



Roj: **STS 3191/2014 - ECLI:ES:TS:2014:3191**

Id Cendoj: **28079130052014100215**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **11/07/2014**

Nº de Recurso: **1296/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **EDUARDO CALVO ROJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 15287/2011,**
STS 3191/2014

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a once de Julio de dos mil catorce.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 1296/2012 interpuesto por la COMUNIDAD DE MADRID, representada y asistida por su Letrado, contra la sentencia de la Sección 9ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2011, dictada en el recurso contencioso-administrativo 461/2008 . Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida D. Jon , representado por el Procurador D. Carlos Plasencia Baltes.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 9ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia con fecha 30 de diciembre de 2011 (recurso contencioso-administrativo 461/2008) en cuya parte dispositiva se acuerda:

<<FALLAMOS: Que estimando parcialmente el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador D. Carlos Plasencia Baltes en representación de D. Jon , contra resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid de 28 de Marzo de 2008 desestimando recurso de alzada contra orden de la Secretaría General Técnica de 6 de Noviembre de 2007 denegando acceso a Dictamen de la Comisión de las Comunidades Europeas en relación a proyecto de duplicación de la Carretera M-501 desde Alcorcón hasta San Martin de Valdeiglesias, debemos anular dicha resolución por no ser conforme a derecho, no habiendo lugar a poner a disposición del recurrente la documentación solicitada por no apreciar la existencia de silencio positivo invocada.

No ha lugar a hacer especial pronunciamiento sobre las costas causadas en esta instancia>>.

SEGUNDO.- En el fundamento jurídico segundo de la sentencia la Sala de instancia deja señalados los siguientes antecedentes:

<< (...) El 17 de Junio de 2007 formula la recurrente a la hoy demandada solicitud de información ambiental al amparo de la ley 27/06 solicitando copia del dictamen motivado emitido por la Comisión Europea en expediente abierto contra el Reino de España en relación a las obras de ampliación y modernización de la M-501.

El 25 de Octubre de 2007, transcurrido más de un mes desde la presentación de la solicitud sin haber obtenido respuesta expresa, solicita la recurrente ejecución de acto estimatorio presunto.



El 12 de Noviembre de 2007 el Secretario General Técnico deniega la solicitud " Por no estar contemplado en el régimen de acceso del público a los documentos de la Comisión"

El 12 de Diciembre de 2007 se formula contra acuerdo de 12 de Noviembre de 2007 recurso de alzada insistiendo en la necesidad de reconocimiento de los efectos positivos del silencio.

El 28 de Marzo de 2008 se desestima el recurso de alzada con fundamento en el art. 4 del Reglamento 1049/2001 CE que regula el acceso del público de los documentos del Parlamento Europeo del Consejo y de la Comisión>>.

Según explica el mismo fundamento segundo de la sentencia, el proceso de instancia el demandante sostenía << (...) que la resolución impugnada es contraria a derecho y debe ser anulada reconociendo derecho a acceso del documento de la Comisión solicitado, y ello porque sin necesidad de entrar a valorar los argumentos de fondo dados en alzada para denegar solicitud, dicha solicitud ha sido formulada al amparo de la ley 27/06, y debe entenderse estimada ya por silencio positivo una vez transcurrido un mes sin haber sido resuelta expresamente, debiendo limitarse la demandada a ejecutar o dar cumplimiento al silencio positivo ya producido>>.

A ello se opuso la Administración autonómica demandada, que solicitó la desestimación del recurso por ser ajustada a derecho la resolución impugnada.

Planteada la controversia en esos términos, el fundamento tercero de la sentencia comienza señalando que el concreto documento que solicita la recurrente es un documento de la Comisión Europea cuyo acceso al público se encuentra regulado de forma específica en el Reglamento CE 1049/2001 de 30 de mayo, de acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, indicación que ya hacía la resolución que desestimó el recurso de alzada en su primer fundamento, sin que en la demanda se formulase sobre ello alegación alguna.

Partiendo de ese dato, la sentencia transcribe el contenido de los artículos 4 y 5 del Reglamento CE 1049/01, y, a continuación la Sala de instancia hace las siguientes consideraciones:

<< (...) Pues bien, a la vista del art. 5 del Reglamento 1049/01 se aprecia que la decisión de entrega de documentos de la Comisión que obren en poder de un Estado miembro debe pasar, salvo que resulte innecesario por evidente la decisión a adoptar, por el informe de la propia Comisión, a la que o bien se ha de consultar, o bien directamente remitir la solicitud de documentación planteada, y que en cualquier caso, dichas alternativas se han de plantear ante el Estado que se encuentra en posesión de dicha documentación, que es el sujeto de derecho que asume las obligaciones derivadas de los tratados, y en el caso de autos, la de custodia de la documentación de las Instituciones Comunitarias que obren en su poder.

En efecto, dado el origen de la documentación solicitada, y el interés supranacional afectado, el núcleo de decisión se desplaza a la institución comunitaria en la que tenga su origen la documentación, institución a la que o bien se remite directamente la solicitud, o bien se ha de consultar preceptivamente para resolver conforme a su dictamen, con la salvedad ya indicada de que fuera evidente la decisión a adoptar, y por tanto absolutamente innecesaria dicha actuación de consulta o remisión, lo que no sucede en el presente caso. Por otra parte, el informe de la Comisión que se reclamaba en relación a un presunto incumplimiento por parte del Reino de España de directivas comunitarias en relación al Proyecto de Duplicación de la M-501 solo obraría en poder de la Comunidad Autónoma de Madrid aquí demandada, por la remisión que de dicho informe habría hecho previamente el Ministerio de Exteriores a través de la Secretaria de Estado para la Unión europea, pues como se apuntaba, aunque el incumplimiento de normativa comunitaria pueda tener su origen en la actuación de una Comunidad Autónoma, a efectos del Tratado es el Estado español a quien se imputa la responsabilidad y en su caso habrá de responder, y es igualmente, en aquel ámbito estatal, y no en el autonómico, en el que habrá de resolverse la petición de documentación a la que se refiere el art. 5 Reglamento 1049/01 anteriormente citado.

En resumen y como conclusión, el recurso no puede ser estimado en su petición principal de entender estimada la petición de entrega de documentación de la Comisión Europea por silencio positivo, cuando dicha petición no ha sido dirigida al órgano competente para su resolución ni se ha seguido el procedimiento que para la resolución de dicha petición establece el Reglamento Comunitario que la regula.

Al mismo tiempo, y por las mismas razones, no se estima conforme a derecho la resolución impugnada en cuanto deniega la petición por una ponderación de valores en conflicto que no le compete, y sin seguir el procedimiento necesario a tal fin razón por la que se anula>>.

TERCERO.- Notificada la sentencia a las partes, preparó recurso de casación contra ella la representación de la Comunidad de Madrid, que luego formalizó la interposición de su recurso mediante escrito presentado el 4



de junio de 2012 en el que formula dos motivos de casación, ambos al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción . En síntesis, el contenido de los motivos de casación es el siguiente:

1.- Infracción de los artículos 4 y 5 Reglamento CE 1049/2001, de 30 de mayo, de acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, pues el derecho de acceso a la documentación en materia de medio ambiente no es completo y absoluto sino que está sujeto a límites relacionados con la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos o la intimidad de las personas, límites éstos que vienen recogidos en el artículo 13 de la Ley 27/2006, de 18 de julio , así como en el artículo 4 y el considerando 16 de la Directiva 2003/4 y el artículo 4.4 del Convenio de Aarhus . De esa normativa resulta que cabe denegar el acceso en atención a intereses o valores que se consideran prevalentes (cita al efecto la Directiva 90/313, de 7 de junio, así como las directivas 79/409/CEE, 92/43/CEE y 87/337/CEE), señalando la Administración recurrente que el artículo 5 del Reglamento CE 1049/2001 permite denegar el acceso al documento sin necesidad de consulta a la Comisión cuando se deduzca con claridad que procede la denegación por alguna de las razones indicadas.

2.- Infracción de la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea representada por las sentencias de 11 de marzo de 2008 y 11 de diciembre de 2001 , en las que se pone de manifiesto que no hay un derecho público de acceso a los dictámenes motivados enviados por la Comisión relativos a una eventual infracción del derecho comunitario por un Estado miembro.

El escrito termina solicitando que se dicte sentencia revocando la sentencia recurrida.

CUARTO.- El recurso de casación fue admitido a trámite por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 10 de septiembre de 2012, en la que también se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta de conformidad con lo dispuesto en las normas sobre reparto de asuntos.

QUINTO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Quinta, por diligencia de ordenación de 5 de octubre de 2012 se dio traslado del recurso a la parte recurrida para que formalizasen su oposición, lo que llevó a cabo la representación de D. Jon mediante escrito presentado el 22 de noviembre de 2012 en el que, en primer lugar, plantea la inadmisibilidad del recurso, invocando al efecto el artículo 93.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , porque la cuestión que suscita la Administración recurrente -relativa a la vulneración de la jurisprudencia de la que resulta que no hay un derecho público de acceso a los dictámenes motivados enviados por la Comisión a los estados miembros- no había sido planteada por la Comunidad de Madrid en su contestación a la demanda, ni fue objeto de debate en el proceso de instancia, ni resulta determinante para el fallo. Por lo demás, la parte recurrida expone en su escrito las razones de su oposición a los motivos de casación formulados; y termina solicitando que se dicte sentencia que declare la inadmisibilidad del recurso, o, subsidiariamente lo desestime, declarando no haber lugar al recurso, con imposición de costas a la parte recurrente.

SEXTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 9 de julio de 2014, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Eduardo Calvo Rojas** ,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación nº 1296/2012 lo interpone la representación de la Comunidad de Madrid contra la sentencia de la Sección 9ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2011 (recurso 461/2008) en la que, estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Jon , se anula la resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid de 28 de Marzo de 2008 desestimatoria del recurso de alzada contra orden de la Secretaría General Técnica de 6 de Noviembre de 2007 que denegó al Sr. Jon el acceso al Dictamen de la Comisión de las Comunidades Europeas en relación a proyecto de duplicación de la Carretera M-501 desde Alcorcón hasta San Martín de Valdeiglesias.

La sentencia anula la resolución impugnada; pero el recurso se estima "parcialmente" porque se declara no haber lugar a poner a disposición del demandante la documentación solicitada, por no apreciar la existencia del silencio positivo que se alegaba en la demanda, sin que sobre este pronunciamiento desestimatorio se haya suscitado debate en casación.

En el antecedente segundo hemos dejado reseñadas las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo. Procede entonces que abordemos el examen de las cuestiones que se suscitan en los motivos de casación formulados por la Comunidad de



Madrid, cuyo contenido hemos resumido en el antecedente tercero. Pero antes debemos referirnos a la causa de inadmisión planteada por la parte recurrida.

SEGUNDO.- Como hemos visto en el antecedente quinto, la representación de D. Jon plantea la inadmisibilidad del recurso aduciendo que la cuestión que suscita la Administración recurrente -relativa a la vulneración de la jurisprudencia de la que resulta que no hay un derecho público de acceso a los dictámenes motivados enviados por la Comisión a los estados miembros- no había sido planteada por la Comunidad de Madrid en su contestación a la demanda, ni fue objeto de debate en el proceso de instancia, ni resulta determinante para el fallo.

Aunque la parte recurrida propugna la inadmisión del recurso de casación en su conjunto, la causa de inadmisibilidad que aduce viene referida en realidad al motivo de casación segundo, que es donde se invoca la jurisprudencia comunitaria europea.

Centrada así la cuestión, es cierto que en su contestación a la demanda la Comunidad de Madrid se centró en rebatir que el derecho de acceso a la documentación hubiese sido reconocido por silencio positivo -pretensión que formulaba el demandante- sin que la Administración demandada citase en su escrito ninguna norma estatal o comunitaria reguladora de ese derecho de acceso a la documentación, ni la jurisprudencia que delimita su alcance y sus límites o excepciones. Ahora bien, la parte actora sí invocaba expresamente la normativa reguladora del derecho de acceso a la documentación en materia de medio ambiente, aunque en la demanda no se citaba el Reglamento CE 1049/2001 y sí, únicamente, la legislación española (Ley 27/2006, de 18 de julio).

Así las cosas, no procede que hagamos ahora un pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso, sin perjuicio de que al examinar el motivo de casación segundo analicemos si la que allí se suscita es en todo o en parte una cuestión nueva, lo que determinará, en su caso, su desestimación.

TERCERO.- Antes de abordar el examen de los motivos de casación formulados, procede que hagamos alguna puntualización acerca del debate entablado en el proceso de instancia y la norma aplicable al caso.

Como hemos señalado -y así lo destaca también la sentencia recurrida- ya en vía administrativa la resolución que resolvió el recurso de alzada hacía expresa referencia a que, dado que el concreto documento que pedía el solicitante es un documento de la Comisión Europea, el acceso a este tipo de documentos se encuentra regulado de forma específica en el Reglamento CE 1049/2001 de 30 de mayo, de acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, cuya regulación tiene preferencia, en virtud del principio de especialidad, sobre lo establecido en 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).

Pese a que el acto impugnado contenía esa expresa indicación sobre la norma que resultaba de aplicación, la demanda no hacía mención al Reglamento CE 1049/2001 de 30 de mayo, y sí, en cambio, a la Ley 27/2006, de 18 de julio; circunstancia que es detectada y corregida por la Sala de instancia, que aplica para resolver la controversia los artículos 4 y 5 del Reglamento CE 1049/2001, de 30 de mayo, que aparecen literalmente transcritos en la sentencia.

Siendo acertada la selección de la norma aplicable que lleva a cabo la sentencia recurrida en favor de los preceptos del Reglamento CE 1049/2001 de 30 de mayo, a los que se ciñen también los motivos de casación, no resulta necesario abundar aquí en las consideraciones que expusimos en nuestra sentencia de 13 de febrero de 2014 (casación 3933/2011), donde explicábamos de manera sucinta la génesis de la regulación contenida en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y señalábamos algunas de las diferencias que presenta dicha regulación con la contenida en la anterior Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Hecha esta puntualización, pasamos ya a examinar los motivos de casación.

CUARTO.- En el motivo primero se alega la infracción de los artículos 4 y 5 Reglamento CE 1049/2001, de 30 de mayo, de acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, aduciendo la Administración autonómica recurrente que el derecho de acceso a la documentación en materia de medio ambiente no es completo y absoluto sino que está sujeto a límites relacionados con la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos o la intimidad de las personas, límites éstos que vienen recogidos en el artículo 13 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, así como en el artículo 4 y el considerando 16 de la Directiva 2003/4 y el artículo 4.4 del Convenio de Aarhus. De esa normativa resulta que cabe denegar el acceso en atención a intereses o valores que se consideran prevalentes (cita al efecto la Directiva 90/313, de 7 de junio, así como las directivas 79/409/CEE, 92/43/CEE y 87/337/CEE), señalando la Administración recurrente que el



artículo 5 del Reglamento CE 1049/2001 permite denegar el acceso al documento sin necesidad de consulta a la Comisión cuando se deduzca con claridad que procede la denegación por alguna de las razones indicadas.

El motivo de casación debe ser desestimado pues los argumentos que expone la recurrente no guardan correspondencia con las razones dadas en la sentencia.

La sentencia de instancia no entra en realidad a valorar si en este caso concurrían, o no, valores o intereses prevalentes que justificasen la denegación del acceso del solicitante al documento. Lo que la Sala de instancia explica, de manera concisa pero certera, es, de un lado, que no se había observado en este caso el procedimiento establecido en el artículo 5 del Reglamento CE 1049/2001 para poder denegar el acceso a la documentación; y de otra parte, que la Administración autonómica no es la competente para adoptar una decisión denegatoria de acceso al documento como como la aquí controvertida.

En cuanto a la primera de las razones dadas en la sentencia, la Comunidad de Madrid intenta rebatirla señalando que, frente a la regla general que establece que antes de resolver sobre la solicitud de acceso debe ser consultada la institución comunitaria de la que procede el documento (en este caso, la Comisión) o remitirse a dicha institución la solicitud, el propio artículo 5 del Reglamento CE 1049/2001 establece, como excepción, que no será necesaria la consulta, ni la remisión de la solicitud a la institución comunitaria, en los casos en que "... se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento". Pues bien, ya la sentencia recurrida señala que en este caso no concurre ese supuesto de excepción; y esta apreciación la hace la Sala de instancia pese a que, como hemos visto, en su contestación a la demanda la Comunidad de Madrid no había invocado la regulación contenida en el artículo 5 del Reglamento ni mencionaba, por tanto, ese supuesto de excepción a la regla general.

La segunda de las razones que da la Sala de instancia -la falta de competencia de la Administración autonómica para resolver sobre la denegación del documento solicitado- ni siquiera se intenta rebatir o desvirtuar en el motivo de casación.

Es claro, por tanto, que el motivo no puede ser acogido.

QUINTO.- En el segundo motivo de casación se alega la infracción de la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea representada por las sentencias de 11 de marzo de 2008 y 11 de diciembre de 2001, en las que se pone de manifiesto que no hay un derecho público de acceso a los dictámenes motivados enviados por la Comisión relativos a una eventual infracción del derecho comunitario por un Estado miembro.

La sentencia de instancia no se detiene a examinar esa cuestión; ni cabía esperar que lo hiciese dado que, como sabemos, la Administración autonómica no había formulado en su contestación a la demanda ningún alegato en el sentido del motivo de casación que estamos examinando. Es cierto que, en vía administrativa la resolución de 28 de abril de 2008 que desestimó el recurso de alzada, después de invocar la normativa estatal y comunitaria europea sobre el derecho de acceso a la documentación, aludía expresamente a la jurisprudencia que se cita en el motivo de casación. Pero ningún debate se suscitó al respecto en el curso del proceso, pues, insistimos, la Administración demandada no citó siquiera en su escrito de contestación la normativa estatal o comunitaria reguladora de ese derecho de acceso a la documentación, ni, desde luego, la jurisprudencia que establece los límites y sus excepciones.

Pero aunque prescindiésemos del defecto señalado, el motivo tampoco podría ser acogido atendiendo a su contenido. Para que lo alegado en el motivo pudiese tener virtualidad habría sido necesario que la Administración hubiese proporcionado la necesaria información sobre el tipo de documento al que se refiere la controversia y sobre el procedimiento en el que se había emitido dicho documento; sobre todo si se pretende sostener -como hace aquí la Comunidad de Madrid recurrente- que la procedencia de denegar la solicitud es tan clara e inequívoca que resulta innecesaria la consulta o remisión de la solicitud a la Comisión europea.

En fin, el argumento que se esgrime en este motivo queda en gran medida privado de consistencia desde el momento en que, como hemos visto en el apartado anterior, la Administración autonómica no ha intentado rebatir, ni mencionado siquiera, la apreciación de la Sala de instancia de que dicha Administración carece de competencia para resolver sobre la denegación del documento solicitado.

SEXTO.- Establecido así que ninguno de los motivos de casación puede ser acogido, procede la imposición de las costas del recurso de casación a la parte recurrente según lo dispuesto en el artículo 139.2 de la misma Ley. Ahora bien, tal y como autoriza el apartado 3 del mismo artículo 139, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida al oponerse al recurso, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de tres mil euros (3.000 €) por el concepto de honorarios de representación y defensa de D. Jon .

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción ,



FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación nº 1296/2012 interpuesto por la COMUNIDAD DE MADRID contra la sentencia de la Sección 9ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2011 (recurso contencioso-administrativo 461/2008), con imposición de las costas del recurso de casación a la parte recurrente en los términos señalados en el fundamento sexto de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia hallándose la Sala celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ