



Roj: **STSJ M 4727/2013 - ECLI:ES:TSJM:2013:4727**

Id Cendoj: **28079330062013100211**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **22/02/2013**

Nº de Recurso: **335/2010**

Nº de Resolución: **176/2013**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### **Sección Sexta**

C/ General Castaños, 1 - 28004

33009730

**NIG:** 28.079.33.3-2010/0149972

**Procedimiento Ordinario 335/2010**

**Demandante:** ASOCIACION PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA (WWWF-ADENA)

PROCURADOR D./Dña. CELIA FERNANDEZ REDONDO

**Demandado:** Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

Ponente: Sr. Francisco de la Peña Elías

### **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **Sección Sexta**

#### **SENTENCIA Núm. 176**

**Ilmos. Sres.**

**Presidente:**

D<sup>a</sup> Teresa Delgado Velasco

**Magistrados :**

D<sup>a</sup> Cristina Cadenas Cortina

D<sup>a</sup> Amparo Guilló Sánchez Galiano

D<sup>a</sup> Eva Isabel Gallardo Martín de Blas

D. Francisco de la Peña Elías

---

En la Villa de Madrid, a veintidós de febrero de dos mil trece.



VISTO el presente recurso seguido bajo el núm. 335/10 promovido por la Procuradora D<sup>a</sup> Celia Fernández Redondo actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA (WWF-ADENA)** contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud presentada ante la Dirección General de Política Energética y Minas por la cual interesaba le fuera proporcionada información ambiental sobre la consulta transfronteriza con Portugal y documentación complementaria al Estudio de Impacto Ambiental del proyecto "Instalación de una refinería de petróleo en Extremadura", así como contra la dictada con fecha 29 de enero de 2010 por la Subsecretaría de Industria, Turismo y Comercio, actuando por delegación del Secretario de Estado de Energía, que de manera expresa desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a la misma; habiendo sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando se dictase Sentencia por la que se anulen las Resoluciones impugnadas.

**SEGUNDO** .- El Abogado del Estado y la entidad codemandada contestaron a la demanda mediante sendos escritos en los que suplicaban se dictase sentencia por la que se confirmasen los actos recurridos en todos sus extremos.

**TERCERO** .- Habiendo quedado el recurso pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera, se fijó para ello la audiencia del día 21 de febrero de 2.013, teniendo así lugar.

Siendo ponente el Ilmo. Sr. D. Francisco de la Peña Elías, quien expresa el parecer de la Sala.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- A través del presente proceso impugna la entidad actora la Resolución dictada con fecha 29 de enero de 2010 por la Subsecretaría de Industria, Turismo y Comercio, actuando por delegación del Secretario de Estado de Energía, que de manera expresa desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud presentada ante la Dirección General de Política Energética y Minas por la cual interesaba le fuera proporcionada información ambiental sobre la consulta transfronteriza con Portugal y documentación complementaria al Estudio de Impacto Ambiental del proyecto "Instalación de una refinería de petróleo en Extremadura".

En concreto, el 23 de marzo de 2009 WWF-ADENA había presentado un escrito con base en el artículo 3.1.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio , por el que literalmente solicitaba lo siguiente: "... acordar la remisión a WWF España de la información ambiental solicitada sobre el resultado de las consultas transfronterizas con Portugal y la documentación complementaria al Estudio de Impacto Ambiental realizadas con ocasión del proyecto "Construcción de una refinería de petróleo en Extremadura TT.MM. de Fuente del Maestre, Los Santos de Maimona y Villafranca de los Barros (Badajoz)-Ref: IQU 02/05 o, si no se han concluido las consultas transfronterizas, o no se ha recibido la documentación complementaria, informarla de su estado de tramitación, plazo previsible de conclusión y, en su día, dar traslado del contenido de las mismas, en ejercicio de los derechos de: acceso a la información ambiental, reconocido en el artículo 3.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio , por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y del de recibir del órgano sustantivo la documentación complementaria al Estudio de Impacto Ambiental, reconocido en el artículo 9.4 del Real Decreto Legislativo 1/2008 , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos".

Ante el silencio de la Administración, con fecha 20 de julio de 2009 la demandante interpuso recurso de alzada, que fue desestimado como dijimos por Resolución de 29 de enero de 2010, de la Subsecretaría de Industria, Turismo y Comercio, al considerar que la información ambiental se encontraba al tiempo de ser solicitada en curso de elaboración, "teniendo en cuenta que, según informe del órgano competente de 19 de octubre de 2009, el órgano sustantivo no ha recibido del órgano ambiental notificación de la realización de la declaración de impacto ambiental en cuya tramitación se enmarcan las consultas bilaterales con Portugal, a efectos de evaluación de los efectos transfronterizos sobre el medio ambiente del proyecto cuyo resultado de solicita", añadiendo que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio carecía de la información solicitada "sin perjuicio de que, por referirse la expresada solicitud a documentos o datos inconclusos, no existe la obligación de facilitar la información demandada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 27/2006, de 18 de julio".



Y terminaba señalando que "Por lo que no cabe sino concluir que la contestación a la expresada solicitud procederá una vez que se haya notificado por el órgano ambiental la declaración de impacto ambiental".

Argumentos que, en síntesis, se reproducen en la contestación a la demanda.

**SEGUNDO** - El análisis de la cuestión planteada exige partir de la regulación que sobre el derecho a la información en materia medioambiental se contiene en la Ley 27/2006, de 18 de julio, cuya Exposición de Motivos recuerda que el artículo 45 de la Constitución configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. De este modo, se dice, todos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente y, correlativamente, impone también a todos la obligación de preservar y respetar ese mismo medio ambiente.

Parte asimismo de la consideración de que, para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, destacando la participación en el proceso de toma de decisiones públicas que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución y, para el ámbito administrativo, el artículo 105. Particularmente se refiere a la normativa comunitaria sobre la cuestión (la Ley incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), destacando que el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, y conocido como Convenio de Aarhus, asume como uno de los postulados básicos el derecho de acceso a la información medioambiental que desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Este derecho se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.

En su artículo 1 la Ley establece que su objeto es el de "regular los siguientes derechos: a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre...".

En el artículo 3 dispone que "Para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el art. 7 del Código Civil : 1) En relación con el acceso a la información: a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede. b) A ser informados de los derechos que le otorga la presente ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio. c) A ser asistidos en su búsqueda de información. d) A recibir la información que soliciten en los plazos máximos establecidos en el art. 10. e) A recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos, en los términos previstos en el art. 11. f) A conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquellos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formato solicitados. g) A conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago...".

Por su parte, el artículo 10, sobre "Solicitudes de información ambiental", señala en su apartado 1 que "Las solicitudes de información ambiental deberán dirigirse a la autoridad pública competente para resolverlas y se tramitarán de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto. Se entenderá por autoridad pública competente para resolver una solicitud de información ambiental, aquella en cuyo poder obra la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre".

El apartado 2 se refiere a las garantías que tales procedimientos deberán respetar y, en cuanto aquí interesa, alude en su apartado b) al caso en que la autoridad pública no posea la información requerida, supuesto en que deberá remitir la solicitud a la que la posea dando cuenta de ello al solicitante. Y añade que si no fuera posible, "deberá informar directamente al solicitante sobre la autoridad pública a la que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información".

El derecho de información medioambiental, configurado de modo tan general, sólo conoce las excepciones que prevé el artículo 13 al disponer que "1. Las autoridades públicas podrán denegar las solicitudes de información ambiental cuando concurra cualquiera de las circunstancias que se indican a continuación: a) Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 10.2.b). b) Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable. c)



Que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 10.2.a). d) Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por estos últimos se entenderán aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente. Si la denegación se basa en este motivo, la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración. e) Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación".

En todo caso, el propio precepto advierte que "Los motivos de denegación mencionados en este artículo deberán interpretarse de manera restrictiva. Para ello, se ponderará en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación", añadiendo en su apartado 6 que "La negativa a facilitar la totalidad o parte de la información solicitada se notificará al solicitante indicando los motivos de la denegación en los plazos contemplados en el art. 10.2.c)".

A la vista de la normativa transcrita es obvio que la Administración incumplió las obligaciones que en orden a la información medioambiental le imponía la misma por cuanto, en primer lugar, la petición inicial formulada por AENA respondía al derecho reconocido en el artículo 3.1.a), extremo que no se discute, y requería de una contestación razonada de la Dirección General en el plazo de un mes que no se produjo, incumpliendo por ello lo prevenido en el propio artículo 3.1, apartado f), que reconoce asimismo el derecho "A conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente...".

Es evidente que la Administración no podía suministrar una información concreta si ésta no se encontraba en su poder, pero es de la misma manera indiscutible que en estos casos la Ley impone el deber de actuar en la forma prevenida en el artículo 10.2.b), según el cual "Cuando la autoridad pública no posea la información requerida remitirá la solicitud a la que la posea y dará cuenta de ello al solicitante. Cuando ello no sea posible, deberá informar directamente al solicitante sobre la autoridad pública a la que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información".

También vulneró lo dispuesto en el artículo 13.1.d) para el caso de haber entendido que la información pretendida, como se dice después al resolver la alzada, se refería a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos, pues en tal supuesto debió hacerlo constar así de manera expresa y "mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración".

Pero la Resolución de 29 de enero de 2010, desestimatoria del recurso de alzada, también suponía un incumplimiento de aquellas obligaciones desde el momento en que se limitó a señalar que la información estaba en curso de elaboración por lo que "el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio carecía de la información solicitada, sin perjuicio de que, por referirse la expresada solicitud a documentos o datos inconclusos, no existe obligación de facilitar la información demandada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 27/2006, 18 de julio".

No puede olvidarse que el artículo 10.2.c) de la Ley 27/2006 dispone que "La autoridad pública competente para resolver facilitará la información ambiental solicitada o comunicará al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla, teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, lo antes posible y, a más tardar, en los plazos que se indican a continuación: 1º En el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general. 2º En el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. En este supuesto deberá informarse al solicitante, en el plazo máximo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican. En el caso de comunicar una negativa a facilitar la información, la notificación será por escrito o electrónicamente, si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor así lo solicita. La notificación también informará sobre el procedimiento de recurso previsto de conformidad con el art. 20".

Pues bien, consta en el expediente administrativo -folio 50 y siguientes- que, con fecha 25 de mayo de 2009, tuvo entrada en el Ministerio de Industria oficio del Ministerio de Medio Ambiente de 11 de mayo anterior en el cual se indicaba que "con fecha 5 de mayo de 2009 se ha recibido en esta DGCEA informe de las Autoridades Portuguesas en el que exponen su opinión sobre el potencial efecto transfronterizo de la refinería Balboa e infraestructuras, así como informe de la Comisión Portuguesa de evaluación nombrada al efecto, sobre el que han basado esta opinión. (...) Se adjunta copia de los informes mencionados y se pone en su conocimiento que, igualmente, se han remitido al promotor al objeto de que dé respuesta satisfactoria a las cuestiones planteadas por la Agencia Portuguesa Do Medio Ambiente o, en su caso, se analicen alternativas que pudieran resolver lo indicado".



Es decir, ya en mayo de 2009 se disponía de la información requerida y, a pesar de ello, la Administración demandada, incumpliendo lo dispuesto en el transcrito artículo 10, dictó Resolución en febrero de 2010 meramente desestimatoria del recurso de alzada, confirmando por lo tanto la denegación, producida ex silentio, de la información solicitada.

Consecuencia obligada de todo ello es que el recurso debe ser estimado en los mismos términos en que se plantea, es decir, anulando las Resoluciones concretamente recurridas por ser contrarias a Derecho, sin que la Sala entienda oportuno el planteamiento de la cuestión prejudicial que la entidad demandante solicita sea promovida ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al resultar suficientemente claros los términos en que se pronuncia la Ley 27/2006 en la materia que es objeto del presente litigio.

**TERCERO** .- No se aprecian motivos que, a la vista de lo prevenido en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, justifiquen una especial imposición de las costas causadas.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

### FALLAMOS

Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora D<sup>a</sup> Celia Fernández Redondo Fernández actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA (WWF-ADENA)** contra la Resolución de la Subsecretaria de Industria, Turismo y Comercio de fecha 29 de enero de 2010, dictada por delegación del Secretario de Estado de Energía, que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la petición de información ambiental que la entidad actora formuló ante la Dirección General de Política Energética y Minas, debemos anular y anulamos dichas Resoluciones, por resultar contrarias a Derecho. Sin hacer expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra Sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y contra la que cabe recurso de casación preparándolo ante esta Sala mediante escrito que habrá de presentarse en el término de diez días a contar desde el siguiente a su notificación, conforme previene el artículo 89 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y previa la constitución del oportuno depósito, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.