

XXIII. El acceso a la información ambiental: luz verde a las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y fin del silencio administrativo positivo¹

LUCÍA CASADO CASADO

Profesora Titular (acreditada como Catedrática) de Derecho Administrativo
Investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)
y del Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi
Climàtic i Transició Energètica (IU-RESCAT)
Universitat Rovira i Virgili

SUMARIO: 1. *Valoración general.*–2. *Jurisprudencia de interés en materia de acceso a la información ambiental.* 2.1 Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2.1.1 La inaplicación de la Directiva 2003/4/CE a los órganos jurisdiccionales. 2.1.2 El alcance de las excepciones al acceso a la información medioambiental: las excepciones relativas a «comunicaciones internas» y a «procedimientos de las autoridades públicas». 2.2 Tribunal Supremo. 2.2.1 La posibilidad de aplicación de la reclamación ante las autoridades de transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental: la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en el caso de existencia de regímenes específicos de acceso a la información. 2.2.2 Un nuevo criterio interpretativo en relación con el silencio administrativo en las solicitudes de acceso a la información ambiental: el fin del silencio positivo. 2.3 Audiencia Nacional. 2.3.1 La posibilidad de acudir a la vía genérica de la Ley de transparencia cuando existan dudas razonables sobre si resulta o no de aplicación la Ley de acceso a la información sobre medio ambiente. 2.3.2 El acceso al contenido de los planes especiales de sequía: la innecesariedad de publicación de su contenido íntegro en el BOE.–3. *Pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública: doctrina de interés en materia ambiental.* 3.1 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: la reconsideración de su criterio anterior y la admisión de su competencia para resolver reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. 3.2 Organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública: la generalización de la admisión de reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental.–*Bibliografía.*

¹ Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili, del cual la autora es coordinadora, «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

RESUMEN

Este trabajo analiza las novedades más relevantes que se han producido en relación con el acceso a la información en materia ambiental en 2022 y 2023. Con este fin, se estructura en dos partes principales, precedidas de una breve introducción en que se realiza una valoración general. En la primera, se destaca la jurisprudencia de interés aprobada en relación con el acceso a la información ambiental y se comentan varias sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional. De especial relevancia son dos Sentencias del Tribunal Supremo que fijan jurisprudencia en relación con el régimen de garantías aplicable y el sentido del silencio administrativo en el ámbito del acceso a la información ambiental. En la segunda, se da cuenta de algunos pronunciamientos de interés, en este ámbito, de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública, tanto a nivel estatal como autonómico, durante los dos años indicados, que siguen la estela fijada por el Tribunal Supremo.

ABSTRACT

This paper analyses the most relevant developments regarding the access to environmental information in 2022 and 2023. For this purpose, it is structured in two main parts, preceded by a brief introduction in which a general assessment is made. In the first part, it highlights the jurisprudence of interest approved in relation to access to environmental information and comments on several rulings of the Court of Justice of the European Union, the Supreme Court and the National High Court. Of special relevance are two rulings of the Supreme Court that establish jurisprudence in relation to the applicable regime of guarantees and the meaning of administrative silence in the field of access to environmental information. In the second one, some interesting pronouncements in this field are taken into account, from the authorities that guarantee the right of access to public information, both at the state and regional level, during these years, which follow the trail set by the Supreme Court.

PALABRAS CLAVE

Transparencia. Información ambiental. Comunicaciones internas. Procedimientos de las autoridades públicas. Silencio administrativo. Reclamaciones

KEYWORDS

Transparency. Environmental information. Internal communications. Proceedings of public authorities. Administrative silence. Complaints

1. VALORACIÓN GENERAL

El acceso a la información ambiental tiene una importancia fundamental y es indispensable para hacer efectivos los otros dos pilares del Convenio de Aarhus (participación pública y acceso a la justicia). Cuenta, además, con un marco jurídico muy avanzado, que recoge en términos muy amplios el derecho de acceso, como ya hemos venido poniendo de manifiesto en ediciones anteriores del Observatorio de Políticas Ambientales².

Este derecho de acceso a la información ambiental se ha utilizado ampliamente por la ciudadanía, tal y como se desprende del *Informe estadístico 2022 sobre acceso a la información ambiental*, elaborado en 2023 por la Oficina de Información Ambiental, dependiente de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Vicesecretaría General Técnica. Según datos obrantes en este Informe, referidos a 2022, en la Oficina de Información Ambiental se tramitaron 18.273 solicitudes dentro de la categoría de información ambiental, lo que evidencia el incremento sustancial de solicitudes (se pasa de 8.957 en 2021 a 18.273 en 2022). De ellas, 13.753 (75,26%) se hicieron por teléfono, 4.360 (23,86%) por correo electrónico, 99 (0,54%) a través del Portal de Transparencia, 36 (0,20%) de forma presencial, 18 (0,10%) en Registros y 7 (0,04%) por Sede Electrónica. Las materias o temas más demandados fueron los relativos a la energía (5.672 solicitudes –31,04%–), bonos sociales (2.312 –12,65%–) y ayudas en materia de energía (1.184 –6,48%–), que suman más del 50% de las consultas formuladas, pero también destaca un amplio número de consultas relativas a radiaciones o residuos (1.862 –10,19%–), medidas, normas y planes (1.143 –6,26%–), atmósfera (1.030 –5,64%–) y el Convenio CITES (1.011 –5,53%–).

En cuanto a las solicitudes de información ambiental que, aun siendo de temática ambiental, fueron presentadas, en 2022, a través del Portal de la Transparencia y, por tanto, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), fueron resueltas por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento inadmitiéndolas, en aplicación de la disposición adicional 1.ª, apartado 2, de la LTAIBG, y fueron reconducidas al procedimiento administrativo especial del derecho de acceso a la información ambiental regulado en la Ley 27/2006, de 18 de julio,

² Vid. CASADO CASADO, 2022, pp. 601-626.

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 (en adelante, LAIMA). En total, se trasladaron de un procedimiento a otro un total de 99 solicitudes.

A pesar de los amplios términos en que se configura el derecho de acceso a la información ambiental y de que la mayor parte de solicitudes de información presentadas, por lo menos a nivel estatal, recibieron respuesta, todavía existen dificultades para garantizar un ejercicio efectivo del acceso a la información ambiental y continúan planteándose problemas en este ámbito. Así se evidencia en los informes anuales que elabora el Defensor del Pueblo. En efecto, en el *Informe Anual 2021*, se pone de manifiesto que «las administraciones no siempre respetan esta regulación» y que «Todos los años, la institución recibe quejas al respecto y las actuaciones ponen de manifiesto incumplimientos e interpretaciones restrictivas del derecho de acceso a la información contrarias a la ley»³. En este Informe, se denuncia que algunas administraciones públicas exigen para el acceso a la información ambiental la acreditación de un interés legítimo, en contra de lo establecido por la normativa, que les impone el deber de suministrar la información que obre en su poder y, en particular, la que obre en procedimientos finalizados, a cualquier persona que la pida, sin necesidad de acreditar un interés legítimo; se recuerda la obligación de las administraciones públicas de difundir activamente información ambiental sin que medie una solicitud particular y, en concreto, de elaborar y difundir informes ambientales de coyuntura (anuales) y completos (cada cuatro años), obligación omitida por algunas administraciones públicas; y se critica que las administraciones públicas suelen aludir de forma genérica a la necesidad de proteger los datos de carácter personal para impedir el acceso a un expediente⁴. Asimismo, se abordan los problemas que plantea el acceso a la información referida a la comercialización de plaguicidas en España⁵. En cambio, llama la atención que en el *Informe Anual 2022* no haya ningún apartado específico sobre derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, a diferencia de lo que viene siendo habitual.

También se ponen de manifiesto algunas dificultades en la aplicación de la LAIMA por parte de las autoridades públicas participantes en el *Informe estadístico 2022 sobre acceso a la*

³ *Informe Anual 2021 y debates en las Cortes Generales*, Volumen I, *Informe*, p. 445.

⁴ *Informe Anual 2021...*, pp. 445-446.

⁵ *Informe Anual 2021...*, pp. 444-449.

*información ambiental*⁶: la dificultad de cumplir con los plazos de resolución fijados en la normativa, a causa del incremento del volumen de solicitudes de acceso a la información ambiental, junto con las necesidades de personal existentes en la administración, lo que también incide en la calidad de las respuestas proporcionadas; el desconocimiento del régimen jurídico específico en la materia por parte de la ciudadanía, como evidencia el hecho de que la mayoría de las peticiones se soliciten en virtud de la LTAIBG, aun cuando sea de aplicación, de conformidad con su disposición adicional 1.^a, la LAIMA; las dificultades existentes en la aplicación de los límites del derecho de acceso, que provoca, en ocasiones, controversia entre los departamentos a la hora de dar acceso a la información solicitada; las tareas de anonimización de datos protegidos; y la coordinación entre organismos y unidades de los diferentes departamentos.

Fruto de la conflictividad desatada con la aplicación de la LAIMA a solicitudes de información ambiental concretas, algunos casos han llegado a los tribunales, lo que evidencia las dificultades existentes, tanto a la hora de aplicar determinadas excepciones para impedir el acceso a informaciones ambientales como de determinar la articulación entre la LAIMA y la LTAIBG y, en particular, el alcance de la supletoriedad de esta sobre el régimen jurídico específico de acceso a la información ambiental. En particular, en 2022 y 2023, hay algunas sentencias interesantes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, de las que daremos cuenta en este trabajo. De especial relevancia son las sentencias del Tribunal Supremo que, en el marco de recursos de casación, fijan jurisprudencia en torno al sentido del silencio administrativo en las solicitudes de acceso a la información ambiental, que se considera que debe ser negativo; y el régimen de garantías aplicable en este ámbito, entendiéndose que la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) resulta aplicable. Este nuevo criterio interpretativo fijado por el Tribunal Supremo ha obligado al CTBG y a algunos entes equivalentes autonómicos a cambiar su doctrina previa y a admitir la interposición de reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. De este modo, se pone fin a la diversidad de posicionamientos existente en torno a la admisión de

⁶ *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, 2023, p. 8 (<https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/informes-estadisticos.html> –última consulta, 21 de febrero de 2024–).

la reclamación ante un órgano de garantía de la transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental, posibilidad que había sido admitida por algunas autoridades autonómicas garantes del derecho de acceso a la información, pero negada por otras y por el propio CTBG.

2. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Durante los años 2022 y 2023, deben destacarse varias sentencias en relación con el acceso a la información en materia ambiental. En particular, analizamos varias sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional.

2.1 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea, destacamos dos sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la de 24 de marzo de 2022, de la Sala Primera, *X, Z y Autoriteit Persoonsgegevens* (asunto C-245/20) y la de 23 de noviembre de 2023, de la Sala Cuarta, *Right to Know CLG y An Taoiseach* (asunto C-84/22).

2.1.1 La inaplicación de la Directiva 2003/4/CE a los órganos jurisdiccionales

En la Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 24 de marzo de 2022, *X, Z y Autoriteit Persoonsgegevens* (asunto C-245/20), se resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el *recht-bank Midden-Nederland* (Tribunal de Primera Instancia de los Países Bajos Centrales). Su objeto es la interpretación del artículo 55, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), con arreglo al cual «Las autoridades de control no serán competentes para controlar las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales en el ejercicio de su función judicial».

Como puede apreciarse, no se trata de una sentencia que verse sobre la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Conse-

jo, de 28 de enero de 2023, relativa al acceso del público a la información medioambiental, sino que lo hace sobre el Reglamento (UE) 2016/679. Aun así, tiene interés en este ámbito, tal y como exponemos a continuación. Varias son las cuestiones a dilucidar en esta sentencia. Por una parte, si el citado Reglamento resulta aplicable a las autoridades judiciales. Por otra, la interpretación que ha de darse al artículo 55, apartado 3, y, en particular, si este precepto debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un tribunal ponga temporalmente a disposición de periodistas documentos extraídos de un procedimiento judicial que contienen datos personales está comprendido en el ejercicio, por parte de dicho tribunal, de su función judicial, en el sentido de la referida disposición y, por lo tanto, se excluye el control por parte de las autoridades de control sobre tales operaciones de tratamiento.

Con relación a la primera cuestión, el TJUE, apelando al artículo 2, apartado 1, del Reglamento 2016/679, considera que esta norma se aplica a cualquier tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero, sin establecer distinciones en función de la identidad del autor del tratamiento de que se trate. De ello deduce que, «sin perjuicio de los supuestos mencionados en su artículo 2, apartados 2 y 3, el Reglamento 2016/679 se aplica a las operaciones de tratamiento efectuadas tanto por los particulares como por las autoridades públicas, incluidas, como indica su considerando 20, las autoridades judiciales, como los tribunales» (apartado 25). En opinión del Tribunal, esta interpretación se ve corroborada por el hecho de que algunas disposiciones del citado Reglamento van acompañadas de adaptaciones destinadas a tener en cuenta las particularidades propias de los tratamientos efectuados por los órganos jurisdiccionales, como sucede con el artículo 55.3, que excluye cualquier competencia de la autoridad de control en relación con las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales en el ejercicio de su función judicial (apartado 26). Es en este punto donde la Sentencia resulta de interés para el acceso a la información ambiental porque el TJUE destaca que el Reglamento 2016/679 se distingue de la Directiva 2003/4/CE, que no resulta aplicable a los órganos jurisdiccionales (apartado 27). Se reafirma, por tanto, el criterio interpretativo utilizado por la Sentencia de 15 de abril de 2021, *Friends of the Irish Environment Ltd* (asunto C-470/19), a la que el Tribunal apela expresamente. En ella, el TJUE ya había determinado que los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su autoridad no son autoridades públicas y, por lo

tanto, no están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva⁷. Ahora, vuelve a insistir en ello.

Respecto de la segunda, el TJUE considera que, al dejar fuera de la competencia de las autoridades de control las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales en el ejercicio de su función judicial, la finalidad que se busca es la de preservar la independencia judicial en el desempeño de sus funciones. Destaca, además, que el alcance del objetivo perseguido por el artículo 55.3 «no puede circunscribirse únicamente a garantizar la independencia judicial en el marco de la adopción de una resolución judicial determinada» (apartado 32). Por lo tanto, «la referencia a las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales “en el ejercicio de su función judicial” que figura en el artículo 55, apartado 3, del Reglamento 2016/679 debe entenderse, en el contexto de dicho Reglamento, en el sentido de que no se limita a los tratamientos de datos personales llevados a cabo por los órganos jurisdiccionales en el marco de asuntos concretos, sino que se refiere, de forma más amplia, al conjunto de operaciones de tratamiento efectuadas por los órganos jurisdiccionales en el marco de su actividad jurisdiccional, de modo que están excluidas de la competencia de la autoridad de control las operaciones de tratamiento cuyo control por dicha autoridad pudiera tener, directa o indirectamente, influencia sobre la independencia de sus miembros o pesar sobre sus decisiones» (apartado 34). De ahí que declare, al hilo del análisis del caso concreto que da origen a la cuestión prejudicial, que el artículo 55, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/679, «debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un tribunal ponga temporalmente a disposición de periodistas documentos extraídos de un procedimiento judicial que contienen datos personales con el fin de permitirles informar mejor del desarrollo de ese procedimiento está comprendido en el ejercicio, por parte de dicho tribunal, de su “función judicial”, en el sentido de la referida disposición».

2.1.2 El alcance de las excepciones al acceso a la información medioambiental: las excepciones relativas a «comunicaciones internas» y a «procedimientos de las autoridades públicas»

En la Sentencia (Sala Cuarta) de 23 de noviembre de 2023, *Right to Know CLG y An Taoiseach* (asunto C-84/22), con motivo de una petición de decisión prejudicial planteada por la *High Court*

⁷ Vid. el comentario de esta Sentencia realizado por CASADO CASADO, 2022, pp. 610-611.

(Tribunal Superior, Irlanda), el TJUE tiene ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las excepciones contenidas en el artículo 4.1, letra e), de la Directiva 2003/4/CE, que faculta a los Estados miembros para denegar las solicitudes de información medioambiental si «la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación»; y en el artículo 4.2, letra a), que faculta a los Estados miembros para denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de la información puede afectar negativamente a «la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté dispuesta por la ley». Esta petición de decisión prejudicial se presenta en el contexto de un litigio entre *Right to Know CLG*, una organización irlandesa sin ánimo de lucro, y el *An Taoiseach* (Primer Ministro, Irlanda), en relación con una solicitud dirigida al Gobierno irlandés el 8 de marzo de 2016, mediante la cual se solicitaba el acceso a todos los documentos relativos a las deliberaciones del Consejo de Ministros sobre las emisiones de gases de efecto invernadero de Irlanda mantenidas en las reuniones celebradas entre 2002 y 2016. En este supuesto, la *High Court* conoció de un recurso contra la decisión de 27 de junio de 2016, mediante la que se denegó tal solicitud, y declaró, mediante sentencia de 1 de junio de 2018, que era posible aplicar la excepción establecida en el artículo 4.1.e), sobre comunicaciones internas de una autoridad pública; y remitió el asunto al Primer Ministro, para que este ponderase el interés público atendido por la divulgación y aquel atendido por la denegación de la divulgación. Posteriormente, en una nueva decisión de 16 de agosto de 2018, que es objeto del litigio principal, la *High Court* estimó parcialmente la solicitud de acceso y consideró que no procedía aplicar la excepción al derecho de acceso establecida para las «comunicaciones internas», sino aquella establecida en el artículo 4.2.a) de la Directiva 2003/4/CE para los «procedimientos de las autoridades públicas». El órgano jurisdiccional remitente considera que esta última excepción puede aplicarse y que debería descartarse la establecida para las comunicaciones internas. No obstante, considera que la fuerza de cosa juzgada de los fundamentos de derecho de la sentencia de la *High Court* de 1 de junio de 2018 podría impedirlo, por cuanto dicho órgano jurisdiccional concluyó que la excepción relativa a las «comunicaciones internas» era aplicable. A la vista de estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente plantea varias cuestiones prejudiciales a través de las cuales se pretende determinar si las actas de las reuniones oficiales del poder ejecutivo de un Estado miembro, a las que han de asistir los miembros del Gobierno y en

las que estos actúan como órgano colegiado, deben calificarse, a efectos de una solicitud de acceso a la información medioambiental que figure en ellas, como «comunicaciones internas» o como «procedimientos de las autoridades públicas»; y el alcance del principio de fuerza de cosa juzgada. Con relación a esta última cuestión, se plantea, en esencia, si el artículo 6 de la Directiva 2003/4, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece que el principio de fuerza de cosa juzgada impide a una persona que ha obtenido, en una primera sentencia, la anulación de una decisión por la que se denegó su solicitud de acceso a información medioambiental, formular, en el marco de un litigio entre las mismas partes sobre la legalidad de una segunda decisión relativa a la misma solicitud de acceso, adoptada para dar curso a la primera sentencia, una alegación basada en la infracción del artículo 4 de la Directiva 2003/4, cuando esta alegación ha sido desestimada en la primera sentencia sin que ello aparezca en el fallo de la misma y, a falta de recurso interpuesto por el solicitante de acceso, dicha sentencia ha adquirido firmeza.

Con relación a la primera de las excepciones objeto de examen, la cuestión a resolver es si las actas de las reuniones formales del Gobierno de un Estado miembro están comprendidas en la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental establecida en el artículo 4.1.e) de la Directiva 2003/4/CE. Al respecto, el TJUE recuerda, apelando a la Sentencia de 20 de enero de 2021, *Land Baden-Württemberg* (asunto C-619/19)⁸, el significado de los términos «comunicación» e «interna». El primero «se refiere a una información dirigida por un autor a un destinatario, entendiéndose que dicho destinatario puede ser bien una entidad abstracta, como los «miembros» de una administración o el «consejo de administración» de una persona jurídica, bien una persona concreta perteneciente a una de dichas entidades, como un empleado o un funcionario» (apartado 37). El segundo, «a la información que no abandona la esfera interna de una autoridad pública, en particular cuando no ha sido divulgada a un tercero o no ha sido puesta a disposición del público» (apartado 38). Asimismo, recuerda que, en el supuesto de que una autoridad pública posea información medioambiental que ha recibido de una fuente externa, «esa información también puede ser “interna” si no ha sido o no debería haber sido puesta a disposición del público antes de su recepción por dicha autoridad y si no abandona la esfera interna de esa autoridad después de su recepción por esta» (apartado 39). De este modo, para el

⁸ *Vid.* el comentario de esta Sentencia realizado por CASADO CASADO, 2022, pp. 609-610.

TJUE, la excepción del artículo 4.1.e) de la Directiva «abarca la información que circula en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso a dicha información, no haya abandonado la esfera interna de tal autoridad, en su caso tras haber sido recibida por esta, y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de dicha recepción» (apartado 57). En el caso que da pie al litigio del cual trae causa esta decisión prejudicial, la solicitud de acceso se refiere a actas de las deliberaciones del Gobierno que, según el TJUE, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, reflejan información intercambiada entre los miembros de una Administración, que entra dentro del concepto de “autoridad pública”; se trata de “comunicaciones”, en la medida en que se reparten en el seno de una Administración; y, habida cuenta de su confidencialidad –establecida en el art. 28, apartado 4, punto 3, de la Constitución de Irlanda–, no están destinadas a ser divulgadas al público y conservan, por tanto, su carácter “interno”» (apartado 41).

Por lo que respecta a la segunda de las excepciones objeto de interpretación, el TJUE entra a analizar el concepto de «procedimientos de las autoridades públicas» y recuerda, a estos efectos, que el término «procedimientos» remite «a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones por las autoridades públicas, claramente designadas como procedimientos en el Derecho nacional y cuya confidencialidad debe estar dispuesta por la ley (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2012, *Flachglas Torgau*, C-204/09, EU: C:2012:71, apartados 63 y 64)» (apartado 43). Por ello, «la excepción relativa a los “procedimientos de las autoridades públicas” solo se aplica cuando el intercambio de información tiene lugar durante la etapa final de un proceso de toma de decisiones claramente definido como un “procedimiento” y cuya confidencialidad está dispuesta por la ley» (apartado 48). En definitiva, el Tribunal deja claro que esta excepción solo abarca la información intercambiada en el marco de las fases finales de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas claramente designadas como procedimientos con arreglo al Derecho nacional y respecto de los cuales ese Derecho establece una obligación de confidencialidad.

El TJUE excluye la posibilidad de una aplicación acumulativa de las dos excepciones examinadas y determina que la recogida en el artículo 4.2.a) de la Directiva 2003/4/CE prevalece sobre la incluida en el artículo 4.1.e). En efecto, «debe considerarse que el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4 constitu-

ye una *lex specialis* en relación con el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la misma Directiva. De este modo, si se cumplen efectivamente los requisitos de aplicación de la excepción más específica establecida para los “procedimientos de las autoridades públicas”, su aplicación prevalece sobre la de la excepción relativa a las comunicaciones internas, de alcance más general» (apartado 47). Además, entiende que ambas excepciones corresponden a dos regímenes jurídicos distintos. La relativa a las «comunicaciones internas» crea, en favor de las autoridades públicas, un espacio protegido para llevar a cabo procesos de reflexión y deliberaciones internas; tiene un alcance particularmente amplio, en la medida en que puede aplicarse en cada una de las etapas del conjunto de los trabajos de dichas autoridades, lo que exige, para determinar si una denegación de acceso a la información con base en esta excepción está justificada, delimitar estrictamente la ponderación de los intereses en juego –los que se oponen a su divulgación y los que la justifican– (apartado 50); y abarca la información que circula en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso a dicha información, no haya abandonado la esfera interna de tal autoridad, en su caso tras haber sido recibida por esta, y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de dicha recepción. En cambio, la establecida para los «procedimientos de las autoridades públicas» solo se refiere a la información intercambiada en un marco muy específico y permite «a los Estados miembros proteger exclusivamente la información que se refiere a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas y que estas, debido a su carácter especialmente sensible, consideran que deben ser confidenciales» (apartado 51). En consecuencia, su ámbito de aplicación es preciso y limitado, en tanto que únicamente abarca la información intercambiada en el marco de las fases finales de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas claramente designadas como procedimientos con arreglo al Derecho nacional y respecto de los cuales ese Derecho establece una obligación de confidencialidad.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta la salvedad establecida para la excepción del artículo 4.2.a) por la propia Directiva, al excluir expresamente de su ámbito de aplicación determinados datos que revisten especial importancia para el público. De ahí que esta excepción no permita denegar una solicitud de acceso a información medioambiental que se refiera a «información sobre emisiones en el medio ambiente» (art. 4.2). De este modo, aun cuando una «información se considere, en principio, confidencial en virtud del Derecho nacional, no podrá denegarse el acceso a la misma, a menos que

no sea posible disociarla del resto de la información intercambiada en el mismo contexto» (apartado 53). En cambio, si la información solicitada no se refiere a emisiones en el medio ambiente, «las autoridades nacionales competentes deben ponderar, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, segunda frase, de la Directiva 2003/4, el interés público atendido por la divulgación de esa información y el interés atendido por la denegación de la divulgación» (apartado 54). Tal ponderación de los intereses en juego «también es necesaria si, en el supuesto de que la excepción relativa a los “procedimientos de las autoridades públicas” no sea aplicable, la excepción relativa a las comunicaciones internas establecida en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, resulta aplicable [véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2021, *Land Baden-Württemberg* (Comunicaciones internas), C-619/19, EU: C:2021:35, apartado 58]» (apartado 55).

Asimismo, el TJUE recuerda, apelando también a la Sentencia de 20 de enero de 2021, *Land Baden-Württemberg* (asunto C-619/19), que «la autoridad nacional competente siempre debe comprobar si parte de la información requerida puede disociarse de la información a la que se aplica la excepción al derecho de acceso aplicable, de modo que dicha autoridad pueda proceder a una divulgación parcial» (apartado 56).

Por último, por lo que hace referencia a la fuerza de cosa juzgada, el TJUE considera que el artículo 6 de la Directiva 2003/4/CE, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad, «debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece que el principio de fuerza de cosa juzgada impide a una persona que ha obtenido, en una primera sentencia, la anulación de una resolución por la que se denegó su solicitud de acceso a información medioambiental formular, en el marco de un litigio entre las mismas partes sobre la legalidad de una segunda decisión relativa a la misma solicitud de acceso, adoptada para dar curso a la primera sentencia, una alegación basada en la infracción del artículo 4 de la Directiva 2003/4, cuando tal alegación ha sido desestimada en la primera sentencia sin que ello aparezca en el fallo de esta y, ante la ausencia del recurso que hubiera podido interponer el solicitante de acceso, dicha sentencia ha adquirido firmeza» (apartado 82). No obstante, «en la medida en que las normas procesales internas aplicables lo autoricen, un órgano jurisdiccional nacional debe permitir a esa persona formular la referida alegación para que se restablezca, en su caso, la conformidad de la situación controvertida en el litigio principal con la normativa de la Unión» (apartado 82).

2.2 TRIBUNAL SUPREMO

En el periodo examinado, hay dos sentencias del Tribunal Supremo especialmente relevantes en cuanto fijan jurisprudencia sobre dos de las cuestiones más controvertidas desatadas en relación con el acceso a la información ambiental, tras la aprobación de la LTAIBG: el régimen de garantías aplicable y el sentido del silencio administrativo ante la falta de respuesta a las solicitudes de acceso a la información ambiental.

2.2.1 **La posibilidad de aplicación de la reclamación ante las autoridades de transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental: la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en el caso de existencia de regímenes específicos de acceso a la información**

Resulta pertinente traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, recurso 3382/2020, ponente: Eduardo Calvo Rojas), aun cuando no verse sobre un supuesto de acceso a la información ambiental, sino de acceso a la información por parte de los electos locales. Y ello es así porque en ella se aborda una de las cuestiones más conflictivas que se ha suscitado en relación con la aplicación supletoria de la LTAIBG a los regímenes jurídicos específicos de acceso a la información –el existente en materia de medio ambiente es un buen ejemplo–, como es la de la aplicabilidad o no, en estos ámbitos, de la reclamación prevista por la legislación general de transparencia ante el CTBG (u organismos equivalentes autonómicos). Al respecto, el CTBG –también algunas autoridades autonómicas, como el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía–, como consecuencia de la interpretación que venía realizando de la disposición adicional 1.^a de la LTAIBG, no se consideraba competente y rechazaba las reclamaciones derivadas de solicitudes de acceso a la información presentadas en ámbitos materiales que, como el ambiental, entendía que contaban con un régimen jurídico específico⁹. Por lo tanto, en estos casos, el CTBG consideraba que la LTAIBG quedaba desplazada y eran aplicables los recursos específicamente previstos por las normas sectoriales o, en caso de no contar con previsión alguna al respecto, los generales previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las

⁹ *Vid.* al respecto CASADO CASADO, ATL, 2022, pp. 75-80.

administraciones públicas (en adelante, LPACAP), y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA). En cambio, la mayor parte de autoridades autonómicas de transparencia venía considerando que, si la normativa específica no recogía un recurso propio específico, en virtud de la aplicación supletoria de la LTAIBG –o las correspondientes normas autonómicas de transparencia–, resultaba de aplicación la reclamación en ella prevista y la autoridad de transparencia era competente para conocer de la reclamación que se pudiese plantear. Éste es el caso, por ejemplo, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, del Consejo de Transparencia de Aragón y del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana.

Esta cuestión es ahora objeto de análisis en la Sentencia comentada, con motivo del examen de un recurso de casación contra una Sentencia del TSJ de Cataluña de 18 de diciembre de 2019, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo presentado por la Diputación de Girona contra varias resoluciones de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, que anularon un conjunto de actos administrativos de la Diputación Provincial de Girona en los que se denegaba al grupo político Candidatura d’Unitat Popular (CUP) determinadas solicitudes de acceso a expedientes y de obtención de copias de los mismos. El Tribunal Supremo constata que los artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y 14 a 16 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, constituyen un régimen jurídico específico y completo del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de las corporaciones locales, por lo que debe aceptarse, sin dificultad, que «albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiente sustantiva como en la procedimental» (FJ 4.º). Por ello, la cuestión a dilucidar consiste en determinar si la existencia de tal regulación específica en la normativa sobre régimen local excluye la aplicación de la LTAIBG y, en concreto, si excluye la posibilidad de interponer la reclamación prevista en esta Ley. El Tribunal entiende que el régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la LTAIBG, siendo esta de aplicación supletoria. Ahora bien, advierte que la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el

régimen local no excluye la aplicación de la LTAIBG¹⁰ y, más en concreto, no impide que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la administración local pueda interponerse la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia. En efecto, considera que «la reclamación que se regula en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno sustituye al recurso de alzada, lo que deja a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición¹¹» (FJ 4.º). Por tanto, «la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno admite que la reclamación¹² que en ella se regula pueda dirigirse contra el acto originario que deniega el acceso a la información o, en su caso, contra el acto que desestima el recurso potestativo de reposición que eventualmente se hubiera interpuesto contra aquél» (FJ 4.º). De ahí que el Tribunal Supremo concluya que «el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (y, en el caso de Cataluña, en los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre)» (FJ 4.º). De este modo, en contra de lo que sostiene la Diputación recurrente, que invoca como respaldo de su tesis algunas resoluciones del CTBG, «esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de

¹⁰ En otras sentencias anteriores, el Tribunal Supremo, a la hora de interpretar la disposición adicional 1.ª, apartado 2, de la LTAIBG, ya había considerado que la aplicación supletoria de la normativa de transparencia se produce tanto cuando existe un régimen específico de acceso completo, como cuando existe un régimen específico parcial; y que, por tanto, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la LTBG, de modo que, aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la LTAIBG mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto. *Vid.*, en este sentido, la Sentencia de 7 de febrero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 6829/2020, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso), FJ 3.º

¹¹ FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, RGDA, 60, 2022, p. 23, critican la interpretación que realiza el Tribunal Supremo al considerar que la reclamación ante el órgano de garantía es compatible con un previo recurso de reposición. En su opinión, «la reclamación ante el órgano de garantía sustituye tanto al recurso administrativo de alzada como de reposición».

¹² Esta reclamación, como recuerda el Tribunal Supremo en la Sentencia objeto de comentario, «es meramente potestativa, de manera que no constituye una carga para quien pretende acceder a la información, ni un paso previo obligado antes de acudir a la vía contencioso-administrativa, sino que la posibilidad de formular la reclamación se ofrece al interesado como una garantía a la que voluntariamente puede acogerse para la protección de su derecho» (FJ 4.º).

ninguna técnica de “espiguelo” normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición» (FJ 4.º).

En una línea similar, aunque resolviendo una cuestión de distinto alcance, la Sentencia de 5 de abril de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 3060/2020, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) contiene diversas referencias a la naturaleza de la reclamación del artículo 24 de la LTBG que avalan la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones en ámbitos que cuenten con un régimen jurídico específico de acceso. El Tribunal Supremo considera que la reclamación recogida en la LTAIBG «constituye un cauce procedimental potestativo previo a emprender la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que persigue reforzar las garantías del derecho de acceso a la información pública, y que se ampara en el título competencial que ostenta el Estado para regular las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas con el fin de garantizar a los administrados un tratamiento común ante estas, tal como se infiere de la sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre» (FJ 3.º). Por ello, «no cabe que los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma carezcan de la facultad de formular reclamaciones contra aquellas resoluciones de los Entes locales pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma adoptadas en materia de acceso a la información pública, ya que asumir dicha asimetría procedimental supondría una flagrante vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución» (FJ 3.º). Y, desde la perspectiva que aquí nos interesa, añade que «En este sentido, cabe significar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, expuesto en la mencionada sentencia 104/2018, permite deducir con claridad que tanto el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública de la ley estatal, que evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos garantizado en el artículo 105 b) de la Constitución, como del propio procedi-

miento impugnatorio articulado ante el Consejo de transparencia estatal o ante el correspondiente Consejo Autonómico, tienen el carácter de normas básicas, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como el procedimiento administrativo común. Siendo el objeto de esta regulación reforzar la transparencia de la actividad administrativa y ampliar los instrumentos de control puestos a disposición de los ciudadanos para hacer efectivo la tutela de este derecho, no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio» (FJ 3.º).

Se resuelve con esta jurisprudencia una cuestión muy controvertida y se hace, además, de forma correcta. Esta interpretación la hemos defendido reiteradamente desde la aprobación de la LTAIBG¹³. En nuestra opinión, la reclamación ante una autoridad de transparencia debe resultar de aplicación, como consecuencia de la aplicación supletoria de la LTAIBG, en todas aquellas materias que cuentan con un régimen específico de acceso a la información, pero que no incluyen un instrumento de garantía de este tipo. Una previsión en este sentido en la LTAIBG hubiera evitado la disparidad de criterios existentes en las autoridades de transparencia y la inseguridad jurídica que se ha suscitado hasta que se ha dictado esta sentencia¹⁴. Ahora, este criterio interpretativo forjado con relación al acceso a la información por parte de electos locales se ha hecho extensivo también al acceso a la información ambiental. Así debe ser, puesto que el Tribunal Supremo defiende, como hemos señalado, la aplicación supletoria de la LTAIBG y, por tanto, de la reclamación en ella prevista –sustitutoria del recurso de alzada–, a todos los ámbitos en los que exista una regulación específica en materia de acceso a la información. Y, sin duda, el medio ambiente es uno de ellos. Por ello, a partir de esta sentencia, las autoridades garantes del derecho de acceso a la información ya no declinan su

¹³ *Vid.*, por ejemplo, CASADO CASADO, RCDP, 2016, pp. 22-42; y CASADO CASADO, RArAP, pp. 131-138.

¹⁴ Durante la tramitación de la LTAIBG, se presentó una enmienda en este sentido, pero no prosperó. *Vid.* la Enmienda núm. 476, presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Socialista, que proponía una nueva redacción del artículo 21.1 del Proyecto de Ley presentado (actual art. 24.1 LTBG). *Vid.* el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 19-3, de 2 de julio de 2013, p. 250.

competencia para conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental¹⁵.

2.2.2 Un nuevo criterio interpretativo en relación con el silencio administrativo en las solicitudes de acceso a la información ambiental: el fin del silencio positivo

En la Sentencia de 9 de enero de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 1509/2022, ponente: Fernando Román García) se aborda otra de las cuestiones más problemáticas en relación con el régimen jurídico de acceso a la información ambiental desatada tras la aprobación de la LTAIBG: el sentido del silencio administrativo.

La LAIMA no contiene referencia alguna al silencio administrativo, por lo que, por aplicación de la regulación general contenida en la normativa de procedimiento administrativo común, podría entenderse que se aplica la regla general del silencio positivo fijada por el artículo 24.1 de la LPACAP. Así lo entendió el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de enero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 691/2013, ponente: José Juan Suay Rincón)¹⁶. Sin embargo, la LTAIBG prevé que, transcurrido el plazo para resolver sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada (art. 20.4). De esta forma, de modo expreso, esta Ley atribuye efectos desestimatorios al silencio y, al no estar regulado el silencio administrativo en la LAIMA, la aplicación de la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG podría llevar a la aplicación, en el ámbito del acceso a la información ambiental, del silencio negativo por aplicación supletoria de esta Ley. Existen, por tanto, diferentes interpretaciones posibles ante esta cuestión, lo que ha provocado división en la doctrina administrativista. En tanto que algunas posiciones defienden la aplicación supletoria en este punto de la LTAIBG y, por tanto, la aplicación del silencio administrativo negativo, otras abogan por el silencio positivo y consideran que no es posible aplicar el efecto desestimatorio del silencio establecido por la LTAIBG en los procedimientos de acceso a la información ambiental¹⁷.

En medio de este panorama incierto irrumpe la Sentencia de 9 de enero de 2023, que resuelve un recurso de casación interpuesto

¹⁵ Vid. *Infra* el apartado 3 de este trabajo.

¹⁶ Vid. los FFJJ 6.º y 7.º de esta Sentencia.

¹⁷ Vid. una síntesis de los diferentes posicionamientos doctrinales en CASADO CASADO, ATL, 2022, pp. 73-75.

por un Sindicato Central de Regantes contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 21 de diciembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso 256/2020, ponente: Francisco Javier Kimatrai Salvador)¹⁸. Este recurso fue admitido mediante Auto del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso 1509/2022, ponente: Ángeles Huet de Sande), con arreglo al cual la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de 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» (FJ 2.º). Dicha Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia desestima el recurso contencioso-administrativo presentado por la entidad citada contra la falta de ejecución del acto administrativo firme relativo a la solicitud de información ambiental interesada frente a la Confederación Hidrográfica del Segura, en fecha 14 de noviembre de 2019, en relación con el Trasvase Tajo-Segura, por considerar que, en este ámbito, el silencio administrativo tiene efectos destimatorios.

Para dar respuesta a la cuestión casacional suscitada, el Tribunal Supremo comienza advirtiendo que la Sentencia de 16 de enero de 2015 se dictó antes de entrar en vigor la LTAIBG, cuya disposición adicional 1.ª recoge su carácter supletorio respecto de las restantes leyes de acceso a la información y prevé que será de aplicación en lo no previsto en sus normas reguladoras al acceso a la información ambiental (FJ 1.º). Considera que, en ese momento, era plausible la interpretación realizada, en defecto de toda previsión sobre el régimen del silencio en la LAIMA. Sin embargo, tras la entrada en vigor de la LTAIBG y «admitido el carácter subsidiario de la Ley 19/2013 respecto de la Ley 27/2006 y recogido en la

¹⁸ En esta Sentencia, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia entiende que la entrada en vigor de la LTAIBG vino a cambiar el sentido del silencio en el ámbito del acceso a la información ambiental, de modo que, ahora, existiendo ya una disposición con rango de ley que prevé legalmente que el silencio es negativo en las solicitudes de acceso a la información pública y teniendo en cuenta que la LTAIBG es en todo caso de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en la regulación específica recogida en la LAIMA, el silencio debe ser negativo (*vid.* el FJ 4.º). En la misma línea, se pronuncia también la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 16 de diciembre de 2021, que también fue objeto de recurso de casación, admitido mediante Auto del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso 1814/2022, ponente: Ángeles Huet de Sande), resuelto por la Sentencia de 22 de junio de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 1814/2022, ponente: Carlos Lesmes Serrano), a la que nos referimos en la nota a pie de página siguiente.

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» (FJ 1.º). De ahí que entienda 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» (FJ 4.º). Por ello, concluye que el silencio debe ser interpretado en sentido negativo y apoya esta conclusión en tres argumentos adicionales. En primer lugar, en el propio tenor literal de la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG la cual, ante la ausencia en la LAIMA de precisión del sentido del silencio de la administración ante solicitudes de información ambiental, «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» (FJ 4.º, apartado III). En segundo lugar, señala que esta conclusión coincide con la establecida con anterioridad por el Tribunal Supremo en distintas sentencias, entre las que cita, a título de ejemplo la de 7 de febrero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 6829/2020, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso), en la que ya había perfilado su criterio sobre la disposición adicional 1.ª y el alcance de la supletoriedad de la LTAIBG cuando existan regulaciones específicas del acceso a la información en ámbitos sectoriales del ordenamiento jurídico, determinando que la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de transparencia. A lo anterior añade que esta es la doctrina jurisprudencial que debe prevalecer, incluso frente a la establecida en la Sentencia de 16 de enero de 2015 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, aún no publicada, y que este Tribunal Supremo se limitó entonces a resolver lo procedente dentro de los términos en que estaba planteado el debate» (FJ 4.º, apartado III). Por último, confirmada jurisprudencialmente la supletoriedad de la LTAIBG respecto de la LAIMA en este extremo, dado que el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, atribuye efectos desestimatorios al silencio, entiende que necesariamente debe concluirse «afirmando que el silencio de la Admi-

nistración 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» (FJ 4.º, apartado III). Por otra parte, esta conclusión «respeta la previsión general establecida en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015», ya que «en este caso es, precisamente una norma con rango de ley la que establece el sentido negativo del silencio de la Administración».

A la vista de esta argumentación, el Tribunal Supremo establece 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» (FJ 4.º, apartado IV). En consecuencia, declara no haber lugar y desestima el recurso de casación, 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.

Esta doctrina jurisprudencial ha sido reiterada, posteriormente, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 1814/2022, ponente: Carlos Lesmes Serrano)¹⁹.

El criterio fijado por el Tribunal Supremo nos suscita algunas dudas desde la perspectiva de su compatibilidad con la Directiva 2003/4/CE –y también con el Convenio de Aarhus–, que obliga a la autoridad pública competente, bien a facilitar la informa-

¹⁹ Esta Sentencia trae causa del recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 16 de diciembre de 2021, mencionada en la nota a pie de página anterior. Esta Sentencia fue objeto de recurso de casación, admitido mediante Auto del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2022, el cual precisa que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en «determinar si los documentos preparatorios de una medida administrativa relacionada con el medio ambiente tienen la consideración de “información ambiental” a los efectos de reconocer el derecho de acceso público a aquellos, y, en su caso, reafirmar, reforzar, complementar, 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». El asunto ha sido resuelto por la Sentencia de 22 de junio de 2023, en la que el Tribunal Supremo reitera el criterio fijado en la Sentencia de 9 de enero de 2023 y considera que el silencio administrativo en una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la LAIMA, formulada tras la entrada en vigor de la LTAIBG, debe ser interpretado en sentido negativo (FJ 5.º). Sin embargo, no entra a valorar la noción de información ambiental, habida cuenta de que «La aplicación de la referida doctrina al supuesto ahora examinado conduce directamente al rechazo del presente recurso de casación sin necesidad de entrar en la consideración de la naturaleza de la información solicitada a la Administración autonómica, pues el objeto del recurso en la instancia, según la pretensión deducida por la parte actora, se centró exclusivamente en la ejecución de un acto administrativo producido, según su tesis, por silencio administrativo positivo. Como tal acto administrativo no existe ninguna ejecución resulta procedente, por lo que la desestimación del recurso acordada en la instancia es ajustada a Derecho» (FJ 6.º).

ción 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 recursos previsto. En esta misma línea, se han pronunciado Gómez Fernández²⁰ y Rianza Martínez y Olmos Fernández-Corugedo²¹. También Fernández Ramos y Pérez Monguió se muestran críticos. En su opinión, el problema de esta Sentencia «es que pasa por alto que la Ley 39/2015 no es tanto una ley general como ley común, y en la economía de la Ley de Procedimiento Administrativo Común – art. 21.1–, la aplicación del silencio desestimatorio requiere de una específica previsión legal, por lo que es dudoso que esta exigencia pueda ser desplazada por la aplicación de una simple cláusula de supletoriedad. Y todo ello sea dicho sin perjuicio de reconocer, como hemos defendido en otros trabajos, la falta de idoneidad del silencio estimatorio en este concreto procedimiento»²². Por su parte, Mora Ruiz pone 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» y sitúa la cuestión «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»²³. Por ello, en su opinión, «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 FJ 4 de la Sentencia (...) en relación con la 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»²⁴.

²⁰ GÓMEZ FERNÁNDEZ, 2023, *in totum*.

²¹ RIAZA MARTÍNEZ y OLMOS FERNÁNDEZ-CORUGEDO, RJA, 2023, pp. 203-222.

²² FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, RGDA, 63, 2023, p. 34.

²³ MORA RUIZ, AJA, 2023, p. 148.

²⁴ MORA RUIZ, AJA, 2023, pp. 148-149.

De todas formas, no se nos oculta la falta de idoneidad del silencio positivo en este ámbito y a ello nos hemos referido ya en varias ocasiones²⁵, ya que no supone una mejora de la garantía del derecho. Realmente, el solicitante solo verá realizado efectivamente su derecho cuando reciba la documentación solicitada. Al peticionario, si entra en juego el silencio administrativo positivo, solo le quedaría, con arreglo al artículo 29 de la LJCA, bien la opción de reclamar de la administración el cumplimiento de la obligación de suministrar información y, si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con las personas interesadas, deducir recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad para que un tribunal condene a la administración a cumplir con su obligación de suministrar la información²⁶ (apartado 1); bien la opción de solicitar la ejecución del acto firme y, si ésta no se produce en el plazo de un mes desde la petición, formular recurso contencioso-administrativo, tramitado por el procedimiento abreviado (apartado 2)²⁷. Cabe dudar, sin embargo, de la efectividad de estas vías, por su lentitud para obtener la información, que, en muchos casos, puede impedir la participación efectiva en procedimientos administrativos y judiciales; y por su inadecuación para dar una respuesta eficaz a las necesidades de defensa del medio ambiente.

2.3 AUDIENCIA NACIONAL

En el periodo analizado, destacamos dos sentencias de la Audiencia Nacional: la de 25 de enero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a, recurso 86/2021, ponente: José Guerrero Zaplana) y la de 4 de diciembre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, recurso 269/2019, ponente: Begoña Fernández Dozagarat).

²⁵ *Vid.*, por ejemplo, CASADO CASADO, RArAP, 2019, pp. 125-127 y CASADO CASADO, ATL, 2022, pp. 74-75.

²⁶ *Vid.*, en esta línea, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 365/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a, recurso núm. 134/2015, ponente: José Ramón Giménez Cabezón), FJ 7.º; y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias núm. 175/2012, de 23 de noviembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, recurso núm. 225/2011, ponente: Alfonso Rincón González-Alegre), FJ 4.º

²⁷ *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 649/2012, de 5 de diciembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a, recurso núm. 824/2010, ponente: Fernando Nieto Martín), FJ 2.º

2.3.1 La posibilidad de acudir a la vía genérica de la Ley de transparencia cuando existan dudas razonables sobre si resulta o no de aplicación la Ley de acceso a la información sobre medio ambiente

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de enero de 2022 aborda una cuestión de interés acerca de la relación entre la LTAIBG y la LAIMA, a raíz de un conflicto surgido en torno a una solicitud de información sobre sustancias activas de la estadística anual de productos fitosanitarios de los años 2011 a 2018 distribuidos por año, presentada al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Tal petición no obtuvo respuesta de la Administración, lo que motivó la interposición de una reclamación ante el CTBG, al haberse desestimado por silencio administrativo la solicitud inicial. Este organismo acordó desestimar la reclamación planteada, por tratarse de una información de contenido medioambiental, cuyo acceso se rige por su propia normativa específica (la LAIMA), como se desprende del apartado segundo de la disposición adicional 1.^a de la LTAIBG. Además, entendió que, habiendo quedado confirmado por la Administración afectada que la solicitud de información iba a ser tramitada de acuerdo con la normativa de aplicación y que el interesado iba a recibir una respuesta a su solicitud de información, que iba a poder ser impugnada en aplicación de los recursos previstos en dicha normativa, no cabía acoger los argumentos en los que se basa la reclamación presentada que, en consecuencia, debía ser desestimada. La resolución del CTBG fue confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 11, de 23 de julio de 2021 (procedimiento ordinario 46/2020), objeto del recurso de apelación que resuelve la Sentencia de la Audiencia Nacional objeto de análisis.

Esta Sentencia, aunque no llega a pronunciarse sobre el alcance de la aplicación supletoria de la LTAIBG en los casos de información ambiental, es importante porque deja sentado un criterio relevante para aquellos supuestos en que existan dudas razonables acerca de cuál debe ser la norma aplicable (la LTAIBG o la LAIMA). En esta ocasión, la información solicitada se refería a productos fitosanitarios y ello permitía, efectivamente, en principio, entender que el recurrente pudo solicitar la información pretendida con arreglo a una norma específica (la LAIMA) y no con amparo en una norma genérica (la LTAIBG). Sin embargo, considera la Audiencia Nacional que «asiste la razón al recurrente en apelación que en su petición existe un “plus” que diferencia su petición de cualquiera que se pudiera plantear en aplicación de la

ley 27/2006 y ello pues su petición se refería a: “los datos desagregados de las sustancias activas de la estadística anual de productos fitosanitarios”. Esta petición no coincide exactamente con el contenido del derecho a la información medioambiental del artículo 2.3 de la Ley 27/2006 por eso es razonable que se empleara una vía genérica de acceso a la información como es la LTBG» (FJ 5.º). A ello añade este órgano jurisdiccional que, si bien la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG tiene por finalidad evitar que se pudiera producir una duplicidad de peticiones de información, «en este caso de lo que se trata es de que, ante la duda de si la concreta petición tendría encaje en la normativa específica, se ofrezca respuesta utilizando la normativa general para solicitar la información» (FJ 5.º). Además, considera que el argumento utilizado por el Ministerio y por el propio CTBG en el sentido de que la información se iba a otorgar por la aplicación de la LAIMA, no puede aceptarse en tanto que no consta que dicha información se haya facilitado o que haya tenido acceso el recurrente por aplicación de la LAIMA. Ante tal situación, y esto es lo verdaderamente relevante de la Sentencia, la Audiencia Nacional afirma que «No parece que se cumplan las exigencias de transparencia cuando se rechaza una petición de información con el simple argumento de que existe normativa específica que va a permitir acceder a esa información y resulta que, transcurridos varios años, la información no se ha facilitado ni por la vía genérica ni por la vía específica» (FJ 5.º). De ahí que reivindique las garantías en la aplicación de la LTAIBG: «Las garantías de la ley de transparencia deben promover que el solicitante de la información la reciba pero no puede rechazarse la petición por razones de procedimiento cuando no se ha recibido ni por un procedimiento ni por el otro».

Sin duda, debe aplaudirse este pronunciamiento de la Audiencia Nacional, que, como han advertido Fernández Ramos y Pérez Monguió, «supone un serio correctivo al CTBG»²⁸. En efecto, la Sentencia sienta un criterio relevante, de modo que cuando existan dudas razonables sobre la norma que resulta de aplicación (la LTAIBG o la LAIMA), la persona solicitante podrá acudir directamente a la vía genérica de la Ley de transparencia. Ello supone un paso adelante muy importante, dadas las dificultades existentes en muchos casos para determinar si una determinada información pública puede considerarse, además, como «información medioambiental», por la propia amplitud y ambigüedad de este concepto²⁹.

²⁸ FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, RGDA, 60, 2022, p. 15.

²⁹ FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, RGDA, 60, 2022, p. 15.

2.3.2 El acceso al contenido de los planes especiales de sequía: la innecesaria publicación de su contenido íntegro en el BOE

En la Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de diciembre de 2023, al hilo del examen del recurso contencioso-administrativo promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre, por la que se aprueba la revisión de los planes especiales de sequía correspondientes a diferentes demarcaciones hidrográficas, se plantea una cuestión interesante en relación con el acceso íntegro al contenido de estos planes. En su recurso, la parte actora invocaba como uno de los motivos de impugnación la falta de publicación íntegra en el BOE de la referida Orden Ministerial. En este caso, no se publicó el contenido íntegro de los planes en el BOE, sino que se remitió a un enlace en internet a cada Confederación Hidrográfica para ver su contenido y ello llevó a la recurrente a sostener que la ausencia de la preceptiva publicación era causa de anulación de la norma por infracción de los principios de seguridad jurídica y publicidad de las normas.

Planteada la cuestión en estos términos, la Audiencia Nacional no acoge en este punto la argumentación de la recurrente. Parte este órgano jurisdiccional de la importancia de la publicidad de las normas como mecanismo de comunicación de las decisiones del Estado y de su necesidad para darlas a conocer a la ciudadanía y para ofrecer seguridad jurídica. Además, invoca el artículo 131 de la LPACAP, con arreglo al cual las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas «habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos», aunque «Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios». A continuación, tras señalar que el contenido íntegro de la Orden Ministerial impugnada puede ser consultado en la sede de los organismos de cuenca correspondientes, pone de manifiesto, en primer lugar, que «La Ley 27/2006 de 18 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) permite suministrar la información y su publicación de una manera accesible, y en este caso, el acceso a la información además de respetar la publicidad de las normas para que produzcan efectos jurídicos, facilita el acceso selectivo al PES que sea necesario examinar o a todos ellos mediante el enlace correspondiente a la página

web del organismo de la Cuenca» (FJ 4.º). En segundo lugar, que la propia Orden Ministerial ya advierte, en su artículo 2, que se podrá acceder al contenido de los Planes especiales de sequía, en los términos previstos en la LAIMA y en la LTAIBG, y que esta información también estará disponible en las páginas web de los organismos de cuenca, indicando incluso los enlaces web para acceder. Y, en tercer lugar, señala que ya existe un precedente de esta forma de publicidad de las normas, pues se publicaron del mismo modo los primeros planes de sequía incluidos en la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo. A la vista de estos argumentos, la Audiencia Nacional concluye que no se ha producido ninguna irregularidad en cuanto a la publicación de la norma objeto de litigio y que «no estamos ante una situación de anulabilidad como la suscitada» (FJ 4.º).

3. PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DOCTRINA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En 2022 y 2023, ha habido numerosos pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública relacionados con la información ambiental, tanto a nivel estatal –CTBG– como a nivel autonómico –autoridades equivalentes creadas en algunas comunidades autónomas–. Destacamos, por su relevancia, los pronunciamientos del CTBG y de algunos organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública, que, a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, comentada anteriormente³⁰, han variado su criterio interpretativo y ahora admiten las reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental.

3.1 CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: LA RECONSIDERACIÓN DE SU CRITERIO ANTERIOR Y LA ADMISIÓN DE SU COMPETENCIA PARA RESOLVER RECLAMACIONES EN EL ÁMBITO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

El CTBG ha dado un giro radical a su doctrina en torno a la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG y, en particular, a la cues-

³⁰ *Vid. supra* el apartado 2.2.1 de este trabajo.

ción de si la cláusula de supletoriedad prevista en esta disposición implica la competencia de las autoridades garantes del derecho de acceso a la información para conocer de las reclamaciones. Desde el principio, se había negado sistemáticamente a conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información sobre medio ambiente, utilizando, además, un concepto muy amplio de «información ambiental». Su doctrina ponía de manifiesto la inoperatividad de la reclamación ante este organismo como garantía del derecho de acceso a la información ambiental. En ninguna de las solicitudes de información ambiental frente a cuya resolución o ausencia de respuesta se había utilizado esta vía de impugnación los reclamantes habían obtenido un pronunciamiento favorable³¹. En unos casos, el CTBG directamente procedía a la inadmisión de la correspondiente reclamación, en aplicación de la disposición adicional 1.ª de la LTBG –apartados 2 y 3– por considerarse incompetente, al tratarse de una solicitud de información regulada por una legislación específica –la LAIMA–, que aplicaba los recursos administrativos regulados en la LPACAP y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la LJCA³². En otros, aunque entraba sobre el fondo del asunto, siempre desestimaba la reclamación, por entender que la normativa aplicable era la LAIMA y no la LTBG³³.

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, el CTBG se ve obligado a la reconsideración de su criterio anterior, a fin de situarse en la línea de lo señalado en la nueva interpretación de la jurisprudencia. Así lo manifiesta expresamente, entre otras, en su Resolución 354/2022, de 13 de octubre de 2022³⁴. En ella, considera que, a partir de esta jurisprudencia, «debe concluirse que la previsión contenida en el artículo 20 y ss. LAIMA relativa a la posibilidad de interponer los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común y demás normativa aplicable, así como, en su caso, el recurso contencioso-administrati-

³¹ Vid. CASADO CASADO, ATL, 2022, pp. 76-77.

³² Vid., por ejemplo, la Resolución del CTBG R/0222/2020, de 18 de abril de 2020.

³³ Vid., por ejemplo, la Resolución del CTBG R/0074/2020, de 17 de abril de 2020.

³⁴ A esta Resolución han seguido, en idéntico sentido, otras. Vid., por ejemplo, la Resolución 340/2023, de 10 de mayo de 2023, que resuelve una reclamación presentada ante la falta de respuesta por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a una solicitud de información medioambiental en la que se pedía copia de la Orden Ministerial de 9 de junio de 1982, por la que se aprueba el deslinde de referencia C-DL-9 Murcia en la Playa de la Isla, Mazarrón. En ella, el CTBG afirma que, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Supremo «debe concluirse que la previsión contenida en el artículo 20 y ss. LAIMA relativa a la posibilidad de interponer los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común y demás normativa aplicable, así como, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, no excluye que, en materia de acceso a la información ambiental, pueda interponerse la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG ante este Consejo» (FJ 4.º).

vo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, no excluye que, en materia de acceso a la información ambiental, pueda interponerse la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG ante este Consejo» (FJ 4.º). En definitiva, «habiendo sentado jurisprudencia el Tribunal Supremo sobre la cuestión controvertida, este Consejo como órgano garante del ejercicio de derecho constitucional de acceso a la información declara su competencia para conocer de esta reclamación, sin perjuicio de aplicar el régimen sustantivo de la regulación del derecho de acceso y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente. Esta posibilidad se sitúa, además, en la línea de lo previsto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo artículo 6.1 se refiere a la necesidad de establecer procedimientos de reconsideración de la resolución dictada sobre el acceso y prevé, entre otras opciones, un recurso previo a la vía judicial ante una entidad independiente e imparcial creada por la Ley» (FJ 4.º). Por lo tanto, el CTBG, considerándose competente, entra a analizar la reclamación presentada frente a la falta de respuesta por parte de la Confederación Hidrográfica del Tajo a una solicitud de información mediante la cual se solicitaba el expediente completo de solicitud o concesión de los acuíferos de tres actividades comerciales de huertos ecológicos y, en el caso de que la concesión implicase el uso de un caudal determinado de agua, el número de inspecciones realizadas para asegurar su cumplimiento; y estima por motivos formales la reclamación presentada, al no haberse respetado el derecho de la persona solicitante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, aun cuando la información se facilitase una vez interpuesta la reclamación ante el CTBG.

3.2 ORGANISMOS AUTONÓMICOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LA GENERALIZACIÓN DE LA ADMISIÓN DE RECLAMACIONES EN EL ÁMBITO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Siguiendo la estela del CTBG, no se venían considerando competentes para conocer de las reclamaciones en materia de información ambiental³⁵ el Consejo de Transparencia y Protección de Datos

³⁵ En cambio, han mantenido un criterio totalmente diferente y han admitido y resuelto las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental desde sus inicios la Comisión de Transparencia de Castilla y León, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, el Consejo de Transparencia de la

de Andalucía³⁶, la Comisión de Transparencia de Galicia³⁷ y la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares³⁸. Estos organismos, o bien inadmitían a trámite las reclamaciones interpuestas al considerarse que tenían su origen en solicitudes de información que versaban sobre contenidos y documentos considerados como información medioambiental, por lo que resultaba aplicable a la materia la LAIMA y eran aplicables las previsiones en materia de recursos en ella contenidas, careciendo de competencia el organismo de transparencia para abordar el tratamiento de la cuestión y entrar a conocer sobre el fondo; o bien las desestimaban, indicando que eran recurribles con arreglo al régimen de recursos regulado en la LPACAP y la LJCA.

Ahora, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, al igual que el CTBG, estos organismos se han visto obligados a cambiar su criterio interpretativo y ya admiten reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. Así ha sucedido con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía a partir de la Resolución 791/2022, de 30 de noviembre de 2022, que resuelve la reclamación presentada ante la falta de respuesta de una solicitud de acceso a la información presentada ante la Delegación Territorial de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en Sevilla, en relación con la Vereda de Cantillana a El Pedroso (información respecto al expediente amojonamiento, fecha prevista para el amojonamiento y, si con el mapa de su recorrido se puede transitar por la vía). En esta Resolución, este organismo, a la vista de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y citando expresamente las Sentencias de 7 de febrero de 2022 y de 10 de marzo de 2022, considera que

«debe entender que la previsión del artículo 20 LAIMA habilita a este organismo a conocer de las reclamaciones presentadas frente a denegaciones del acceso a la información medioambiental.

Comunidad Valenciana, el Consejo de Transparencia de Aragón, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, el Consejo de Transparencia de Navarra y la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. *Vid.*, al respecto, CASADO CASADO, ATL, 2022, pp. 77-79.

³⁶ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía 19/2020, de 27 de enero (reclamación núm. 367/2018); 83/2020, de 13 de marzo (reclamación núm. 2/2020); 263/2020, de 27 de julio (reclamación núm. 187/2019); 330/2020, de 10 de noviembre (reclamación núm. 143/2020); 331/2020 y 332/2020, de 11 de noviembre (reclamaciones núm. 141/2020 y núm. 281/2020); y 353/2020, de 23 de noviembre (reclamación núm. 35/2020).

³⁷ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Galicia de 1 de julio de 2020 –expediente núm. RSCTG 34/2020–; de 29 de octubre de 2020 –expediente núm. RSCTG 93/2020–; de 27 de enero de 2021 –expediente núm. RSCTG 138/2020–; y de 24 de febrero de 2021 –expediente núm. RSCTG 10/2021–.

³⁸ *Vid.*, por ejemplo, la Resolución de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares núm. 19/2021, de 14 de julio de 2021.

Y es que el régimen general de recursos de la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (actualmente el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, LPAC), al que se remite el citado artículo, incluye una previsión sobre la sustitución, vía ley, de los recursos de alzada y reposición por otros procedimientos de impugnación reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo (artículo 117.2 LPAC).

La reclamación regulada en el artículo 24 LTAIBG y 33 LTPA responde a las exigencias del citado artículo 117.1 LPAC, por lo que puede considerarse sustitutiva de los recursos de alzada o reposición frente a actos que puedan impedir el acceso a la información medioambiental. Y por ello, este Consejo tendrá competencias para conocerlas» (FJ 2.º).

Además, entiende que esta interpretación se ve confirmada por otros pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública y sobre el carácter y finalidad de los mecanismos de impugnación. Y cita expresamente la Sentencia de 5 de abril de 2022, a la que ya nos hemos referido³⁹. A partir de esta argumentación, concluye que «este Consejo se considera entonces competente para conocer de las reclamaciones presentadas frente a resoluciones de solicitudes de acceso a la información ambiental, según la definición contenida en el artículo 2 LAIMA. En estos supuestos, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, resultará de aplicación preferente la regulación específica que regula el acceso. Esto es, la LAIMA y su normativa de desarrollo. Y supletoriamente, resultará de aplicación la normativa reguladora de la transparencia, LTAIBG y LTPA» (FJ 2.º). Y, en el caso concreto, estima la reclamación por falta de acreditación de la puesta a disposición de la información a la solicitante. A esta han seguido otras muchas Resoluciones en idéntico sentido. A título de ejemplo, puede citarse, la Resolución 665/2023, de 18 de octubre de 2023⁴⁰, que resuelve una reclamación en materia de acceso a la información pública interpuesta contra la Delegación Territorial de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en Granada por no haber dado respuesta a la solicitud de informa-

³⁹ *Vid. supra* el apartado 2.2.1. de este trabajo.

⁴⁰ Pueden citarse también, entre otras, las Resoluciones 821/2022, de 19 de diciembre de 2022, 43/2023, de 6 de febrero de 2023 y 74/2023, de 10 de febrero de 2023, en las que también se confirma la nueva doctrina y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía afirma, no solo la admisión a trámite de la reclamación, sino también la aplicación preferente del régimen de acceso a la información contenido en la LAIMA y su normativa de desarrollo, siendo de aplicación supletoria la de transparencia.

ción presentada, que versaba sobre la vigencia actual y situación de los permisos y autorizaciones de determinados cotos de caza. En ella, este organismo señala que, aun cuando había venido inadmitiendo a trámite aquellas reclamaciones presentadas frente a resoluciones expresas o por silencio administrativo cuando las solicitudes de información de fundamentaban expresa y únicamente en la LAIMA, a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, admite expresamente estas reclamaciones. Y, en el caso concreto, estima la reclamación, imponiendo a la entidad reclamada, respecto a la solicitud de información sobre el listado de parcelas que componen el coto, poner a disposición del reclamante la información pública solicitada, previa disociación de los datos personales que pudiera contener; respecto a las autorizaciones de uso de las parcelas de los cotos referenciados, facilitar a la persona reclamante la información solicitada; y respecto a la petición relativa a la vigencia y actual situación de los permisos y autorizaciones de determinados cotos de caza, facilitar la información pedida.

En el caso de la Comisión de Transparencia de Galicia, pueden citarse, por ejemplo, la Resolución 11/2023, adoptada en la sesión celebrada el 28 de febrero de 2023, en la que, al hilo del examen de la reclamación presentada por la Asociación de Juristas de Córdoba por la Defensa Animal y el Medio Ambiente contra la desestimación, por silencio administrativo, de una solicitud presentada ante la Consellería do Medio Rural, en la que interesaba que se le facilitase el acceso a determinada información sobre los TECORES (terrenos cinegéticamente ordenados) de la provincia de Pontevedra, se pronuncia y estima por motivos formales (al no haberse resuelto la solicitud de acceso a la información dentro del plazo establecido por la LTAIBG) la reclamación presentada; y la 71/2022, de 31 de mayo de 2022, dictada con relación a una reclamación contra una resolución de la Secretaría Xeral Técnica da Consellería do Mar, sobre acceso a documentación relacionada con planes de explotación marisquera y plantas de gestión de recursos específicos e información sobre autorizaciones y concesiones, que estima parcialmente la reclamación presentada. Aun cuando no se hacen mención alguna en ninguna de ellas a la LAIMA, se trata de solicitudes de información que pueden catalogarse como «información medioambiental» con arreglo a dicha Ley, por lo que debe valorarse positivamente que este organismo se pronuncie sobre estas reclamaciones y no decline su competencia para hacerlo, a diferencia de lo que había sucedido anteriormente, en pronuncia-

mientos previos a la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022⁴¹.

Por lo que respecta a Illes Balears, ya no está en funcionamiento la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública, como consecuencia del convenio suscrito entre el CTBG y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG⁴². En la medida en que el CTBG es ahora el organismo competente para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG y, como ya hemos apuntado⁴³, ha cambiado su criterio interpretativo, también será posible la presentación de reclamaciones ante el CTBG frente a las resoluciones dictadas, en relación con solicitudes de acceso a la información ambiental, por la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, los consejos insulares y los ayuntamientos comprendidos en su ámbito territorial, y las entidades del sector público vinculadas o dependientes de estas administraciones de las Illes Balears,

De este modo, se pone fin a la existencia de criterios interpretativos dispares sobre esta cuestión en las distintas autoridades de transparencia y a la inseguridad jurídica que suscitaba el hecho de que en algunas comunidades autónomas se admitiese el uso de estas reclamaciones en relación con solicitudes de información ambiental y, en cambio, en otras y en el CTBG, se negase radicalmente dicha posibilidad. Gracias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, finalmente, esta garantía se ha hecho extensiva a aquellas materias que, como la ambiental, aunque cuentan con un régimen jurídico específico de acceso, no tienen un régimen propio de recursos ni incluyen un instrumento de garantía ante una autoridad

⁴¹ Pueden citarse, a título de ejemplo, la Resolución 015/2022, de 24 de febrero de 2022, en la que, en un caso de una reclamación interpuesta contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud ante la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivienda, de acceso al expediente de autorización para la instalación de un nuevo emisario a una entidad mercantil en la Ría de Arousa en A Coruña, la Comisión de Transparencia de Galicia inadmite la reclamación, al considerar que carece de competencia para resolver sobre esta materia, por el carácter ambiental de la información que se solicita; y la Resolución 5/2022, de 24 de febrero de 2022, en la que, en un supuesto de una reclamación contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud de acceso ante la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivienda a los informes de seguimiento sobre el denominado Pacto Ambiental firmado por la Xunta y Ence en 2016, la Comisión de Transparencia también inadmite la reclamación por considerar que no tiene competencia, al tratarse de información ambiental.

⁴² Resolución de 13 de diciembre de 2021, del CTBG, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2021).

⁴³ *Vid. supra* el apartado 3.1 de este trabajo.

independiente. Así debería haber sido desde el principio⁴⁴, como hemos defendido insistentemente⁴⁵. Se corrige, de esta forma, una situación que, además de provocar una gran inseguridad jurídica a la ciudadanía, suponía un régimen de aplicación desigual de las garantías de acceso a la información pública.

BIBLIOGRAFÍA

- CASADO CASADO, L., «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52, 2016, pp. 22-42.
- «El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019, pp. 90-157.
- «Deslinde entre los procedimientos de acceso a la información pública previstos en las regulaciones específicas y en la legislación de transparencia, con especial atención a los supuestos medioambientales», *Anuario de Transparencia Local 4/2021*, abril 2022, pp. 35-86.
- «El acceso a la información ambiental: precisiones del TJUE en los conceptos de «autoridades públicas» y «comunicaciones internas»», en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., NOGUEIRA LÓPEZ, A. (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, CIEMAT, Madrid, 2022, pp. 601-626.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, S., «Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59, 2022, pp. 1-19.
- «Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 60, 2022, pp. 1-26.
- «Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022, pp. 1-38.
- «Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 62, 2023, pp. 1-44.
- «Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63, 2023, pp. 1-41.
- «Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023, pp. 1-33.
- «Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, 2024, pp. 1-39.

⁴⁴ Así lo establece, por ejemplo, la Ley Foral de Navarra 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al determinar la competencia del Consejo de Transparencia de Navarra para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información y examinar las reclamaciones en todos los casos y cualquiera que sea la normativa aplicable (*vid.* la disposición adicional 7.^a, apartado 2).

⁴⁵ *Vid.*, por ejemplo, CASADO CASADO, RCDP, 2016, pp. 22-42; CASADO CASADO, RAAP, 2019, pp. 131-138; y CASADO CASADO, ATL, 2022, pp. 81-82.

- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D., «El sentido del silencio en las solicitudes de acceso a la información medioambiental (STS 9/1/2023)», en *Es de justicia. Blog de Derecho administrativo y urbanismo*, 31 de enero de 2023. Accesible 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> (último acceso, 22 de febrero de 2024).
- GUICHOT REINA, E., «La competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes especiales de acceso a la información. La luz al final del túnel», *Revista Española de la Transparencia*, 15, 2022, pp. 17-33.
- MORA RUIZ, M., «Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, Ponente: Fernando Román García)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 132, 2023, pp. 146-149.
- RIAZA MARTÍNEZ, J. y OLMOS FERNÁNDEZ-CORUGEDO, «El retroceso en transparencia ambiental en España y la separación del criterio europeo», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 46, 2023, pp. 203-222.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M.ª, «Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta), de 23 de noviembre de 2023, por la que se resuelve la cuestión prejudicial en relación con la interpretación del artículo 4, apartado 1, letra e) y 2, letra a), 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», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 140, 2023, pp. 210-215.