

EL RETROCESO EN TRANSPARENCIA AMBIENTAL EN ESPAÑA Y LA SEPARACIÓN DEL CRITERIO EUROPEO

JULIA RIAZA MARTÍNEZ

ABOGADA DEL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE CASTELLÓN

GONZALO OLMOS FERNÁNDEZ-CORUGEDO

ABOGADO DEL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE OVIEDO

SUMARIO: I. El sentido y finalidad de la información ambiental y el derecho de los ciudadanos a solicitarla. II. Un rápido repaso por la evolución del derecho a recibir la información ambiental solicitada y que toda denegación sea expresa y motivada. 1. La Constitución Española. 2. El Convenio de Aarhus. 3. La Directiva 90/313/CEE. 4. La Ley 38/1995 y su modificación mediante la Ley 55/1999. 5. Las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. 6. La Ley 27/2006. III. La interferencia del régimen general de transparencia y acceso a la información, y su efecto inesperado. 1. La Ley 19/2013. 2. El criterio establecido por el Tribunal Supremo. 3. Los problemas del doble canal de acceso a la información. IV. La necesidad de una interpretación sistemática y acorde al Derecho de la Unión Europea. 1. La preceptiva aplicación del Derecho de la Unión Europea. 2. El criterio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 3. El Tribunal Supremo se separa de sus precedentes y del criterio europeo.

RESUMEN: El derecho de acceso a la información ambiental emana de las obligaciones internacionales contraídas por España y de su condición de Estado miembro de la Unión Europea. La posibilidad de solicitar y obtener información ambiental procedente de los poderes públicos, configurada como una de las vertientes de participación de los ciudadanos y actores sociales en la materia, resulta capital para promover el efectivo derecho al disfrute del medio ambiente y requiere una serie de garantías formales, singularmente la posibilidad de que cualquier denegación de acceso sea expresa y motivada y que sólo se pueda producir bajo excepciones justificadas. La regulación del acceso a la información ambiental en el ordenamiento jurídico español se encuentra con distintas fuentes legislativas concurrentes, cuya aplicación conjunta resulta controvertida. Analizamos en este artículo la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, la aplicación de las distintas normas en juego y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: derecho a la información ambiental; solicitudes de acceso a la información; sentido del silencio administrativo; transparencia; aplicación del Derecho Internacional y el Derecho de la Unión Europea.

ABSTRACT: right to access to environmental information arises from international obligations undertaken by Spain as well as from its membership to the European Union. The possibility of requesting and obtaining environmental information from public authorities, as one of the aspects of citizens and stakeholders' participation on this matter, is key to promote the right to effectively exercise the right to enjoy the environment. It requires several formal guarantees, especially the guarantee that any denial to the information is expressly stated and duly reasoned, and only possible under justified exceptions. The law on access to environmental information in the Spanish legal system has different concurrent legislative sources, whose joint application is controversial. In this article we analyse the recent case law of the Spanish Supreme Court on the subject, the application of the different rules in play and the case law of the Court of Justice of the European Union.

KEYWORDS: right to environmental information; requests to access to information; effect of administrative silence; transparency; application of international law and European Union law.

I. EL SENTIDO Y FINALIDAD DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SOLICITARLA

La protección del medio ambiente se ha convertido en una de las principales preocupaciones sociales, con motivo del rápido deterioro de los ecosistemas y de la presión que el desarrollo económico y el crecimiento de la población mundial ejerce sobre ellos. Hoy, más que nunca, aumenta una conciencia medioambiental global sobre la necesidad de acompañar cualquier actividad (eminentemente, la productiva) con el respeto al medio ambiente, bajo criterios de sostenibilidad. Como resultado en las últimas décadas hemos asistido al surgimiento y desarrollo del Derecho Internacional del Medio Ambiente, con hitos de primer orden en las convenciones de carácter vinculante (más allá de las declaraciones y los programas orientativos), desde el Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, de 1972 y uno de los tratados de este ámbito¹, al Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático², uno de los más

¹ España es parte del Convenio en virtud del instrumento de ratificación publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 10 de noviembre de 1975, vid. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1975-23054

² España es parte del Acuerdo en virtud del instrumento de ratificación, publicado en el BOE el 2 de febrero de 2017, vid. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-1066

determinantes por su amplitud, ambición y por atención que le ha prestado la comunidad internacional y la opinión pública global. El papel de las organizaciones internacionales en su elaboración y aplicación es determinante y la Unión Europea, singularmente, ha ejercido con profusión la competencia otorgada en el derecho originario al prever como finalidad la consecución de un «nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente» (artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea). De manera coetánea y para dar cumplimiento a esas obligaciones, se han introducido en las legislaciones nacionales normas que regulan con exhaustividad (con frecuencia de manera excesivamente compleja y con significativos aspectos técnicos) los requisitos y controles administrativos dirigidos a prevenir, moderar y corregir los efectos negativos sobre el medio ambiente de determinadas actividades, así como incentivar aquellos que tengan una incidencia positiva en su preservación y recuperación.

El papel de la sociedad civil en este proceso se ha revelado fundamental, pues ha sido en buena medida la presión de actores sociales, formales o informales, la que ha colocado en la parte superior de la agenda política y legislativa lo que, hasta hace poco, era una cuestión secundaria en el orden de preocupaciones del debate público. A su vez, las situaciones conflictivas de carácter eminentemente local o regional derivadas de problemas concretos (la incidencia de una instalación industrial, la contaminación en un concreto territorio, el deterioro de un espacio natural, etc.) han dado lugar a movilizaciones ciudadanas y al ejercicio de acciones legales en las que hacer valer los principios de responsabilidad medioambiental, reclamar la intervención de los poderes públicos para proteger la salud en riesgo o exigir la compensación de los daños y perjuicios personales y patrimoniales provocados. Esa vertiente de control se despliega doblemente: en el ámbito del debate público y la participación ciudadana, por un lado, y en el ámbito del ejercicio de las acciones legales y la tutela de derechos, por otro lado; y, en cualquiera de los casos, requiere necesariamente contar con instrumentos que faciliten la transparencia e información ambiental. Se trata, en suma, de que los distintos actores sociales y económicos interesados, la sociedad en general, y los propios poderes públicos, puedan disponer de la información necesaria, accesible, e inteligible para conocer los indicadores y datos disponibles en la materia, la incidencia de las actividades en el medio ambiente y el impacto efectivo de las medidas arbitradas para intervenir.

Sentada la importancia del acceso a la información ambiental, procede señalar que, pese a las dificultades -administrativas, culturales, organizativas, etc.-, el uso de las solicitudes de información tiene una intensidad de uso apreciable. En efecto, en el año 2022, correspondiente a la última memoria disponible, se cursaron a la Administración General del Estado y Comunidades Autónomas un total de 245.256 solicitudes, siendo las materias principales de

consulta la energía (30,08%), radiaciones o residuos (17,90%), diversidad biológica (15,07%) y aguas (11,67%).³

Sobre esa justificación elemental, de relevancia tanto política como jurídica, y bajo el impulso de los acuerdos internacionales y del Derecho de la Unión Europea, se ha edificado en nuestro ordenamiento jurídico un sistema de información ambiental complejo. Y, en este marco, se ha contemplado el derecho al acceso a la información en la materia, otorgando la facultad de dirigirse a los poderes públicos para recabarla y estableciendo la obligación de estos de facilitarla, con carácter general. Sin embargo, como veremos, este desarrollo normativo no ha estado exento de dificultades y no siempre progresa hacia un mayor reconocimiento de los derechos de información. Al contrario, aparecen, quizá de manera no prevista, pero con toda su contundencia, escollos y limitaciones significativas que ponen en riesgo la efectividad de este derecho.

II. UN RÁPIDO REPASO POR LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO A RECIBIR LA INFORMACIÓN AMBIENTAL SOLICITADA Y QUE TODA DENEGACIÓN SEA EXPRESA Y MOTIVADA

1. La Constitución Española

El artículo 45 de la Constitución Española (CE) incluyó entre los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III del Título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales) el «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona», otorgando a los poderes públicos el papel de velar «por la utilización racional de los recursos naturales, con el de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente», entre otras previsiones. La referencia en nuestra Carta Magna, aunque a ojos del lector actual resulte insuficiente, sienta las bases de la intervención pública en la materia, aunque ciertamente no contempla entre los elementos de protección del derecho al disfrute del medio ambiente la facultad de recabar información ambiental ni de participación, más allá de la previsión genérica del artículo 9.2 CE a la «participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

³ “Acceso a la información ambiental. Informe estadístico 2022 - Información sobre la aplicación, en materia de acceso a la información ambiental, 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)”, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, p. 48. Disponible (junto con el resto de informes estadísticos anuales) en: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/informes-estadisticos/>

2. *El Convenio de Aarhus*

Es, por lo tanto, la adhesión de España a instrumentos internacionales y su posterior ratificación y recepción en el derecho interno, la que introduce en la ecuación de la protección medioambiental la variable de la información y participación ciudadana. En este sentido, la piedra angular es el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (“Convenio de Aarhus”), cuyo instrumento de ratificación se publicó en el BOE el 16 de febrero de 2005. El Convenio de Aarhus parte, entre otras asunciones, de la consideración de que «los ciudadanos deben tener acceso a la información» y «estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental» (Preámbulo); y, a tal fin, exige a los Estados que se vinculen por el Convenio garantizar «los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente» y «la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental». Entre las disposiciones que acoge para ello se encuentran obligaciones de publicidad activa y también regula un derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente que sea solicitadas a las autoridades públicas (artículo 4), «sin que el público tenga que invocar un interés particular» (artículo 4.1.a) y que, con carácter general, ha de ser puesta a disposición «en el plazo de un mes a contar desde la fecha en que se haya presentado la solicitud, a menos que el volumen y la complejidad de los datos solicitados justifiquen una prórroga de ese plazo hasta un máximo de dos meses a partir de la solicitud» (artículo 4.2). La denegación sólo puede producirse por las causas tasadas (artículos 4.3 y 4.4) y, de manera muy relevante, se señala que «la denegación de una solicitud de información se notificará por escrito si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor solicita una respuesta escrita. En la notificación de denegación la autoridad pública expondrá los motivos de la denegación e informará al solicitante del recurso de que dispone» (artículo 4.7). Se señala, además que «la denegación de la solicitud se notificará lo antes posible y en el plazo de un mes a más tardar, a menos que la complejidad de las informaciones solicitadas justifique una prórroga de ese plazo hasta un máximo de dos meses». Es decir, se establece que la denegación sólo es posible de manera expresa, motivada y en el plazo referido.

3. *La Directiva 90/313/CEE*

De manera previa a la aprobación del Convenio de Aarhus, se encuentra la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, que establece por primera vez la obligación de reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder

de las Administraciones públicas sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado.

4. La Ley 38/1995 y su modificación mediante la Ley 55/1999

Dicha Directiva tuvo su transposición en la Ley 38/1995, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, y confirma -constante que apreciamos en esta larga marcha hacia la transparencia ambiental- que el motor de progreso y elevación del estándar de accesibilidad informativa es la incorporación del Derecho de la Unión Europea, y no la capacidad autónoma de nuestro legislador de establecer por su cuenta criterios superiores al mínimo exigido desde las instituciones comunitarias. En todo caso, la Ley 38/1995, aunque representó un avance sustancial, contempló expresamente (artículo 4.1) que el plazo para resolver las solicitudes de información era de un «máximo dos meses» (el Convenio de Aarhus lo rebaja luego a uno con carácter general) y que «si venciese ese plazo sin que hubiera recaído resolución expresa del órgano competente, la solicitud se entenderá desestimada».

A este respecto -y abrimos un necesario paréntesis en este relato cronológico- el efecto del silencio negativo como parapeto defensivo de la Administración parece innegable, pues, aun cuando permite al interesado abrir la vía del recurso (y ahí su aspecto garantista, desde el punto de vista procesal), las múltiples dificultades que el ejercicio en vía administrativa y jurisdiccional requiere son un desincentivo evidente para emprender la acción. El silencio negativo, a la postre, favorece el mutismo administrativo, al menos en un primer momento, especialmente cuando la solicitud de información es incómoda o, simplemente, se carecen de suficientes medios para atenderla en tiempo y forma, o dichos recursos se destinan a otros fines. Es cierto, que el silencio administrativo positivo no es precisamente la panacea, pues la posible contumacia de la Administración obligará a acudir la vía judicial igualmente, mediante el recurso por inactividad del artículo 25.2 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero, puestos a tener que actuar en sede jurisdiccional en defensa del derecho de acceso, la perspectiva de éxito es mucho más halagüeña *ab initio* si se trata de invocar la ejecución de un acto administrativo presunto y afirmativo del derecho de acceso que si se trata de combatir la desestimación presunta.

La propia Ley 55/1999, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social en su artículo 81, modificó esta previsión, justificándolo de manera inequívoca en el último párrafo del apartado VI de la exposición de motivos: «finalmente, en el ámbito de la acción administrativa medioambiental, se introducen diversas modificaciones en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (...) suprimiendo el silencio negativo (...), para conciliar la norma con las exigencias del derecho comunitario». El legislador aquí sí habla claro y dice, con total precisión, que en la Ley 38/1995 (antecedente de la Ley 27/2006) el silencio

administrativo negativo fue suprimido tras esta modificación operada por la Ley 55/1999. GÓMEZ FERNÁNDEZ, con cita a su vez de CASADO CASADO⁴, ilustra, respecto de esta modificación, el contexto en el que se produce. Indica que «la redacción original del art. 4.1 de la Ley 38/1995, antecedente de la actual Ley 27/2006, sí que contemplaba un silencio negativo. Sin embargo, esta regulación fue objeto de una crítica demoledora en el *Informe de la Comisión Europea sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental (COM/2021/0774)*⁵, en el que en relación al silencio negativo previsto en dicha Ley 38/1995 se decía lo siguiente: “En cuanto a la forma y el contenido de las denegaciones (artículo 4, apartado 5), un Estado miembro todavía prevé las denegaciones tácitas, en las que se presume que la autoridad nacional ha rechazado la solicitud si no facilita la información ni emite una notificación de denegación por escrito antes de que expire el plazo. Sin embargo, esta denegación tácita es contraria a la Directiva, que exige una respuesta expresa que indique los motivos en cada caso”. Como consecuencia de este informe de la Comisión Europea se modificó dicho art. 4.1 de la Ley 38/1995 por la Ley 55/1999, eliminando el silencio negativo»⁶.

5. Las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE

El escenario queda nuevamente trastocado por un avance normativo que proviene del Derecho de la Unión Europea. En efecto, el estándar de exigencia para los poderes públicos se eleva en virtud de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo; y de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. Ambas Directivas adaptan el ordenamiento comunitario a las exigencias del Convenio de Aarhus, fruto de la firma del Convenio por la propia Comunidad Europea, ejemplo a estos efectos de la capacidad para vincularse a su vez por convenios internacionales que le confiere el principio de atribución sobre el que se construye la actuación,

⁴ CASADO CASADO, Lucía: “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 53, Zaragoza, 2019, pp. 90-157. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7041304>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52012DC0774>

⁶ GOMEZ FERNÁNDEZ, Diego: “El sentido del silencio en las solicitudes de acceso a la información medioambiental (STS 9/1/2023)”, en su *Blog de Derecho Administrativo y Urbanismo*, 31 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/el-sentido-del-silencio-en-las-solicitudes-de-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-medioambiental-sts-9-1-2023>

entonces de la Comunidad (antiguo artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) y ahora la Unión Europea (artículo 5 de del TUE⁷). Y, en consonancia con el artículo 4 del Convenio, la Directiva 2003/4/CE establece un criterio similar: las denegaciones de información sólo son legítimas si se fundamentan en motivos tasados que se expliciten para el conocimiento por el solicitante. Así, la Directiva señala (considerando 16) que «el derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Los motivos de denegación deben interpretarse de manera restrictiva, de tal modo que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Las razones de la denegación deben comunicarse al solicitante en el plazo establecido en la presente Directiva». Criterio que materializa posteriormente en el artículo 4, el recoger los supuestos de denegación y señalar, en términos similares a los del Convenio de Aarhus que «los motivos de denegación», tasados en la Directiva, «deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta para cada caso concreto el interés público atendido por la divulgación. En cada caso concreto, el interés público atendido por la divulgación deberá ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación»; y, singularmente (artículo 4.5) que «la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información pedida se notificará al solicitante por escrito o electrónicamente, si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor así lo solicita», añadiendo que «La notificación indicará los motivos de la denegación e informará sobre el procedimiento de recurso».

6. La Ley 27/2006

La transposición de la Directiva 2003/4/CE y de la Directiva 2003/35/CE se produjo por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La Ley 27/2006, además, deroga expresamente (Disposición Derogatoria Única y Disposición Final 4ª, «incorporación de derecho de la Unión Europea») la precedente Ley 38/1995, alumbrando un nuevo régimen inspirado, en último término, en el Convenio de Aarhus, que también invoca profusamente en la exposición de motivos, remarcando su ratificación en diciembre de 2004 y su entrada en vigor el 31 de marzo de 2005. La Ley 27/2006 sigue, pues no puede ser de otra manera, el mismo criterio. Su exposición de motivos lo anuncia: «la regulación de las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental supone

⁷ El artículo 5.2 del TUE define dicho principio: “en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”.

un avance notable, puesto que la denegación no opera automáticamente, sino que la autoridad pública deberá ponderar en cada caso los intereses públicos en presencia, y justificar la negativa a suministrar la información solicitada. Y, en todo caso, los motivos de excepción deberán interpretarse de manera restrictiva». Dado que «no opera automáticamente» sólo puede cabalmente entenderse en el sentido de que la denegación requiere resolución expresa y motivada. En ese sentido, el artículo 13 de la Ley 27/2006 recoge las «excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental» y nuevamente (artículo 13.4) que «los motivos de denegación mencionados en este artículo deberán interpretarse de manera restrictiva. Para ello, se ponderará en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación»; exigiendo que (artículo 13.6) «la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información solicitada se notificará al solicitante indicando los motivos de la denegación en los plazos contemplados en el artículo 10.2.c)»; precepto que contempla un plazo, con carácter general, de un mes. Como puede apreciarse, en suma, existe una línea consistente y coherente sobre el régimen de las solicitudes de información ambiental que emana del Convenio Aarhus, se refleja en la Directiva y desemboca en la legislación nacional, en la Ley 27/2006, pero que no deja de ser reflejo de la primera de las fuentes, plenamente vinculable y aplicable *per se* desde su ratificación por España.

Cabe añadir al respecto, que tal percepción (que el silencio administrativo era en la materia de carácter positivo) estaba plenamente asumida por la propia Administración. Para muestra, baste citar a RAMOS DE ARMAS que (ciertamente, antes de la aprobación Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno), recordaba, que «si la Administración no responde en los plazos antedichos debe entenderse que se produce una estimación por silencio positivo. La regla general prevista en el artículo 43 de la Ley 30/1992, determina que el vencimiento del plazo máximo sin que se haya notificado la resolución, permite entenderla estimada por silencio administrativo, salvo que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general —en la nueva redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre—, una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario, así como, en los procedimientos relativos al derecho de petición, o aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público y en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. Por tanto, la falta de resolución expresa sobre la petición de información ambiental implica su estimación por silencio administrativo»⁸. Es decir, en aquel momento, podemos

⁸ RAMOS DE ARMAS, Federico: “Acceso a la información en materia de medio ambiente. El Convenio de Aarhus”, p. 14. Fondo documental del Ministerio de Justicia. Disponible en: https://www.mjusticia.gob.es/es/ElMinisterio/Organigrama/Documents/1292425509284-Conferencia_de_Federico_Ramos_de_Armas.PDF. Autor en su doble condición, como profesional del Derecho particularmente cualificado (Abogado del Estado) y en aquel momento en ejercicio

afirmar que concurría acuerdo entre el legislador, la doctrina, la jurisprudencia (como luego veremos) y los órganos directivos encargados de que la Administración diese cumplimiento a las obligaciones de información ambiental: la falta de respuesta en plazo a una solicitud de información ambiental era contraria a Derecho y el efecto consiguiente era la consideración del silencio administrativo con carácter positivo.

III. LA INTERFERENCIA DEL RÉGIMEN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, Y SU EFECTO INESPERADO

1. La Ley 19/2013

El régimen especial recogido en la Ley 27/2006 encuentra, sin embargo, un inesperado acompañante en el régimen general contemplado en la Ley 19/2013. La propia Ley 19/2013 cita como antecedente sectorial a la Ley 27/2006, y, no parecen en modo alguno la voluntad del legislador desplazar o derogar dicho régimen especial; al contrario, como declara el Preámbulo (apdo. II), «no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos». Coincidimos con el análisis, por lo tanto, de que la pretensión inicial declarada es incrementar, y no restringir, el régimen de acceso a la información (ambiental en este caso), sin erosionar la facilidad para obtenerla ni establecer obstáculos materiales como la necesidad de acudir a la vía de recurso a tal fin.

Al escrutar la voluntad del legislador que aprueba la Ley 19/2013, la misma conclusión alcanza GÓMEZ FERNÁNDEZ remontándose a los sucesivos antecedentes que antes hemos descrito y que igualmente analiza, para concluir que «si el legislador para adaptarse a las críticas de la Comisión modificó el artículo y eliminó el silencio negativo en el acceso a la información ambiental parece lógico pensar que nunca ha estado en la “*mens legislatoris*” introducir (y menos supletoriamente a través de la Disposición adicional 1ª LTAIBG), un silencio negativo en este campo, retrocediendo en el tiempo»⁹.

Sin embargo, la práctica ha demostrado una aplicación por parte de la Administración contraria a ese espíritu, por cuanto, sobre la base de la previsión expresa del silencio administrativo negativo de la Ley 19/2013 (artículo 20.4) considera que dicho criterio ha de aplicarse igualmente a las solicitudes de información ambiental, pese a las previsiones de la Ley 27/2006.

de altas funciones directivas en la Administración (Secretario de Estado de Medio Ambiente, responsabilidad que ejerció entre enero de 2012 y junio de 2015).

⁹ GÓMEZ FERNÁNDEZ, op. cit.

2. El criterio establecido por el Tribunal Supremo

La base de tal posición es la ausencia expresa de un precepto en la Ley 27/2006 que regule con total nitidez sentido del silencio administrativo. Sobre esa asunción (que, como luego veremos, no compartimos), se construye la defensa de la Administración en el supuesto que ha dado lugar al correspondiente proceso en el orden contencioso-administrativo donde ha obtenido, además, el aval judicial. La Sentencia n.º 4/2023 de 9 de enero, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), dictada en el recurso de casación n.º 1509/2022, es inequívoca al respecto, afirmando que (FJ. 4º, apdo. IV): «el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la Ley 27/2006, formulada tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, debe ser interpretado en sentido negativo». A dicha conclusión llega tras entender que (FJ 4º, apdo. III) «la clave de la cuestión reside en que la entrada en vigor de la Ley 19/2013 vino a cambiar el sentido del silencio que regía con anterioridad a la misma en esta materia, tal y como se infiere de su propia exposición de motivos y del carácter subsidiario que dicha ley ostenta respecto de la Ley 27/2006».

La interpretación que realiza el Tribunal Supremo se basa en considerar que (FJ 4º, apdo. III.1) «la Ley 27/2006 no precisaba en su artículo 10 -ni en el resto de su articulado- el sentido del silencio de la Administración ante solicitudes de información medioambiental. Sin embargo, la Ley 19/2013 vino a establecer expresamente en los apartados 2 y 3 de su Disposición adicional primera lo siguiente: “Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública. (...) 2. Se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”. Esto es, el tenor literal de la referida Disposición adicional primera permite inferir sin dificultad que la Ley 19/2013 vino a establecer su supletoriedad respecto del acceso a la información medioambiental regulada con carácter general en la Ley 27/2006».

Para el Tribunal Supremo, en suma, no hay laguna ni antinomia, sino previsión expresa de la Ley 19/2013 que permite la aplicación de su regla sobre régimen de silencio administrativo a las solicitudes de información ambiental.

El propio Tribunal Supremo entiende que ese criterio es coincidente con el del preámbulo de la Ley 19/2013, pues viene a suplir la carencia de la Ley 27/2006 sobre el régimen silencio administrativo, sin entrar en análisis ulteriores sobre si ese carácter desestimatorio del silencio favorece o entorpece el ejercicio material del derecho de acceso a la información ambiental.

Sin embargo, este resultado es, como poco, desalentador y, seguramente, no previsto expresamente como objetivo del legislador. Es difícil desentrañar la voluntad del legislador cuando este no se expresa de manera suficientemente

concreta, pero, la referencia del preámbulo de la Ley 19/2013 a que «ahonda en lo ya conseguido», no parece compatible con convertir en silencio administrativo negativo lo que conforme a la Ley 27/2006 era, pacíficamente, un silencio administrativo positivo, aunque no se explicitase en estos términos.

De hecho, es significativo que incluso los primeros comentarios de la Sentencia n.º 4/2023, del Tribunal Supremo que no cuestionan el razonamiento seguido por el Tribunal, al menos llaman la atención sobre la necesidad de introducir modificaciones legislativas que corrijan ese efecto combinado de la Ley 27/2006 y la Ley 19/2013 (el silencio administrativo negativo para las solicitudes de información ambiental), que consideran -porque lo es- indeseable para la adecuada protección del derecho en juego. En este sentido se pronuncia MORA RUIZ, al señalar que la Sentencia «resulta de interés no tanto por el fallo, completamente apegado a la aplicación de las normas consideradas y, en particular, al juego de la supletoriedad, como por poner de manifiesto la que puede considerarse una carencia de la legislación de acceso a la información general y de la Ley 27/2006, de 18 de julio, en particular, en lo que al silencio administrativo se refiere». Añade la autora que «una solución de silencio positivo ante una solicitud de información puede resultar compleja en su ejecución, pero, como evidencia la Sentencia, existen mecanismos procesales para que la misma pueda llevarse a cabo. La cuestión se sitúa en la oportunidad de un silencio positivo ante demandas de información ambientales, que pueden estar en la base de un posterior y eventual ejercicio de derechos de participación y acceso a la justicia». Y valora seguidamente que «la Sentencia pone de manifiesto la oportunidad de revisar la Ley 27/2006, de 18 de julio, con miras a establecer un régimen jurídico propio del derecho de acceso a la información ambiental. Especialmente porque, como señala el F.J. 4 de la Sentencia comentada en relación con Sentencia de 16 de enero de 2015, ha podido apreciarse la concurrencia de un silencio positivo ante solicitudes de información ambiental, en la medida en que no era aplicable la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno (por no estar aprobada en el momento de presentación de la correspondiente solicitud), evidenciando la viabilidad de esta solución, más satisfactoria desde la perspectiva de la realización de los derechos de la Ley 27/2006»¹⁰.

3. Los problemas del doble canal de acceso a la información

Por otra parte, desde el punto de vista estrictamente práctico, es de interés significar los problemas que la existencia de ese doble canal de solici-

¹⁰ MORA RUIZ, Manuela: “Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2023 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª. Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo. Murcia. Acceso a la información. Confederación hidrográfica”, *Revista Jurídica Ambiental*, 7 de marzo de 2023. Disponible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-murcia-acceso-a-la-informacion-confederacion-hidrografica/>

tudes de información, el específico de información ambiental y el general de transparencia, comporta. Lo reconoce la propia administración cuando afirma que «el procedimiento de acceso a la información ambiental regulado en la Ley 27/2006, es menos conocido, con carácter general, que el de acceso a la información sobre la actividad pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a pesar de que cuenta con una regulación específica anterior. Son numerosas las solicitudes de información ambiental que se presentan a través de los canales habilitados para facilitar información sobre la actividad pública, como es el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado. La multiplicidad de canales puede provocar equívocos en el régimen jurídico aplicable a estas solicitudes, lo que conviene clarificar, máxime cuando el procedimiento de información ambiental dispone de un régimen especial de tramitación e impugnación y, conforme establece la Disposición adicional primera de la LTBG, prevalecerá su aplicación frente al régimen general que operará con carácter supletorio».¹¹

IV. LA NECESIDAD DE UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y ACORDE AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La preceptiva aplicación del Derecho de la Unión Europea

La crítica que podemos hacer a la Sentencia n.º 4/2023, del Tribunal Supremo reside, principalmente, en que no aborda en su integridad el Derecho aplicable al caso, obviando las previsiones del Derecho de la Unión Europea y acudiendo a una previsión de la Ley 19/2013 (la Disposición Adicional primera que invoca el régimen de dicha Ley para las solicitudes de información ambiental) que sólo debe aplicarse, como dice ésta, «en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras». Nuestra tesis es, resumidamente, que la referencia a las «respectivas normas reguladoras» del derecho de información ambiental debe abarcar no sólo la Ley 27/2006 sino también las Directivas de la que beben y el propio Convenio de Aarhus, que sí prevén, de manera suficientemente clara e inteligible, el carácter positivo del silencio administrativa.

En efecto, la regulación específica relativa a la información ambiental no se reduce a la Ley 27/2006, sino que está igualmente constituida por la normativa europea aplicable. Hubiera procedido, por lo tanto, una interpretación sis-

¹¹ Acceso a la información ambiental. Informe estadístico 2021 - Información sobre la aplicación, en materia de acceso a la información ambiental, 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)”, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, p. 7. Disponible (junto con el resto de informes estadísticos anuales) en: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/informes-estadisticos/>

temática de la normativa aplicable a la información ambiental; y de este modo, a la luz del artículo 10.2(c) de la Ley 27/2006 así como de la Directiva 2003/4/CE, y particularmente, de sus artículos 3 y 4, resultaría que el silencio no puede entenderse como negativo.

Es la tesis que CASADO CASADO anticipaba al señalar que «la aprobación de la Ley 19/2013 suscita algunas cuestiones interesantes en torno al régimen jurídico aplicable al acceso a la información ambiental, que, como hemos visto, cuenta con una regulación específica anterior. Efectivamente, esta Ley contiene una regulación general del derecho de acceso a la información pública, circunstancia que obliga, necesariamente, a establecer reglas para la articulación y coordinación de esta norma con aquellas otras que, como la Ley 27/2006, contienen regulaciones específicas del acceso a la información para determinados ámbitos. En el ámbito del acceso a la información ambiental, es imprescindible plantear en qué medida resulta aplicable en este ámbito sectorial la Ley 19/2013 y cuáles son las relaciones entre esta Ley y la 27/2006, máxime cuando la regulación que contienen ambas normas sobre determinados aspectos del régimen jurídico del derecho de acceso a la información es diferente (por ejemplo, en cuanto a los límites del derecho de acceso, el procedimiento, el silencio administrativo o el régimen de impugnación)»¹²; para luego señalar que «debe mantenerse el silencio positivo, sin que sea posible aplicar el efecto desestimatorio del silencio establecido por la Ley de transparencia en los procedimientos de solicitud de acceso a la información ambiental. La atribución de efectos desestimatorios al silencio administrativo podría vulnerar lo establecido en la Directiva 2003/4/CE, que obliga a la autoridad pública competente, bien a facilitar la información medioambiental tan pronto como sea posible, y a más tardar en el mes siguiente a la recepción de la solicitud o, excepcionalmente, en el de dos meses; bien a notificar al solicitante la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información pedida en estos mismos plazos, indicando los motivos de la denegación e informando sobre el procedimiento de recurso previsto. Por ello, cabe defender el mantenimiento del régimen del silencio administrativo positivo en los procedimientos de acceso a la información ambiental y la no aplicación con carácter supletorio en este ámbito de la Ley 19/2013, aun tratándose de un aspecto no regulado específicamente por la Ley 27/2006»¹³.

Existía, además, un antecedente para sostener esta tesis, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso de casación 691/2013), que es posterior a la entrada en vigor de la Ley 19/2013, aunque se refiera a una solicitud de acceso a la información anterior. De hecho, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015 hace una exhaustiva exposición de los cambios en la interpretación del sentido administrativo, concluyendo (al final del último párrafo

¹² CASADO CASADO, Lucía, op. cit., p. 100.

¹³ CASADO CASADO, Lucía, op. cit. pp. 126-127.

del Fundamento Jurídico 5º) que: «Transcurrida una década desde entonces, sólo cumple agregar que en los últimos años el carácter positivo que el silencio administrativo tiene establecido con carácter general se ha reforzado más aún si cabe (Ley 25/2009, de 22 de diciembre), porque, para privar de dicho carácter al silencio, no sólo se requiere ya la existencia de una norma de rango legal (o disposición comunitaria) que venga a otorgar al silencio carácter negativo, sino que además dicha norma ha de estar fundada en “imperiosas razones de interés general”. La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015, remitiéndose a la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁴, concluye (FJ 7º) que «el silencio administrativo negativo no es aceptable, si no por su carácter en sí mismo considerado, por la falta de motivación que inevitablemente le está asociado».

Por ello, mientras de Ley 27/2006 o la Directiva 2003/4/CE no se modifiquen a fin de prever expresamente el silencio negativo, de dicha normativa específica en la materia tiene que seguir entendiéndose el silencio positivo, en virtud (i) del principio de especialidad, (ii) de los principios de efecto directo y de primacía del Derecho de la Unión Europea y (iii) de la propia Disposición Adicional Primera, apartados 2 y 3, de la Ley 19/2013. Y ello porque el aparente vacío legal de la Ley 27/2006 sobre el silencio administrativo no será tal, ya que, porque de una interpretación conjunta y sistemática del «régimen jurídico específico» y de las «respectivas normas reguladoras», se desprende que la falta de respuesta en la solicitud de acceso a información ambiental no puede entenderse desestimatoria de la solicitud.

Todo ello no solo es de conformidad con los razonamientos jurisprudenciales recogidos en las Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015 y en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de abril de 2005 a la que se remite la anterior y con la regulación específica aplicable (destacamos especialmente lo dispuesto en el Considerando 24º de la Directiva 2003/4/CE); también es conforme a lo dispuesto en la propia Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 (que no pretende otra cosa que garantizar el respeto al principio de especialidad normativa), así como de los artículos 9, 45 y 105.b) de la CE.

El criterio adoptado por la Sentencia del Tribunal Supremo supone, en la práctica, una restricción y una limitación de los derechos en este ámbito, en lugar de una ampliación del sistema de derechos y garantías, siendo este sistema garantista precisamente el que se desprende de la finalidad y espíritu de las normas reguladoras del acceso a información ambiental.

Los artículos 3 y 4 de la Directiva 2003/4/CE, de igual manera que el artículo 10.2(c) de la Ley 27/2006, configuran la denegación de acceso a información ambiental como un supuesto excepcional (en supuestos tasados que además han de ser interpretados restrictivamente), y no permiten que el silen-

¹⁴ STJUE (Sala Segunda) de 21 de abril de 2005 (asunto C-186/04, *Pierre Housieaux c. Délégés du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*) (ECLI:EU:C:2005:248).

cio sea interpretado como negativo, toda vez que exigen que tal negativa haya de ser, en todo caso, expresa y justificada.

Si la normativa específica de aplicación indica que la denegación ha de ser expresa, es evidente que dicha denegación no puede ser tácita. Y, si bien la normativa específica no prevé expresamente el sentido del silencio administrativo en estos casos, sí que indica que la denegación ha de ser expresa y justificada; y de ello no se puede deducir otra cosa que la confirmación de que la denegación de la información no puede ser implícitamente entendida como consecuencia de la falta de respuesta de la Administración.

Hubiera procedido, por lo tanto, la interpretación sistemática de la normativa específica, e, igualmente, la interpretación de ésta con arreglo a su espíritu y finalidad, de acuerdo con los principios generales consagrados en los artículos 3 y 4 del Código Civil. Para ello, el Tribunal Supremo debería haberse detenido en lo previsto en los Considerandos 1º, 8º, 13º a 16º, 23º y 24º de la Directiva 2003/4/CE, que inciden especialmente en el objetivo de garantizar el derecho de acceso y la materialización de ese derecho en la «puesta a disposición efectiva» de la información medioambiental, para a obtener una mayor concienciación y una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales (Considerando 1º). Cabe citar por su especial referencia en cuanto a la cuestión planteada, los Considerandos 16º y 24º, que inciden en la excepcionalidad de las denegaciones de las solicitudes y en la obligación de los Estados miembro de, en su caso, desarrollar lo previsto en la Directiva de una forma más amplia y garantista de los derechos, y no más restrictiva.

Así, el Considerando 16º de la Directiva 2003/4/CE señala que «el derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Los motivos de denegación deben interpretarse de manera restrictiva, de tal modo que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Las razones de la denegación deben comunicarse al solicitante en el plazo establecido en la presente Directiva».

Y el Considerando 24º de la Directiva 2003/4/CE recoge que «lo dispuesto en la presente Directiva no afectará al derecho de los Estados miembros a mantener o introducir medidas que prevean un acceso a la información más amplio que el que exige la presente Directiva».

Hubiera procedido, igualmente, un análisis conjunto del artículo 4 del Convenio de Aarhus y los artículos 3 y 4 de la Directiva 2003/4/CE, que se dictan sobre la base de dicho Convenio; apreciando así la consistencia y una identidad de espíritu y finalidades entre las normas reguladoras de la materia, todas ellas abogando por la misma consideración de sobre la excepcionalidad -en todo caso, expresa y justificada- de la negativa en el acceso a la información.

Sobre la base de la Directiva 2003/4/CE y el Convenio de Aarhus -así como, en la misma línea, de lo previsto en el artículo 10.2(c) de la Ley 27/2006-

resulta contradictorio entender que la normativa específica sobre acceso a información ambiental no regula (aun implícitamente) el sentido del silencio administrativo, toda vez la normativa ha de interpretarse sistemáticamente y de acuerdo con su espíritu y finalidad.

2. *El criterio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

En este mismo sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 21 de abril de 2005 (asunto C-186/04, *Pierre Housieaux c. Délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*), en cuanto a la tercera cuestión planteada ante el mismo, en relación con los artículos 3.4 (“las autoridades públicas deberán responder a los interesados lo antes posible y dentro de un plazo de dos meses. Se deberán indicar las razones de la denegación de la solicitud de información”) y 4 de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, que si bien fue derogada por la Directiva 2003/4/CE en la que se centra este análisis, se pronunciaba en lo que nos interesa en los términos análogos a los vigentes artículos 3 y 4 de la Directiva 2003/4/CE. En efecto, el precedente artículo 4 de la Directiva 90/313/CEE se pronunciaba en unos términos que podían interpretarse más favorables a la posibilidad de la interpretación negativa del silencio, pues disponía que «la persona que considere que su solicitud de información ha sido denegada o ignorada, sin motivo justificado, o que haya recibido una respuesta inadecuada por parte de una autoridad pública, podrá presentar un recurso judicial o administrativo contra la decisión de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional en la materia». Sin embargo, ya entonces el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a lo largo de las consideraciones 30 a 36 de dicha Sentencia, declaró que, a la luz del artículo 3.4 de la Directiva 90/313/CEE, debía entenderse contrario a Derecho el carácter negativo del silencio. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea concluía en sus consideraciones 35 a 36 de dicha Sentencia que «si la Directiva 90/313 no se opone, a efectos de la concesión de una tutela judicial efectiva de conformidad con el artículo 4 de la citada Directiva, a la ficción de una decisión denegatoria presunta de una solicitud de acceso a la información tras un silencio de dos meses, el artículo 3, apartado 4, de la mencionada Directiva se opone a que tal decisión no contenga una motivación en el momento de la expiración del plazo de dos meses. En estas circunstancias, la decisión denegatoria presunta constituye ciertamente una “respuesta” en el sentido de esta disposición pero debe considerarse ilegal. Por ello, procede responder a la tercera cuestión que el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313, en relación con su artículo 4, no se opone, en una situación como la del litigio principal, a una normativa nacional según la cual, a efectos de una protección judicial efectiva, se considera que el silencio de la autoridad pública durante un plazo de dos meses equivale a una decisión denegatoria presunta que puede ser objeto de un recurso judicial o administrativo de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional. No

obstante, el citado artículo 3, apartado 4, se opone a que tal decisión no contenga una motivación en el momento de la expiración del plazo de dos meses. En estas circunstancias, debe considerarse que la decisión denegatoria presunta es ilegal». Es decir, para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la ausencia de motivación inherente a la desestimación presunta convierte en contrario a Derecho, en todo caso, el silencio administrativo ante la solicitud de información ambiental y comporta el surgimiento del derecho del interesado a recibir la información solicitada, pues esta sólo puede denegarse de manera justificada. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea formula así una doctrina favorable a la efectividad del derecho de acceso a la información ambiental que no pasa tanto por hacer recaer (como sucede en nuestro Derecho interno) el peso en el sentido afirmativo o negativo del silencio, sino en analizar si la Administración receptora de la solicitud ha dado justificación o no para no entregar la información, con la consecuencia lógica de que no dar ninguna justificación en el plazo exigible equivale a no tenerla y, por lo tanto, a entender exigible su entrega. En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del STJUE de 26 de junio de 2006 (C-233/2000, parágrafo 118).

3. El Tribunal Supremo se separa de sus precedentes y del criterio europeo

Estas conclusiones fueron en su momento compartidas por el Tribunal Supremo, y trasladadas a su Sentencia de 16 de enero de 2015, declarando al respecto (antepenúltimo párrafo del Fundamento Jurídico 7º de la STS) que «lo que procede es concluir que el silencio administrativo negativo no es aceptable, si no por su carácter en sí mismo considerado, por la falta de motivación que inevitablemente le está asociado». Sin embargo, ahora el Tribunal Supremo interpreta en la Sentencia n.º 4/2023 que la previa Sentencia de 16 de enero de 2015 no resultaba aplicable, por ser el supuesto de hecho allí objeto de enjuiciamiento anterior a la entrada en vigor de la Ley 19/2013 (el 11 de diciembre de 2013). Sin embargo, el Tribunal Supremo dictó aquella Sentencia bien entrada en vigor la Ley 19/2015 (dos años después), y, realizando en su Fundamento Jurídico 5º un análisis exhaustivo sobre los cambios experimentados en la interpretación del silencio administrativo a lo largo del tiempo.

De manera coherente con la normativa específica, internacional, comunitaria y nacional, el Tribunal Supremo contaba, al dictar la Sentencia n.º 4/2023, con previsiones suficientes para no recurrir a la supletoriedad de la Ley 19/2013 y continuar manteniendo, en una interpretación sistemática y teleológica, favorable al ejercicio de un derecho de tanta relevancia, que no es aceptable el silencio negativo, como así lo entendió en su momento, en la Sentencia fecha 16 de enero de 2015. Y podría haberlo hecho teniendo en cuenta que la Sentencia de 2015 (i) se dictó transcurrido tiempo más que suficiente desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013; (ii) contiene un análisis exhaustivo y detallado de la cuestión; y que (iii) resultaría contradictorio entender que, pudiendo abordar un último cambio de criterio en 2015 no lo hiciese, lo que supondría entender que

en el año 2015 el Tribunal Supremo habría dictado una sentencia “desactualizada” (sentando una doctrina ya no aplicable en tal año, sino únicamente aplicable hasta el 11 de diciembre de 2013 en que entró en vigor la Ley 19/2013, sin advertir ni precisar nada al respecto).

Por el contrario, el Tribunal Supremo ha interpretado en la Sentencia n.º 4/2023 que el régimen específico de acceso a información ambiental no prevé el sentido del silencio y ha aplicado, en virtud de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, el artículo 20.4 de la misma como norma supletoria, reconduciendo el debate al régimen general de las solicitudes de acceso a información pública. No obstante, tal y como establecía la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015, el supuesto “vacío legal” del que padece la normativa específica no es más que aparente, tal y como resulta de una interpretación conjunta y sistemática, más coherente con el sentido y espíritu de las normas aplicables a la materia, ya citadas y las de los artículos 9, 45 y 105.b) de la CE. Es decir, en definitiva, no hay laguna jurídica ni ausencia de previsión de un régimen jurídico específico en cuanto al acceso a la información ambiental (que dé entrada al régimen de silencio negativo de la Ley 19/2013 por vía de su Disposición Adicional Primera). Antes, al contrario, la Ley 27/2006, la Directiva y el Convenio de Aarhus, y los propios preceptos constitucionales referidos, en interpretación conjunta, sí contienen régimen jurídico específico a este respecto, proscribiendo el silencio administrativo negativo en este ámbito.

La interpretación de la Ley 27/2006, en relación con la Ley 19/2013, de manera acorde a la Directiva 2003/4/CE y al Convenio de Aarhus podría haberse efectuarse directamente por el propio Tribunal Supremo al resolver el presente litigio. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de recabar el pronunciamiento con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 bis de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial y el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Cuestión prejudicial que, en tal supuesto, podría haberse planteado en el sentido de determinar si es más acorde a la normativa comunitaria aplicable a la información medioambiental, entender que la ausencia de respuesta por parte de la autoridad es estimatoria, a fin de que su ejecución pueda ser invocada por el interesado mediando un recurso judicial o administrativo (posición más garantista de los derechos del interesado); o si procede aplicar una norma de aplicación general y supletoria (La Ley 19/2013, en nuestro caso) que contiene una previsión subsidiaria menos garantista de los derechos a fin de tener por cubierta la aparente falta de previsión legal expresa.

Y, más allá del debate sobre si se contempla o no régimen específico sobre el silencio administrativo, que es a lo que se ha limitado el Tribunal Supremo, nada habría impedido al Tribunal Supremo mantener la línea jurisprudencial de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de abril de 2005 (asunto C-186/04, *Pierre Housieaux c. Délégés du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*), poniendo el foco en (1) si la Administración ha entregado o no la información y (2) en caso negativo, si la Administración ha dado

alguna justificación, con las consecuencias correspondientes (entender contrario a Derecho el proceder de la Administración y obligarle a dicha entrega).

Para el caso que nos ocupa, de acuerdo a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como señala GASSET PEINADO¹⁵, «el silencio administrativo negativo, no es ilegal por su naturaleza de no contestación, sino por la falta de motivación», de modo que «las Directivas Comunitarias no regulan el sentido del silencio, que dejan a la competencia de las normativas nacionales, pero dicen que cualquier respuesta negativa, debe ser motivada, lo cual convierte al silencio negativo en imposible, ya que la esencia del silencio administrativo es incompatible con la motivación».

El resultado es que, al mantenerse en los estrictos límites del debate sobre el sentido del silencio administrativo, y al abordar la cuestión sin profundizar en el régimen regulatorio de la materia en el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE, el pronunciamiento del Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 4/2023 no contempla más que una parte del marco regulatorio, no otorga a las fuentes internacionales y comunitarias la relevancia debida, aborda el asunto con una perspectiva limitada y conduce a un resultado indeseable y no previsto, pues propicia una involución en las garantías del régimen de acceso a la información ambiental.

¹⁵ GASSET PEINADO, Santiago: “Silencio administrativo en solicitudes de información ambiental” (síntesis de la Sentencia de 16 de enero de 2015, rec. de casación 691/2013, asunto en el que participó como letrado). Disponible en <https://gassetabogado.com/es/silencio-administrativo-en-solicitudes-de-informacion-ambiental/>