



Roj: **STS 116/2023 - ECLI:ES:TS:2023:116**

Id Cendoj: **28079130052023100002**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **09/01/2023**

Nº de Recurso: **1509/2022**

Nº de Resolución: **4/2023**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **FERNANDO ROMAN GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 2494/2021,**
ATS 6257/2022,
STS 116/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 4/2023

Fecha de sentencia: 09/01/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1509/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/12/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: T.S.J.MURCIA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1509/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 4/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente

D. Carlos Lesmes Serrano

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.^a Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 9 de enero de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 1509/2022 interpuesto por el Sindicato Central de Regantes del DIRECCION000, representado por el procurador D. Tomás Soro Sánchez, bajo la dirección letrada de D. Gonzalo Olmos Fernández-Corugedo, contra la sentencia nº 683/2021, de 21 de diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 256/2020.

Ha sido parte recurrida, la Confederación hidrográfica del Segura, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Sindicato Central de Regantes del DIRECCION000 interpuso recurso contencioso-administrativo contra la falta de ejecución del acto administrativo firme relativo a la solicitud de información ambiental interesada de la Confederación Hidrográfica del Segura en fecha 14 de noviembre de 2019, en relación con el Trasvase Tajo-Segura.

SEGUNDO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sección Segunda), dictó sentencia con fecha 21 de diciembre de 2021, cuyo fallo literalmente establecía:

"[...] Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por el SINDICATO CENTRAL DE REGANTES DEL DIRECCION000 representado por el procurador Sr. Soro Sánchez frente a la falta de ejecución del acto administrativo firme relativo a la solicitud de información ambiental interesada por la corporación demandante frente a la Confederación Hidrográfica del Segura en fecha 14 de noviembre de 2019, toda vez que dicha solicitud de información no se convirtió en una estimación de su pretensión informativa por silencio positivo de la Administración demandada. Cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad."

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la representación procesal del Sindicato Central de Regantes del DIRECCION000 el cual se tuvo por preparado en auto de fecha 17 de febrero de 2022 dictado por el Tribunal de instancia, con emplazamiento de las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo y remisión de las actuaciones.

CUARTO.- La Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en auto de fecha 27 de abril de 2022 declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de determinar:

"[...] reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar o rectificar, nuestra jurisprudencia sobre el sentido del silencio de la Administración frente al requerimiento de información ambiental al amparo del artículo 10 de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente."

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso:

"[...] los artículos 10, apartado segundo, de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, 3 y 4 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, la Disposición Adicional Primera, apartados 2 y 3, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y los artículos 9, 45 y 105.b) de la Constitución Española, como las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, 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)."

QUINTO.- La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación en escrito presentado el 14 de junio de 2022, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó:



"[...] que tenga por presentado el presente escrito de interposición de recurso de casación, lo admita y, previos los trámites oportunos, dicte en su día sentencia estimatoria del recurso y anulatoria de la recurrida, con los pronunciamientos legales recogidos en el apartado IV del presente escrito: (...) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 bis 2. en relación con el artículo 93.1, ambos de la LJCA, esta parte recurrente solicita respetuosamente a la Sala:

1º) *Que, con estimación del presente recurso de casación, se anule la Sentencia impugnada.*

2º) *Que como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de instancia, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que aparece planteado el debate procesal en la instancia.*

3º) *Que proceda a todo ello conforme a la interpretación que ha sido defendida en este escrito de interposición de los preceptos a los que se refiere el Auto de admisión de esta casación; es decir, sosteniendo que el silencio administrativo ante la solicitud de información ambiental ha de entenderse positivo.*

4º) *Y, en consecuencia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte, ante la inactividad de la Administración en cumplimiento y ejecución de un acto administrativo firme derivado del silencio administrativo estimatorio, y condene a la Confederación Hidrográfica del Segura (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) a ejecutar el acto administrativo estimatorio de la solicitud de información ambiental formulada por el Sindicato Central de Regantes del DIRECCION000 el 14 de noviembre de 2019 y, en consecuencia, a poner a disposición de este en el plazo de un mes desde la notificación de la sentencia la información relativa a: (i) Los importes totales recaudados de la tarifa del Trasvase Tajo-Segura anualizados del periodo correspondiente a los ejercicios de 1980 a 2005, ambos inclusive; (ii) los importes anuales recaudados de la tarifa del Trasvase Tajo-Segura, correspondientes al concepto de coste de las obras, al que se refiere el artículo 7 uno letra a) de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura, desde la entrada en vigor de la citada norma legal; y (iii) las transferencias hechas por la Confederación Hidrográfica del Segura a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en aplicación de lo establecido en el dispositivo tercero del Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de abril de 1986, sobre las recaudaciones obtenidas en el Trasvase Tajo-Segura correspondientes al concepto de aportación por el coste de las obras.*

5º) *Con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida."*

SEXTO.- Por providencia de 15 de junio siguiente se dio traslado a la Abogacía del Estado a fin de que -en representación y defensa de la parte recurrida- pudiera oponerse al recurso, la cual presentó escrito en fecha 21 de julio solicitando que:

"[...] admita este escrito mediante el que se **OPONE** al recurso de casación de contrario, y lo desestime, fijando la que proponemos en nuestro fundamento III.: (...) De acuerdo con lo expuesto, esta parte entiende que la Sala a la que tengo el honor de dirigirme ha de fijar doctrina según la cual, en los procedimientos iniciados tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), el sentido del silencio de la Administración frente al requerimiento de información ambiental al amparo del artículo 10 de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAIMA), ha de entenderse denegatorio, por aplicación supletoria de aquella."

SÉPTIMO.- De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, al considerar innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, se declararon conclusas las actuaciones y pendientes de señalamiento para votación y fallo.

OCTAVO.- Por providencia de 27 de septiembre se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Román García, señalándose para votación y fallo de este recurso el día 20 de diciembre de 2022, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso y razonamientos de la sentencia impugnada.

Se impugna en este recurso la sentencia nº 683/2021, de 21 de diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en el recurso contencioso-administrativo nº 256/2020, cuyo fallo era del siguiente tenor literal:

"[...] Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por el SINDICATO CENTRAL DE REGANTES DEL DIRECCION000 representado por el procurador Sr. Soro Sánchez frente a la falta de ejecución del acto administrativo firme relativo a la solicitud de información ambiental interesada por la corporación demandante frente a la Confederación Hidrográfica del Segura en fecha 14 de noviembre de 2019, toda vez que dicha solicitud de información no se convirtió en una estimación de su pretensión informativa por silencio positivo de la Administración demandada. Cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad."

Las razones para dicha desestimación quedaron expresadas en el Fundamento Cuarto de la sentencia impugnada en los siguientes términos:

"CUARTO. - Concreción de la cuestión controvertida, normativa aplicable y valoración de la Sala al caso examinado.

Concreción de la cuestión controvertida.

Hemos de concretar antes de resolver el fondo de la controversia que por parte de la Abogacía del Estado se admite como válida la utilización del procedimiento previsto en el artículo 29.2 LJCA en supuestos de silencio de la Administración Demandada.

Lo que discute la propia Confederación, es si se da uno de los requisitos que exige el artículo 29.2 LJCA antes de poder ser utilizado, como es el de un acto administrativo previo y firme.

Admite a su vez, la existencia de requerimiento previo intimando al cumplimiento por parte de la actora y admite la preclusión del plazo de un mes sin atender al requerimiento, en los términos que exige el reiterado artículo 29.2 LJCA.

Se concreta por tanto en objeto de la controversia en determinar si el silencio de la Administración frente al requerimiento de los actores en la solicitud de información era de sentido positivo o negativo.

Normativa, Jurisprudencia y Antecedentes aplicables al caso.

- Artículo 10 de la Ley 27/2006 que dispone,

"1. Las solicitudes de información ambiental deberán dirigirse a la autoridad pública competente para resolverlas y se tramitarán de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto.

Se entenderá por autoridad pública competente para resolver una solicitud de información ambiental, aquella en cuyo poder obra la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre.

2. Tales procedimientos deberán respetar, al menos, las garantías que se indican a continuación:

a) Cuando una solicitud de información ambiental esté formulada de manera imprecisa, la autoridad pública pedirá al solicitante que la concrete y le asistirá para concretar su petición de información lo antes posible y, a más tardar, antes de que expire el plazo establecido en el apartado 2.c).1.0.

b) Cuando la autoridad pública no posea la información requerida remitirá la solicitud a la que la posea y dará cuenta de ello al solicitante.

Cuando ello no sea posible, deberá informar directamente al solicitante sobre la autoridad pública a la que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información.

c) La autoridad pública competente para resolver facilitará la información ambiental solicitada o comunicará al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla, teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, lo antes posible y, a más tardar, en los plazos que se indican a continuación:

1º. En el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general.

2º. En el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. En este supuesto deberá informarse al solicitante, en el plazo máximo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican.

En el caso de comunicar una negativa a facilitar la información, la notificación será por escrito o electrónicamente, si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor así lo solicita. La notificación también informará sobre el procedimiento de recurso previsto de conformidad con el artículo 20".

- Artículo 20 de la Ley 19/2013.



"1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2 Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2.

3. Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

4. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

5. Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24.

6. El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora".

- Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013.

"1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

2. Se regirán 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".

- Exposición de motivos de la Ley 19/2013. Considerando segundo *in fine*

"(...) Igualmente, pero con un alcance sectorial y derivado de sendas Directivas comunitarias, otras normas contemplan el acceso a la información pública. Es el caso 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 y de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público. Además, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, a la vez que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, se sitúa en un camino en el que se avanza con esta Ley: la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para la facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

La Ley, por lo tanto, 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.

Desde la perspectiva del Derecho comparado, tanto la Unión Europea como la mayoría de sus Estados miembros cuentan ya en sus ordenamientos jurídicos con una legislación específica que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. España no podía permanecer por más tiempo al margen y, tomando como ejemplo los modelos que nos proporcionan los países de nuestro entorno, adopta esta nueva regulación".

- Fundamentos Sexto y Séptimo de la STS de 16 de enero de 2015 que disponen,

"(...) Sobre la base de estas premisas, podemos ya resolver la cuestión suscitada en el supuesto de autos: de conformidad con cuanto antecede, sólo si una norma de rango legal dispusiera el carácter negativo para dicho supuesto, habría que estimar el motivo sobre el que se funda el recurso La propia LRJAP-PAC (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) ya de por sí contempla algunas excepciones a la regla general del silencio positivo. Es claro, sin embargo, que no estamos ante ninguna de ellas. El supuesto de autos no es incardinable en el marco del derecho de petición, porque el derecho de petición se regula en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de



noviembre (RCL 2001,2733), reguladora del derecho de petición, y como señala su artículo 3, "no son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley". O en palabras de la STS de 25 de septiembre de 2012 (RJ 2012, 9758) (RC 4332/2011), no existe un derecho de petición "por cuanto la pretensión del recurrente no consiste en ninguna sugerencia, información o iniciativa a la Administración que venga referida, desde la óptica del solicitante, a la simple propuesta de mejora del servicio público, la iniciativa legislativa, la adopción de una decisión discrecional o graciable, o la iniciación de actuaciones institucionales sin cauce propio jurisdiccional o administrativo ni incorporar una exigencia vinculante para el destinatario (en palabras de la STC 161/1988 (RTC 1988, 161) y 242/1993 (RTC 1993, 242); en igual sentido Sentencias de este Tribunal de 31 de marzo de 2011 (RJ 2011,2819) y 2 de abril de 2007 (RJ 2007, 6313)). En este caso, existe un procedimiento para la solicitud de información ambiental, previsto en la Ley 27/2006 (RCL 2006, 1442), por lo que no se trataría de un derecho de petición. Fuera de esto, más claro está que no podemos situarnos en ninguna de las demás igualmente previstas por el artículo 43 LRJAP-PAC. En realidad, ni siquiera hace sobre ello la Generalitat en su recurso la menor cuestión. Aun siendo así, la propia normativa sectorial aplicable (Ley 27/2006) todavía podría contemplar de forma explícita el carácter negativo del recurso (fundamentándolo ahora en razones imperiosas de interés general). Pero, como ya sabemos, se trata de algo que no hace. No cabe, en suma, sino una conclusión, porque la LRJAP-PAC tampoco deja al intérprete la indagación sobre el carácter del silencio en los supuestos en que la normativa sectorial aplicable deja de pronunciarse sobre ello; antes al contrario, la LRJAP-PAC impone a falta de previsión legal expresa en sentido contrario el carácter positivo del silencio administrativo. La sentencia (PROV 2013, 109745) impugnada, por tanto, ha actuado correctamente al considerarlo así, al margen de algunas erratas formales en el texto, que, aun sin relevancia para la resolución del caso, bien pudieran haberse evitado.

SÉPTIMO

Los planteamientos que de contrario pudieran tratar de hacerse valer no son de recibo. No cabe afirmar que nos movemos en un ámbito que se sitúa al margen de la técnica del silencio. Y no cabe entenderlo así, porque se trata del ejercicio de un "derecho" que se desarrolla en el ámbito de un "procedimiento". Tan relevante y digno de protección este derecho, además, que el propio ordenamiento jurídico lo hace merecedor de una regulación propia en la materia específicamente concernida (el medio ambiente), por otro lado, no exenta de menor relevancia. Tal es el confesado propósito en efecto de la Ley 27/2006 (RCL 2006, 1442), precisamente denominada así, de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En realidad, ni siquiera la Generalitat se para a defender la inoperatividad del silencio, sino que en lo que se atrinchera es en justificar su carácter negativo en estos supuestos. Pero es que, a la vista de la evolución de la propia normativa sectorial (cuya primera regulación, por cierto, ya daba entrada al juego del silencio en estos casos, aunque le atribuía carácter negativo, lo que permite también refutar el razonamiento apuntado en el párrafo precedente) y de la del ordenamiento administrativo con carácter general, es claro que el planteamiento pretendido no puede ser acogido, como ya antes dejamos indicado (FD 6º). Al menos, hemos de insistir en lo que concierne al ejercicio concreto de este derecho en este sector del ordenamiento jurídico; lo que, por otro lado, concuerda con la especial relevancia que al derecho de información pretende asignársele en materia de medio ambiente. Y tampoco cabe invocar la jurisprudencia europea recaída a propósito del asunto *Pierre Housieaux*, porque la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de abril de 2005 (TJCE 2005, 111), lejos está de avalar el planteamiento del recurso. La cuestión prejudicial suscitada por el Consejo de Estado de Bélgica venía a plantearse a propósito de la normativa interna de transposición de la Directiva 90/313 (LCEur 1990, 613), cuyo artículo 3 en su apartado cuarto y artículo 4 decían: "Artículo 3.4: Las autoridades públicas deberán responder a los interesados lo antes posible y dentro del plazo de dos meses. Se deberán indicar las razones de la denegación de la solicitud de información. Artículo 4: 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". Planteada la cuestión de si a raíz de estas previsiones el silencio podría con carácter negativo por el ordenamiento interno del Estado miembro, el Tribunal dirá: "Si la Directiva 90/313(sic) no se opone, (...) 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 ". Así, pues, 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. En todo caso, y al margen de otros planteamientos alternativos que pudieran pretenderse hacer valer, lo que es claro también es que la normativa europea de ningún modo vendría a impedir el carácter positivo del silencio; y, por tanto, es a la luz de la propia normativa interna bajo la que ha de resolverse la controversia; y conforme a dicha normativa, como ya hemos indicado, no cabe sino una conclusión: ante la falta de determinación expresa "ex lege" en sentido contrario, el ordenamiento jurídico



tiene establecido el carácter positivo del silencio en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento. No ha lugar, por consiguiente, a entender vulnerado el artículo 43 LRJAP -PAC (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246); y tampoco cabe, pues, acoger el segundo motivo de casación fundado sobre la infracción de este precepto".

Valoración de la Sala al caso de Autos.

Consideramos que el recurso debe ser desestimado por las razones que ahora diremos.

En primer lugar, cabe comenzar advirtiendo que la Sentencia del Tribunal Supremo que cita la actora en apoyo de su pretensión y en la que se confirmaba la resolución del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, fue dictada con carácter previo a que tuviera aplicación la Ley 19/2013, por lo que no resuelve el aparente conflicto normativo que aquí se plantea.

No obstante, la citada Sentencia, al inicio de su fundamento sexto (que hemos transcrito más arriba) comienza aseverando que la razón por la que el sentido del silencio examinado entonces debía ser de carácter estimatorio, era la inexistencia de una disposición con rango de Ley o norma de la Unión Europea que estableciera lo contrario.

Lo anterior, no es sino la plasmación de lo que recoge el actual artículo 24.1 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común.

Ciertamente, con posterioridad al dictado de esta Sentencia, entró en vigor la Ley 19/2013 cuya disposición adicional primera, recoge su carácter supletorio respecto de las restantes leyes de acceso a la información y en su último apartado, añade que será de aplicación en lo no previsto en el acceso a la información ambiental, siendo de recordar que el acceso a la información ambiental, se regula en la Ley 27/2006 que nos viene ocupando.

Advertimos que a diferencia de lo que ocurría con la Ley 27/2006 en la que no se estipulaba sentido alguno del silencio administrativo, la Ley 19/2013, en su artículo 20.4 recoge con claridad el sentido negativo de dicho silencio administrativo.

Para el Tribunal admitido el carácter subsidiario de la Ley 19/2013 respecto de la Ley 26/2007 y recogido en la primera de estas el sentido negativo del silencio, debe concluirse que si bien hasta la entrada en vigor de la Ley 19/2013 el silencio a la falta de respuesta de la solicitud de información previsto en la Ley 27/2006 era positivo, una vez entró en vigor la Ley 19/2013 el sentido del silencio debe entenderse de carácter negativo, por su regulación expresa y por su carácter subsidiario respecto de la Ley 27/2006.

En apoyo de lo anterior, hemos de acudir a la propia exposición de motivos de la Ley 19/2013. Hemos transcrito de forma intencionada más arriba la parte relevante al caso de Autos, toda vez que esta exposición de motivos llega a disponer que *" la Ley, por lo tanto, 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"*.

No desconocemos que la exposición de motivos de una norma, no tiene valor normativo como tal, pero si de lo que se trata es de buscar la finalidad perseguida con ella por el legislador, debemos recordar que nuestro Tribunal Constitucional indicaba en STC 31/2010 el innegable valor interpretativo de las exposiciones de motivos de las normas, aunque en aquel caso lo hacía en referencia a un Estatuto de Autonomía.

Entendemos por tanto que la entrada en vigor de la Ley 19/2013 vino a cambiar el sentido del silencio que regía con anterioridad a la misma, y a esta conclusión se llega del examen de su propia exposición de motivos y del carácter subsidiario de la citada Ley respecto de la Ley 27/2006.

Para finalizar, queda referirse al informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aportado como Doc. 3 de la demanda. Dicho informe, indica en su página 9 que la solicitud de información que efectúa la actora, debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en la Ley 27/2006, pero entendemos que esa aseveración en nada empecé a que la Ley 19/2013 siga siendo subsidiaria de la Ley 27/2006 en todo lo no previsto en ella, siendo además de añadir que el propio Consejo de Transparencia no podría dejar sin efecto este carácter supletorio de la Ley 19/2013 por la sola emisión de un informe pues tal potestad, obviamente, le está vedada.

Tampoco consideramos, como alega la Abogacía del Estado, que pueda hablarse de una antinomia entre dos normas, la Ley de Procedimiento Administrativo Común 39/2015 y la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno por otro.

Consideramos que lo que concurre, más que una antinomia, es en efecto la concreción de uno de los supuestos que recoge el artículo 24.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y al que hacía referencia la propia STS de enero de 2015 en su fundamento sexto.



El artículo 24.1 LPAC indica que el silencio tendrá carácter estimatorio, salvo que una norma con rango de Ley dispusiera lo contrario. Justamente es esto lo que aquí ocurre, la Ley 19/2013, que es supletoria de la Ley 27/2006 según su Disposición Adicional Primera y que según su exposición de motivos tiene por objeto ahondar en el contenido de leyes anteriores, supliendo sus carencias y subsanando sus deficiencias, recoge en su artículo 20.4 que el sentido del silencio debe ser negativo.

Ya como conclusión, a nuestro entender cabría citar como argumento de refuerzo las recientes Sentencias del Tribunal Supremo interpretadoras de la Disposición Adicional de la Ley 19/2013 a la que venimos haciendo referencia que si bien la han interpretado frente a una disposición normativa diferente a la que aquí nos ocupa son, por su carácter nomofiláctico, aplicables a la presente.

La STS de 8 de marzo de 2021 recogida en la STS de 18 de marzo del mismo año dispone, " *Así, en la STS n.º 314 /2021, de 8 de marzo (RCA 1975/2020) hacíamos referencia a la Disposición Adicional 1ª de la LTBG y, en relación con ella, a la STS n.º 748/2020, de 11 de junio (RCA 577/2019), señalando al respecto: "La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019). Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia , precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella"*.

En conclusión y a nuestro entender, procede la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto al no haber un acto firme estimatorio de la pretensión del actor frente al cual accionar por la vía del artículo 29.2 LJCA."

SEGUNDO.- El escrito de interposición.

La parte recurrente impugna la sentencia impugnada, aduciendo al respecto las alegaciones que, de manera resumida, exponemos a continuación.

Comienza señalando que la regulación específica relativa a la información ambiental no se reduce a la Ley 27/2006, sino que está igualmente constituida por la normativa comunitaria aplicable. Y de una interpretación sistemática de la normativa aplicable a la información ambiental -esto es, a la luz del artículo 10.2(c) de la Ley 27/2006 así como 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 (en adelante, la " Directiva 2003/4/CE" o, simplemente, la "Directiva"), y particularmente, de sus artículos 3 y 4- resulta que el silencio no puede entenderse como negativo.

Añade que comparte plenamente los razonamientos de la STS de 16 de enero de 2015 -que entiende plenamente aplicable teniendo en cuenta que la misma es posterior a la entrada en vigor de la Ley 19/2013- y que, remitiéndose a la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, concluye en su 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".

Y precisa que todo ello no solo es conforme con los razonamientos jurisprudenciales recogidos en la STS 16 de enero de 2015 y en la STJUE de 21 de abril de 2005, sino que lo es igualmente respecto de lo dispuesto en la 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 Constitución Española.

Sostiene que el criterio adoptado por la sentencia recurrida resulta contrario al Derecho, toda vez que esta interpretación supondría, 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.

Defiende que procede 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, ha de tenerse en cuenta los objetivos de (i) garantizar el derecho de acceso y la materialización de ese derecho en la "puesta a disposición efectiva" de la información



medioambiental, (ii) obtener una mayor concienciación y una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales, (iii) la excepcionalidad de las denegaciones de las solicitudes y (iv) en la obligación de los Estados miembros de, en su caso, desarrollar lo previsto en la Directiva de una forma más amplia y garantista de los derechos, y no más restrictiva.

Afirma que la interpretación de la Ley 27/2006, en relación con la Ley 19/2013, de manera acorde a la Directiva invocada puede efectuarse directamente por el propio Tribunal Supremo al resolver el presente litigio. Todo ello sin perjuicio de las facultades que asisten al Tribunal Supremo para, si lo considerase necesario, recabar el pronunciamiento con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Y señala que la interpretación realizada por la sentencia de instancia se ha debido, además de a todo lo anterior, a la inobservancia de los artículos 9, 45 y 105.b) de la Constitución, de cuya lectura se desprende que su espíritu y finalidad (al igual que los obrantes en los Considerandos de la Directiva infringida) son las de garantizar el acceso a la información ambiental, y la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social y el acceso a archivos y registros administrativos en relación con la materia medioambiental; sin embargo, la sentencia recurrida adopta un criterio que resulta restrictivo y desfavorable del acceso de los ciudadanos a este tipo de información, y por tanto contrario a todo lo anterior (finalidad y espíritu de lo correspondiente de la Constitución, de la Directiva, y de la STS de 16 de enero de 2015).

Finaliza su escrito de interposición la parte recurrente solicitando la estimación del recurso conforme a la interpretación por ella defendida, esto es, sosteniendo que el silencio administrativo ante la solicitud de información ambiental ha de entenderse positivo y, en definitiva, estimando el recurso contencioso-administrativo y condenando a la Confederación Hidrográfica del Segura (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) a ejecutar el acto administrativo estimatorio de la solicitud de información ambiental formulada y, en consecuencia, a poner a su disposición en el plazo de un mes desde la notificación de la sentencia la información reclamada, con imposición de costas a la parte recurrida.

TERCERO.- El escrito de oposición.

La Abogacía del Estado se opone al recurso de casación alegando en su escrito, en esencia, lo siguiente:

(i) En relación con la aplicación directa e inmediata de la doctrina emanada de la STS de 16 de enero de 2015 (RC 691/2013), que basta la lectura de la citada STS para apreciar que, como referida a una STSJ dictada en fecha 5 de diciembre de 2012 -es decir, anterior a la entrada en vigor de la LTBG-, no pudo tomar en consideración esta Ley, que resultaba inaplicable a los hechos objeto de debate. Por ello, la tan citada STS tuvo que aplicar un ordenamiento jurídico que omitía cualquier mención sobre sentido del silencio que nos ocupa, intentando una interpretación integradora de tipo teleológico que, como veremos y bien ha descrito la STSJ, ha quedado superada tras la entrada en vigor de la LTBG.

(ii) Respecto de la aplicación de la Ley de Transparencia (LTBG), que en interpretación de esta vocación supletoria de la LTBG hay ya abundante jurisprudencia de esta Sala plenamente coherente con el resultado interpretativo defendido por la recurrida, citando al efecto la reciente STS de 7 de febrero de 2022 (RCA 6829/2020), por lo que " *pese a que en nuestro caso hay un régimen específico de acceso a la información medioambiental contemplada en una Ley al efecto (la LAIMA), no hay duda de la operatividad supletoria de la LTBG, no solo por expresarlo de modo inequívoco y literal el apartado 3 de su Disposición Adicional primera, sino por imponerlo así la Jurisprudencia ya sentada sobre la supletoriedad de la LTBG*".

(iii) Rechaza la recurrida los argumentos de la recurrente basados en la pretendida incompatibilidad entre el carácter negativo del silencio y las necesidades de resolución expresa y motivación de la denegación contenidas en el régimen jurídico específico aplicable al acceso a la información en materia medioambiental; la protección de los intereses generales y de terceros.

(iv) Realiza la recurrida una especial referencia a la STJCE (Sala Segunda) de 21 de abril de 2005 (asunto C-186/04), dictada en el *Caso Pierre Housieaux contra Capitale*, señalando al respecto que ha de resaltarse una circunstancia que ni el recurrente ni la propia STS precitada toman en consideración, y que hace que la doctrina emanada de tal STJCE no pueda trasladarse sin matices a nuestro Derecho: el TJCE estaba tratando de un supuesto en que el silencio configuraba un acto desestimatorio propiamente dicho.

Por tanto, alega, que la doctrina de la STJCE no es aplicable al Derecho español, en tanto que viene referida a un caso en que la denegación presunta de la solicitud de acceso a la información medioambiental se configuraba como un verdadero acto administrativo que adquiriría firmeza a todos los efectos, en cuyo caso es lógico que considerase contrario a las exigencias de la Directiva que tal acto no estuviera motivado. Sin embargo, en Derecho español el silencio negativo configura una mera ficción jurídica, no un verdadero acto (que ni adquiere firmeza ni impide una resolución expresa), por lo que no cabe imputarle al mismo exigencias de motivación.



Pero es que, aunque subsidiariamente se entendiera aplicable a nuestro Derecho la doctrina emanada de la anterior STJCE, el resultado sería el mismo que hemos anticipado: en nuestro caso, el silencio es negativo por disposición legal expresa de una ley (en este caso supletoriamente aplicable), que no resulta incompatible con el régimen específico en tanto que genera una mera ficción jurídica para habilitar su impugnación judicial y no obsta al dictado del acto expreso, constituyendo la falta de motivación un motivo de anulación del acto, en su caso.

Y ello significa que el silencio no genera un acto estimatorio que habilite la vía del artículo 29.2 LJCA, sino que habrá de interponerse recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la petición de acceso a la información.

(v) Concluye su argumentación la recurrida señalando que es comprensible que nuestro TS, ante el vacío legal existente en el momento de dictar su sentencia de 2015 (pues la LTBG no era aplicable al caso "*ratione temporis*"), y teniendo que inferir el sentido del silencio de los principios que entiende inspiran la regulación, pudiera inclinarse por su carácter positivo. Pero, existiendo ya una regulación específica que no solo cubre, sino que quiere cubrir esta laguna (recuérdese la Exposición de motivos de la LTBG y la mención expresa de la materia medioambiental en el apartado 3 de su Disposición adicional primera), el examen debe ser de compatibilidad de tal previsión expresa con el régimen específico; y, por todo lo expuesto, el sentido negativo del silencio es perfectamente compatible con la regulación sobre la materia.

Y, con base en lo expuesto, finaliza su escrito de oposición la parte recurrida solicitando que se fije doctrina en el sentido por ella propugnado, desestimándose el presente recurso de casación.

CUARTO.- Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional suscitada en este recurso.

I. Conforme a lo dispuesto en el auto de admisión de 27 de abril de 2022, la cuestión que en este caso presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en "reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar o rectificar, nuestra jurisprudencia sobre el sentido del silencio de la Administración frente al requerimiento de información ambiental al amparo del artículo 10 de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente".

Y, a tal fin, dicho auto identificó como normas que, en principio, deberían ser objeto de interpretación, sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pudiera extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado, las siguientes: artículos 10, apartado segundo, de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; artículos 3 y 4 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; Disposición adicional primera, apartados 2 y 3, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y los artículos 9, 45 y 105.b) de la Constitución Española.

II. Ahora bien, antes de nada conviene recordar que en reiteradas ocasiones -por todas, baste citar la reciente STS nº 1.551/2022, de 23 de noviembre (RC 7929/2021)- hemos establecido que para dar respuesta precisa a la cuestión planteada debemos tener presente que la labor hermenéutica que nos requiere el auto de admisión (ex artículo 93.1) no puede hacerse "en abstracto", prescindiendo del objeto del litigio en los términos que derivan de la actuación administrativa recurrida y de las pretensiones ejercitadas por las partes. Por ello, es necesario tomar en consideración las circunstancias concurrentes en el supuesto que ahora examinamos.

En el caso enjuiciado, los hechos acaecidos son, en síntesis, los siguientes:

(i) En fecha 14 de noviembre de 2019 y al amparo de la Ley 27/2006, el Sindicato recurrente solicitó determinada información medioambiental a la Confederación Hidrográfica del Segura, sin que su petición obtuviera respuesta en el plazo de un mes.

(ii) Por ello, el Sindicato consideró que el silencio de la Administración debía ser interpretado en sentido positivo y solicitó del Ministerio de Transición Ecológica la ejecución del acto positivo presunto, al amparo del artículo 29.2 LJCA, solicitud que dicho Ministerio derivó hacia la Confederación Hidrográfica del Segura.

(iii) Ante la inactividad de la Confederación, el Sindicato interpuso recurso contencioso-administrativo invocando el efecto positivo del silencio en este caso al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 LPAC y de la doctrina establecida en las SSTS de 16 de enero de 2015 (RC 691/2013) y de 20 de junio de 2005.

(iv) La Abogacía del Estado se opuso al recurso alegando que la demanda debía desestimarse por dos razones: la primera, porque la Ley 19/2013 es subsidiaria de la Ley 27/2006, y aquélla prevé un régimen desestimatorio en caso de silencio; y, la segunda, porque la dicotomía entre Ley de Procedimiento Administrativo Común



39/2015 y Ley 19/2013 de Transparencia debe resolverse en favor de esta última por aplicación del principio de especialidad.

(v) La Sala de Murcia dictó sentencia en la que vino a precisar -en esencia- que, a diferencia de lo que ocurría con la Ley 27/2006, en la que no se estipulaba sentido alguno del silencio administrativo, la Ley 19/2013, recoge con claridad en su artículo 20.4 el sentido negativo de dicho silencio administrativo.

Por ello, señaló, admitido el carácter subsidiario de la Ley 19/2013 respecto de la Ley 26/2007 y recogido en la primera de éstas el sentido negativo del silencio, debe concluirse que si bien hasta la entrada en vigor de la Ley 19/2013 el silencio a la falta de respuesta de la solicitud de información previsto en la Ley 27/2006 era positivo, una vez entró en vigor la Ley 19/2013 el sentido del silencio debe entenderse de carácter negativo, por su regulación expresa y por su carácter subsidiario respecto de la Ley 27/2006 (invocando, además, como argumento de refuerzo lo dicho en las SSTs de 8 y 18 de marzo de 2021).

Y finalizaba del siguiente modo: "*En conclusión y a nuestro entender, procede la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto al no haber un acto firme estimatorio de la pretensión del actor frente al cual accionar por la vía del artículo 29.2 LJCA.*"

(vi) Frente a esta sentencia, el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura interpuso el presente recurso de casación.

III. Por tanto, a la vista de las circunstancias concurrentes en el supuesto examinado, lo que debemos dilucidar en esta sentencia es el sentido del silencio de la Administración frente a una solicitud de información medioambiental formulada el 14 de noviembre de 2019.

Y a este respecto podemos anticipar que nuestra conclusión es clara: el silencio debe ser interpretado en tal caso en sentido negativo. Y es que, como acertadamente apunta la sentencia de instancia, 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. Veamos.

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.

1. (...)

2. Se regirán 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.

2) Esta conclusión, por lo demás, coincide con la establecida con anterioridad por esta Sala -y, singularmente, por su Sección Tercera- en distintas sentencias, entre las que podemos citar -a título de ejemplo- la STS nº 144/2022, de 7 de febrero (RC 6829/2020), que en el apartado D) de su Fundamento Tercero señalaba:

" **D)** En la reciente **STS de 8 de marzo de 2021 (RCA 1975/2020)**, luego seguida por la de 18 del mismo mes (RCA 3934/2020) esta Sala ha perfilado su criterio sobre la disposición adicional primera y la aplicabilidad de otros regímenes de publicidad diciendo:

<<TERCERO.- Sobre el alcance de la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia .

La Administración del Estado funda su recurso, como hemos avanzado ya, sobre la base de que el Real Decreto 1591/2009 que regula los productos sanitarios contiene un régimen específico de acceso a la información que excluye la aplicación del régimen general previsto en la Ley de Transparencia, el cual no tendría aplicación en el ámbito material regulado por el citado Real Decreto. Aunque en el debate de instancia la Administración había invocado los artículos 7.1, 32 y 35.5 del Real Decreto para justificar la existencia de un régimen específico de acceso a la información, en casación el Abogado del Estado se circunscribe al primero de ellos, del que pone de relieve que es una reproducción literal del artículo 20 de la Directiva 93/42/CEE, que el referido Real Decreto precisamente traspone al derecho interno. En cualquier caso, señala el Abogado del Estado, el citado artículo 7 sería en todo caso de aplicación directa, pues lo establecido en la disposición adicional primera.2 de la Ley



de Transparencia supone la aplicación de regulaciones parciales sobre el acceso de la información, pues no tendría sentido hablar de aplicación supletoria de la Ley de Transparencia para los casos de una regulación total o exhaustiva del acceso a la información en una regulación sectorial que hiciera innecesaria la aplicación supletoria de dicha ley.

Debemos referirnos por tanto, en primer lugar, al alcance de la supletoriedad de la Ley de Transparencia cuando existan regulaciones específicas del acceso a la información en ámbitos sectoriales del ordenamiento jurídico, para luego examinar, en su caso, la excepción de confidencialidad que se contempla en el referido artículo 7 del Real Decreto regulador de los productos sanitarios. El tenor literal de la **disposición adicional primera de la Ley de Transparencia** es el siguiente: (...)

No es esta, sin embargo, la primera vez que debemos abordar el contenido de esta disposición adicional. En efecto, en la **sentencia de esta Sala de 11 de junio de 2020 (RC 577/2019)** ya dijimos lo siguiente: (...)

La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).

Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, **la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia.** La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que **en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.**

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria>>.

A lo anterior debemos añadir que, a efectos de este recurso, esta es la doctrina jurisprudencial que debe prevalecer, incluso frente a la establecida en la STS de 16 de enero de 2015, que desestimó el recurso de casación nº 691/2013 interpuesto contra la sentencia nº 649/2012 dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en fecha 5 de diciembre de 2012; y ello por ser obvio que, dada la fecha de esta última, la Sala de Valencia no pudo tomar en consideración la Ley 19/2013, aun no publicada, y que este Tribunal Supremo se limitó entonces a resolver lo procedente dentro de los términos en que estaba planteado el debate.

3) En consecuencia, confirmada jurisprudencialmente la supletoriedad de la Ley 19/2013 respecto de la Ley 27/2006 en este extremo, dado que el artículo 20.4 de la Ley 19/2013 dispone que *"Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada"*, necesariamente debemos concluir afirmando que el silencio de la Administración ante



una solicitud de información medioambiental formulada en 2019 -esto es, tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013- debe ser interpretado en sentido negativo.

Esta conclusión, por otra parte, respeta la previsión general establecida en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, que dispone que " *En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario*", dado que en este caso es, precisamente, una norma con rango de ley la que establece el sentido negativo del silencio de la Administración.

IV. Por ello, debemos dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión estableciendo la siguiente *doctrina jurisprudencial*: 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.

QUINTO.- Aplicación de la referida doctrina al caso enjuiciado: conclusiones y costas.

La aplicación de la referida doctrina al supuesto ahora examinado conduce directamente al rechazo del presente recurso de casación, en cuanto que la Sala de instancia se ajustó plenamente a aquélla al desestimar el recurso contencioso-administrativo -con base en los razonamientos indicados que, en lo esencial, compartimos- por considerar que la solicitud de información medioambiental del Sindicato recurrente no se convirtió, por efecto del silencio de la Administración demandada, en una estimación de su pretensión informativa.

En consecuencia, debemos declarar no haber lugar y desestimar el presente recurso de casación, por ser conforme a Derecho la sentencia impugnada.

Y, en cuanto a las costas, disponemos lo siguiente: respecto de las de casación, que cada parte abone las causadas a su instancia y la mitad de las comunes, al no apreciar temeridad ni mala fe en ninguna de aquéllas; y en cuanto a las de la instancia, confirmamos lo acordado en la sentencia impugnada.

FALLO

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

Primero.- Establecer la doctrina jurisprudencial indicada en el último apartado del Fundamento Cuarto de esta sentencia.

Segundo.- Declarar no haber lugar y desestimar el presente recurso de casación nº 1509/2022 interpuesto por la representación procesal del Sindicato Central de Regantes del DIRECCION000, contra la sentencia nº 683/2021, de 21 de diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, por ser conforme a Derecho la sentencia impugnada.

Tercero.- Imponer las costas conforme a lo establecido en el último Fundamento de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

El magistrado Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente de la Sección, voto en Sala y no pudo firmar, haciéndolo en su lugar el magistrado Excmo. Sr. Carlos Lesmes Serrano.