

STS de 16 de Enero de 2015 (rec.691/2013)

Encabezamiento

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Enero de dos mil quince.

En el recurso de casación nº 691/2013, interpuesto por la GENERALITAT VALENCIANA, representada y asistida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos, contra la *Sentencia nº 649/2012 dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en fecha 5 de diciembre de 2012*, recaída en el recurso nº 824/2010, sobre medio ambiente; habiendo comparecido como parte recurrida la Asociación ACCIÓ ECOLOGISTA- AGRÓ, representada por la Procuradora doña Marta Sanz Amaro y asistida de Letrado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Quinta)* dictó *Sentencia de fecha 5 de diciembre de 2012*, cuya parte dispositiva dice así:

"(1) Estimar el recurso interpuesto por la Asociación ACCIÓ ECOLOGÍSTA- AGRÓ contra una actuación administrativa procedente de la Generalitat Valenciana por medio de la que se *ha dejado de ejecutar un acto administrativo firme* -en términos del escrito de demanda, *suplico* - procedente de este Ente público.

El acto de que se trata se habría producido, a su vez, a través del uso de la figura jurídica del (a) *silencio administrativo positivo*, al no haber dado contestación, la Comunidad Autónoma, a los dos escritos (de idéntico contenido expositivo) que la Asociación recurrente presentó el 24 de abril de 2009 en la Consellería de Bienestar Social.

(2) Establecer la falta de conformidad a Derecho de esta actuación administrativa, consistente en no ejecutar un acto administrativo firme.

(3) Establecer que la Generalitat Valenciana ha de poner a disposición de la parte recurrente la información que ésta solicitó el 24 de abril de 2009, y debe hacerlo en un término máximo de tres meses a contar desde la fecha en que la resolución judicial se notifique a su representante procesal en los autos 824/2010.

(4) No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el proceso a ninguno de los litigantes".

SEGUNDO.- Notificada esta sentencia a las partes, por la Comunidad Autónoma recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante Diligencia de la Sala de instancia de fecha 25 de enero de 2013, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la recurrente (GENERALITAT VALENCIANA) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 28 de

febrero de 2013 su escrito de interposición del recurso, en el cual, después de expuestos los motivos de casación que consideró procedentes, venía a solicitar el dictado de una sentencia por la que, con estimación del recurso, se anulara y casara la sentencia impugnada.

CUARTO.- Por Providencia de la Sala, de fecha 27 de septiembre de 2013, se acordó admitir a trámite el presente recurso de casación, ordenándose por Diligencia de fecha 11 de octubre de 2013 entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (ACCIÓN ECOLÓGISTA-AGRÓ), a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al mismo, lo que hizo mediante escrito de fecha 26 de noviembre de 2013, en el que solicitó a la Sala que se dictara sentencia confirmatoria en todos sus extremos de la recurrida, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

QUINTO.- Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 14 de enero de 2015, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso de casación la *Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Quinta), de fecha 5 de diciembre de 2012*, por la que se acordó:

" **(1)** Estimar el recurso interpuesto por la Asociación ACCIÓN ECOLÓGISTA-AGRÓ contra una actuación administrativa procedente de la Generalitat Valenciana por medio de la que se ha dejado de ejecutar un acto administrativo firme -en términos del escrito de demanda, suplico- procedente de este Ente público.

El acto de que se trata se habría producido, a su vez, a través del uso de la figura jurídica del (a) silencio administrativo positivo, al no haber dado contestación, la Comunidad Autónoma, a los dos escritos (de idéntico contenido expositivo) que la Asociación recurrente presentó el 24 de abril de 2009 en la Consellería de Bienestar Social.

(2) Establecer la falta de conformidad a Derecho de esta actuación administrativa, consistente en no ejecutar un acto administrativo firme.

(3) Establecer que la Generalitat Valenciana ha de poner a disposición de la parte recurrente la información que ésta solicitó el 24 de abril de 2009, y debe hacerlo en un término máximo de tres meses a contar desde la fecha en que la resolución judicial se notifique a su representante procesal en los autos 824/2010.

(4) No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el proceso a ninguno de los litigantes".

SEGUNDO.- La sentencia impugnada concreta en su FD 1º la actuación administrativa impugnada:

"Acción Ecologista-Agró cuestiona, en el proceso, la adecuación a Derecho de

una actuación administrativa procedente de la Generalitat Valenciana por medio de la que se ha dejado de ejecutar un acto administrativo firme - en términos del escrito de demanda, suplico -procedente de este Ente público.

El acto de que se trata se habría producido, a su vez, a través del uso de la figura jurídica del (**a**) silencio administrativo positivo, al no haber dado contestación, la Comunidad Autónoma, a los dos escritos (de idéntico contenido expositivo) que la Asociación recurrente presentó el 24 de abril de 2009 en la Conselleria de Bienestar Social.

Con el intermedio de estos escritos se pide a la Administración de la Generalitat una serie de datos o *información* acerca de la vigencia, virtualidad y eficacia de las diversas *Declaraciones de Impacto Ambiental* que se han ido dictando en aplicación de la *Ley 2/1989, de 3 de marzo* y del *Decreto 162/1990, de 15 de octubre*. Son siete los apartados a los que llega la solicitud de información:

"...1º. ¿Qué instrumentos o medidas tiene este organismo para realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de los condicionantes establecidos en las Declaraciones de Impacto Ambiental? (...) 4º. Número de actas de inspección o documentos equivalentes, que pongan de manifiesto incumplimientos de las Declaraciones de Impacto Ambiental firmados durante los años 2005, 2006 y 2007 (...) 7º. Actos administrativos que pongan fin a los procedimientos anteriores (ya sea sanción o no, imposición de obligación de cumplir la Declaración de Impacto Ambiental, declaración de caducidad del expediente, imposibilidad de continuar el procedimiento, etc"."

Así como la argumentación nuclear desarrollada en la demanda en defensa de la pretensión sustentada en la misma:

"A los efectos de situar el supuesto sobre el que incide la actual controversia dentro del ámbito de la falta de ejecución de actos firmes - *artículo 29 Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* -, el argumento básico que contiene el escrito de demanda se anuda a la concurrencia de (**b**) un *silencio administrativo positivo* así como a la alegación de que la doctrina jurisprudencial ha reconocido que el valor propio del acto presunto es equivalente al que se genera cuando ha existido una actuación, de cariz expreso, por medio de la que se atribuye un derecho a favor de quien ha solicitado la tutela judicial (...) La jurisprudencia citada (o, en algunos supuestos, reproducida) en la demanda procede, en gran medida, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ Canarias, con una única referencia a decisiones procedentes de otros tribunales -se trata de una *sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 abril 2005* -".

Ya en el siguiente FD2º, la Sala expresa su criterio favorable a acoger dicha pretensión que, ante todo, comienza recordándola en los siguientes términos:

"Accedemos a la pretensión de invalidez jurídica y de reconocimiento de derechos que se pide en los autos 824/2010:

"i que es condemne a l'Administració a ordenar la immediata entrega a l'Associació demandant tota la informació ambiental sol.licitada amb els dos escrits de data 24 d'abril de 2009" (suplico, escrito de demanda)".

Conclusión que se asienta sobre un doble orden de premisas que a su vez se

desglosan en diversos apartados. La primera se basa sobre el tenor literal del *artículo 29.2 de la Ley jurisdiccional* ("**Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes, podrán los interesados solicitar su ejecución**"):

- La Sala entiende, en efecto, que se ha producido en el caso un acto firme:

"Se trataría de un acto firme sobre la base de que el ordenamiento jurídico atribuye -para el solicitante de la tutela judicial- *el mismo valor intrínseco y efectos a los actos que se han alcanzado vía silencio positivo, frente al que tienen los actos expresos procedentes de una fuente de poder público*".

- También considera cumplido el requisito formal al que se anuda el ejercicio de esta modalidad de recurso:

"En concreto, y tal como consta en la documentación acompañada al escrito de interposición del contencioso-administrativo que ha dado lugar a la tramitación del proceso 824/2010:

"Primero. Nuestra asociación está realizando un informe sobre el grado de cumplimiento de las declaraciones de impacto ambiental dictadas en la Comunidad Valenciana.

En el desarrollo de esta actuación enviamos escrito a la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación con fecha 24 de abril".

"... Con fecha 08/08/2009 (envío registrado en oficina de correos), remitimos escrito presentando una relación por omisión de la información ambiental, ante el Honorable Sr. Conseller de Infraestructura y Transportes, por esta consulta".

"... Actualmente, tras un año desde la presentación del primer escrito no hemos obtenido contestación".

"... Dado que ni 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, ni ninguna otra ley recoge expresamente el silencio negativo para el caso de no contestación en este procedimiento, se ha producido un acto presunto estimatorio, que obliga a la Conselleria a facilitar la información facilitada".

"Segundo. El artículo 29.2 de la Ley 29/98, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-administrativa prevé que se debe solicitar a la Administración el cumplimiento de la obligación, con carácter previo a iniciar el procedimiento ante la jurisdicción Contencioso-administrativa".

"... Solicita: Que por parte de la Conselleria de Infraestructura y Transportes, se facilite la información solicitada en los dos escritos de 24 de abril de 2009, respecto al control del cumplimiento de las declaraciones de Impacto Ambiental recogido".

El escrito tiene un sello procedente de la Oficina de Correos de Almansa de 17 mayo 2010".

- Y frente al planteamiento opuesto de que el silencio producido tiene carácter negativo, que es la posición sostenida por la Administración durante la sustanciación

del litigio en la instancia (también, ahora en casación), la Sala dirá:

"Los presupuestos justificativos que le sirven de apoyo para obtener este resultado carecen del valor determinante que les asigna esa parte procesal. Tales presupuestos son:

- una *sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 abril 2005* ;
- la previsión de la *Ley 27/2006* en sede de *acceso a la vía judicial* ;
- la concurrencia de *excepciones* a la concesión de información".

La sentencia impugnada, en efecto, va saliendo al paso con posterioridad de cada uno de los argumentos esgrimidos por la Administración demandada:

a) Sobre la doctrina establecida por la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 21 de abril de 2005* , no hará sino recordar su propio contenido:

*"... la normativa controvertida en el litigio principal prevé que se produce una decisión denegatoria presunta cuando la administración guarda silencio durante los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud. 35. Por tanto, de la sentencia Comisión/Francia, antes citada, resulta que si la Directiva 90/313 no se opone, a efectos de la concesión de una tutela judicial efectiva de conformidad con el artículo 4 de la citada Directiva, a la ficción de una decisión denegatoria presunta de una solicitud de acceso a la información tras un silencio de dos meses, el artículo 3, apartado 4, de la mencionada Directiva se opone a que tal decisión no contenga una motivación en el momento de la expiración del plazo de dos meses. En estas circunstancias, **la decisión denegatoria presunta constituye ciertamente una "respuesta" en el sentido de esta disposición pero debe considerarse ilegal** ".*

b) Sobre las previsiones de la *Ley 27/2006*, de acceso a la vía judicial:

"El simple -e ineludible, en Derecho, dado el *principio de universalidad* en el control jurídico de todas las actuaciones procedentes de una fuente de poder público que el ordenamiento legal aplicable concede a la jurisdicción contencioso-administrativo - reconocimiento de la posibilidad de articular un recurso judicial contra las decisiones que se adopten dentro de las lindes de la información ambiental, cuando éstas queden incardinadas dentro del campo del *artículo 25.1 Ley Jurisdiccional de 13 julio 1998* (actos resolutorios o actos de trámite cualificados), carece de mayor peso intrínseco en el seno del proceso 824/2010 al establecer una conclusión acerca del carácter que presenta la falta de contestación que la Generalitat Valenciana ha concedido a las dos peticiones que Acció Ecologista-Agró presentó el 24 de abril de 2009".

c) En fin, las excepciones al derecho a la información se sitúan en un plano jurídico diverso al que se plantea en el caso:

"La existencia de circunstancias que avalen, en su caso, el rechazo de tales peticiones (como ha planteado, de modo subsidiario, la Generalitat Valenciana en el escrito de contestación a la demanda) tiene que ver con el *fondo* de la cuestión litigiosa, con la razonabilidad/falta de razonabilidad de la exclusión y con el suficiente encaje de ésta dentro de los supuestos normativos aplicables o su apoyo en doctrina

jurisprudencial de suficiente valor".

Desechadas todas esas líneas argumentales, la Sala vuelve a recordar que, en cambio, no se contradice ni se da réplica a la posición de la asociación recurrente:

"Nada dice, en cambio, el escrito de contestación a la demanda sobre un segundo espectro de cuestiones, también de *índole formal*, que abre la controversia. Éstas se anudan a la equivalencia que, para la parte recurrente, media entre acto expreso declarativo de derechos y acto presunto de valor positivo".

Por lo que terminará afirmando:

"Coincidimos, también aquí, con la postura jurídica que ofrece la parte que articula la tutela judicial sobre la base del terminante tenor de los enunciados legales a los que se remite Acció Ecologista-Agró".

Y, asimismo, como segunda premisa, rechaza la Sala la procedencia de entrar a valorar si la solicitud de información cursada por la asociación era irrazonable o se formulaba en términos excesivamente generales:

"No podemos entrar, en el proceso 824/2012, a analizar si la Generalitat Valenciana tiene razón/no tiene razón cuando afirma que las dos solicitudes de información que el día 24 de abril de 2009 presentó Acció Ecologista-Agró carecen de contraste suficiente con el ordenamiento legal aplicable, a la vista de su *generalidad, su carácter genérico y su incidencia sobre temáticas sujetas a procedimiento* (sin mayor detalle acerca del procedimiento/s de que se trata, objeto, carácter, ...).

Y es que una vez que el tribunal ha comprobado que el peticionario de la tutela judicial se enmarca dentro del campo de dicción del *artículo 29.2 de la Ley Jurisdiccional* a la vista de la conjunción de existencia de un *acto firme* procedente de un Ente público y cumplimiento del requisito formal previsto en este precepto ("*... podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce*"), ya no es posible analizar si ese acto firme es, en la realidad de las cosas, contrario a Derecho al transgredir alguno/s del/de los límite/s que el Derecho fija en sede de logro de información medio-ambiental".

En definitiva, "La Administración demandada, al no dar contestación alguna a una solicitud formulada en ese espacio de dicción, ha habilitado el logro de un acto de carácter positivo que dispone, dadas las afirmaciones recogidas en el *artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo*, una equivalencia de efectos al acto positivo correspondiente". En su caso, "habrá de acudir al procedimiento de revisión de oficio o a la declaración de lesividad previstos en los artículos 102 y 103 de la LPA "

Del modo expuesto, y en los términos igualmente ya adelantados en el FD 1º de esta sentencia, el recurso contencioso- administrativo resulta estimado -sin imposición de condena en costas-.

TERCERO.- El presente recurso se articula ahora por la Generalitat valenciana sobre la base de la concurrencia de los siguientes motivos de casación:

1) Al amparo de lo preceptuado en el *nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional*, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones de debate, por

infracción del *artículo 29.2 de la Ley jurisdiccional (LJCA)*).

2) Al amparo de lo preceptuado en el *nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional* , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones de debate, por infracción del *artículo 43 de la Ley 30/1992 (LRJAP -PAC)*.

3) Al amparo de lo preceptuado en el *nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional* , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones de debate, por infracción del *artículo 13 de la Ley 27/2006, de 18 de julio* , reguladora de la información ambiental.

CUARTO.- Todos los motivos esgrimidos en el recurso, al amparo del *artículo 88.1 d) LJCA* , se encuentran en estrecha conexión, ya que, aunque desde distintas perspectivas, pretenden suscitar la misma cuestión de fondo, en definitiva, el ámbito de aplicación de la técnica del silencio administrativo y su proyección sobre el supuesto de autos.

En la misma línea sostenida por el recurso, es particularmente evidente la conexión entre los dos primeros motivos de casación (no lo es tanto en cambio la de estos dos con el tercero, como después se dirá en el FD 7º de esta sentencia). Al decir del recurso, la sentencia impugnada habría venido a quebrantar el *artículo 29.2 LJCA* (recurso de inactividad por inejecución de actos firmes) -y con ello, también el *artículo 78 LJCA* (procedimiento abreviado, al que dicho precepto se remite-, porque esta modalidad de recurso constituye un especial privilegio que, si bien comporta una tramitación procesal más ágil, comporta asimismo severas limitaciones en relación de las pretensiones susceptibles de hacerse valer en dicho recurso.

Así, y por todas, se requiere como presupuesto absolutamente inexcusable para ejercitar esta modalidad especial de recurso la existencia de un acto administrativo firme. Por lo que, tras invocar alguna jurisprudencia que así lo viene a proclamar (*STS de 21 de marzo de 2012 -RC 1389/2009 -*), concluirá su razonamiento el recurso que se vulneraría sin remedio el *artículo 29.2 LJCA* si se aplicara este precepto en ausencia de dicho acto firme.

La falta de firmeza del acto administrativo impugnado en la instancia, sin embargo, se hace depender, y en verdad depende realmente, del carácter del silencio administrativo atribuido a la falta de respuesta por parte de la Administración a los escritos cursados por la entidad recurrente con fecha 24 de abril de 2009, que se sitúan en el origen de la litis.

Esto es, habríamos de dar la razón a la Generalitat si dicho silencio en efecto tiene carácter negativo conforme a lo establecido por nuestro ordenamiento jurídico y a lo sostenido en su recurso, porque, entonces, no existirá el acto firme requerido por el *artículo 29.2 LJCA* para el ejercicio del recurso previsto en este precepto -en rigor, no habrá siquiera acto administrativo alguno, porque el silencio negativo es una mera ficción procesal (*LRJAP-PAC: artículo 43.2*)-: habría, pues, que casar la sentencia impugnada.

Ahora bien, por esa misma razón, ocurrirá todo lo contrario y habrá que desestimar el recurso de casación si se considera en cambio producido un silencio que tiene carácter positivo, porque entonces se habría producido un verdadero acto

administrativo, que, además, al transcurrir los plazos ordinarios previstos para su impugnación, habría adquirido firmeza.

En definitiva, el esclarecimiento de la cuestión depende del carácter asignado al silencio en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento y ello se suscita al socaire del segundo motivo de casación. Es la principal cuestión, pues, que hemos de elucidar.

Hace bien la entidad que actúa como parte demandada en casación al anteponer su examen, en el trance de oposición de la estimación del presente recurso.

QUINTO.- La propia evolución experimentada por el tratamiento de la técnica del silencio administrativo con carácter general y en el concreto sector del ordenamiento jurídico que ahora nos ocupa permite resolver la controversia subyacente a este recurso.

La primera regulación sobre el acceso a la información ambiental fue la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, y estableció el carácter negativo del silencio:

"Artículo 4. Resolución de las solicitudes.

1. Las Administraciones públicas deberán resolver las solicitudes de información sobre el medio ambiente en el plazo máximo de dos meses a partir del día de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente. Si venciese este plazo sin que hubiera recaído resolución expresa del órgano competente, la solicitud se entenderá desestimada".

Esta Ley fue modificada mediante Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, eliminando la referencia a que la solicitud se entenderá desestimada. La Exposición de Motivos de esta Ley decía:

*"Finalmente, en el ámbito de la acción administrativa medioambiental, se introducen diversas modificaciones en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, incluyendo las diligencias judiciales o administrativas sancionadoras preliminares entre los supuestos en que no debe facilitarse la información, **suprimiendo el silencio negativo**, estableciendo el régimen de recursos en vía administrativa e introduciendo la posibilidad de exigencia de abono de tasas, para conciliar la norma con las exigencias del derecho comunitario".*

El artículo 4.1 quedó redactado de la siguiente manera:

"1. Las Administraciones públicas deberán notificar las resoluciones relativas a las solicitudes de información sobre el medio ambiente en el plazo máximo de dos meses, a partir de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente".

Tampoco la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que ha regulado esta materia en los artículos 10 a 13, ha recogido expresamente el silencio negativo.

Es evidente, pues, el sentido de la evolución experimentada pues el tratamiento

del silencio en este sector del ordenamiento jurídico. Y el sentido de la evolución de la normativa sectorial aplicable, desde luego, es ya de por sí suficientemente significativo.

En cualquier caso, en ausencia de una determinación expresa sobre el carácter del silencio, hay que acudir a las previsiones establecidas con carácter general. Y de la evolución de la normativa general sobre procedimiento administrativo común también hemos de hacernos eco ahora, en este caso, a través de nuestra propia jurisprudencia.

En efecto, podemos y debemos remitirnos a *nuestra Sentencia de 23 de febrero de 2004 (RC 7282/2001)*, en la medida en que esta resolución vino a pormenorizar los eslabones concretos que han marcado la evolución de esta institución:

"a) **El silencio administrativo negativo en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA, en adelante)**. La atribución de un valor negativo o desestimatorio al silencio o inactividad formal de la Administración tiene un origen y una funcionalidad muy concretos, estrechamente ligados a la singular configuración técnica del recurso Contencioso-Administrativo como un proceso impugnatorio de actos previos, cuya legalidad es objeto de revisión *a posteriori*. Esto es, si la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no puede conocer sino de recursos interpuestos contra actos previamente dictados por los órganos de la Administración, la falta de respuesta de ésta a una petición a ella dirigida privaba al peticionario de la posibilidad de solicitar de un Tribunal Contencioso la pertinente «garantía judicial» por inexistencia de acto administrativo que recurrir por lo que, para evitar esta potencial situación de indefensión del interesado, la Ley presume que, transcurrido un determinado plazo desde que se ha formulado una solicitud sin obtener respuesta expresa sobre la misma, aquélla ha quedado desestimada.

Sobre este modelo, la técnica del silencio negativo se introduce en España por los Estatutos Locales de Calvo Sotelo de 1924 y 1925, la Ley Municipal Republicana de 1935 y, más tarde, por la Ley de 18 mar. 1944, a propósito del recurso de agravios (en materia de personal). Esta regulación parcial y limitada no se generaliza hasta la promulgación de la *LJCA de 1956 que estableció en su artículo 38* un régimen general y uniforme para todos los ámbitos administrativos, régimen luego retocado levemente por *Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (art. 94)*.

La interpretación de este precepto dio lugar a una abundantísima jurisprudencia que perfiló y delimitó los rasgos o características esenciales de la figura. Así, se declaró que:

1º) El silencio administrativo negativo era una mera ficción para facilitar el acceso a la vía judicial (*STS de 17 ene. 1977 ; 3 jul. 1978 ; 24 feb. 1988 ; 27 ene . y 17 jun. 1989 ; 10 dic. 1990 ; 22 y 23 abr. 1992 ; 25 mar. 1993 ; 29 nov. 1995 ; 15 ene ., 20 abr ., 25 y 28 oct. 1996 ; 19 jul. 1997*) no constituyendo un verdadero acto administrativo (*STS de 29 nov. 1988 ; 22 may. 1990 ; 16 mar ., 22 y 23 abr. 1992 ; 20 abr ., 25 y 28 oct. 1996 ; 19 jul. 1997*).

Este carácter o condición-ficción legal y no acto administrativo, que igualmente fue corroborado por el Tribunal Constitucional (*STC de 21 ene. 1986 ; 21 dic. 1987 ó 3 abr. 1995*), quedaba rigurosamente explícito en la Exposición de Motivos de la antigua LJCA de 1956 cuando decía: «*La Ley instituye un régimen general de silencio administrativo mediante el cual, transcurrido cierto plazo, puede presumirse por el*

interesado la existencia de un acto que le permita el acceso, si lo desea, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación.»

2º) En tanto que propiamente no existía «acto administrativo», la no impugnación de la desestimación presunta en plazo no podía determinar la existencia de un «acto consentido y firme» que cerrara al particular o interesado el acceso al proceso (*STS de 22 dic. 1988 ; 16 mar. 1992 y STS de 18 mar. 1995*) esto es, la aplicación del *art. 40. a)* de la LJCA de 1956 (Cfr. *SSTC 21 de diciembre de 1987 y de 3 abr. 1995*).

La explicación técnica de esta construcción se encontraba en dos órdenes de razones:

Por un lado, porque la figura del silencio administrativo negativo se establecía, única y exclusivamente, en beneficio del administrado (*SSTS de 24 feb ., 11 y 15 nov. 1988 ; Auto de 31 ene. 1989 ; SSTC de 24 sep. 1991 ; 14 nov. 1993 ; 27 ene ., 9 y 24 mar. 1995 ; 15 y 16 ene ., 8 jul . y 28 oct. 1996 ; 2 oct. 1997*). Es decir, el silencio administrativo negativo, como explícitamente se manifestaba en la Exposición de Motivos de la hoy derogada LJCA de 1956, era una «facultad» que se concedía al interesado para, «si así lo deseaba», acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en defensa de sus intereses frente a la falta de respuesta expresa de la Administración a una petición o solicitud por él realizada. En consecuencia, el no ejercicio de esta «facultad» o de esta «opción» (en términos del *art. 94* de la LPA) ningún perjuicio le podía deparar.

Y, por otro, porque, correlativamente, la denegación presunta, en ningún caso, excluía el deber de la Administración de dictar una resolución expresa (*art. 94.3* de la LPA y *SSTS de 17 abr . y 8 may. 1990 ; 24 feb. 1994 y 25 oct. 1996*) por lo que, igualmente, ningún beneficio podía conseguir ésta del incumplimiento de su deber. En este sentido, era sumamente explícita la declaración contenida en la Exposición de Motivos de la LJCA cuando decía: *«El silencio administrativo, ciertamente, no puede ser conceptuado como un medio a través del cual la Administración pueda eludir sus obligaciones de motivar las decisiones, como vendría a ser si por el silencio quedara exenta del deber de dictar un proveído expreso debidamente fundado.»*

Ahora bien, para cerrar adecuadamente la estructura construida, lo lógico era que se hubiera otorgado al interesado la posibilidad de impugnar la desestimación presunta en todo tiempo hasta que se dictara la resolución expresa pues ello sería perfectamente coherente con la pretensión de la LJCA de restituir *« la figura del silencio administrativo al sentido que propiamente se le atribuyó originariamente, de garantía para los administrados frente a las demoras de la Administración »* .Sin embargo, esta tesis o planteamiento no tuvo una efectiva acogida, ya que la LJCA de 1956 (*art. 58*) limitó a un año el plazo de interposición del recurso Contencioso-Administrativo en casos de silencio contándose dicho plazo desde el día siguiente a aquél en que se entendiera desestimada la petición y, en el supuesto de que la desestimación presunta se hubiera producido en el ámbito del recurso de reposición, desde la efectiva interposición de tal recurso. El *Tribunal Constitucional, no obstante, en sus dos importantes Sentencias 6/1986 y 204/1987* dulcificó el plazo para recurrir contra el acto presunto de carácter negativo al relacionarlo con el régimen de impugnación de los actos expresos notificados defectuosamente e interpretarlo todo ello en el ámbito del *art. 24.1 de la Constitución* -derecho a la tutela judicial efectiva-. Se amplió así el referido plazo, como regla general, en seis meses más (*SSTS de 25*

mar. 1993 ; 3 oct. 1994 ; 18 mar. 1995 ; y 23 nov. 1996). Incluso, esta línea jurisprudencial que puede considerarse mayoritaria, coexistió con otra que afirmaba la inexistencia de plazo de caducidad para recurrir contra las desestimaciones presuntas por silencio administrativo negativo (*STS de 14 nov. 1988 ; 27 ene . y 9 mar. 1995 y 28 oct. 1996*).

3º) Para la producción del silencio administrativo no bastaba con el mero transcurso del tiempo para resolver una determinada petición o solicitud sin que se hubiera notificado la resolución expresa sino que también era necesario, por aplicación del art. 94 de la LPA, la concurrencia de un requisito adicional más, la denuncia de mora a la Administración incumplidora, sin cuyo concurso no podía existir el «acto presunto» o la «desestimación presunta» (*SSTS de 31 ene. 1989 y de 3 dic. 1991*).

La denuncia de mora debía producirse, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 94 de la LPA, una vez transcurridos tres meses desde la presentación de la solicitud inicial sin que se hubiera notificado en ese plazo la resolución expresa, pudiendo realizarse en cualquier momento posterior al transcurso del mismo (*STS de 19 dic. 1978 y de 18 oct. 1979*).

Asimismo, debía existir identidad entre la denuncia de mora y la solicitud inicial, puesto que, en caso contrario, no se entendía cumplido el requisito (*SSTS de 4 y 24 ene. 1977 ; de 23 ene . y 24 may. 1978 ; de 19 ene. y de 17 feb. 1979; de 11 feb. 1981; de 23 nov. 1983; de 15 mar. y 16 oct. 1984; y STS de 25 ene. 1988*).

La posterior jurisprudencia de esta Sala y la doctrina del Tribunal Constitucional incidieron sobre el régimen de la denuncia de mora. En efecto, de un lado, respecto a la obligatoriedad de su cumplimiento, el Tribunal Supremo (*STS de 5 jun . y 10 jul. 1993 ; 26 mar. 1994 ; 20 abr. 1996 y 19 jul. 1997*) afirmó que «se trataba de un requisito subsanable» conforme a lo dispuesto en los arts. 11.3 y 243 de la LOPJ y 129 de la LJCA cuya falta no justificaba la inadmisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo por no existir acto administrativo impugnado. Y, de otro, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 21 abr. 1998 , enjuiciando un recurso de amparo efectuó una interpretación espiritualista de la denuncia de mora. No obstante, pese a esta dulcificación, los presupuestos exigidos para entender producido el silencio administrativo negativo eran sumamente rigurosos (transcurso del plazo de tres meses desde la solicitud inicial sin notificación de la resolución expresa, denuncia de mora y transcurso posterior de otros tres meses sin recibir respuesta alguna).

4º) Configurándose el silencio administrativo como una «facultad» que se concedía al interesado para, «si así lo deseaba», acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en defensa de sus intereses frente a la falta de respuesta expresa de la Administración a una petición o solicitud por él realizada y nunca «como una obligación», resultaba que aunque no actuara o ejercitara esta «facultad», si posteriormente la Administración cumplía con su deber de resolver expresamente, el interesado disponía igualmente de la posibilidad de impugnar en vía jurisdiccional dicha resolución tardía previo agotamiento de la vía administrativa en su caso.

5º) Dos eran básicamente los problemas que planteaba la posibilidad de recurrir contra estas resoluciones tardías: El primero, si era admisible cuando tal resolución no sólo afectaba al recurrente sino también a terceras personas y se había dictado una vez transcurrido el plazo de un año establecido en la LJCA para recurrir contra la desestimación presunta; y el segundo si era necesario ampliar el recurso contencioso contra la resolución expresa posterior cuando éste ya se había interpuesto frente a la

desestimación presunta.

El primero de los problemas se resolvió por el Tribunal Supremo teniendo en cuenta a los terceros interesados. Ahora bien, si inicialmente se declaró que no cabía mantener a éstos «por razones de seguridad jurídica en la incertidumbre ilimitada y en la inseguridad resultante de la posibilidad indefinida de recurrir» (*STS de 4 nov. 1983 y 15 jul. 1991*), en una posterior línea jurisprudencial Sentencia (*STS de 16 mar. 1992*) se excluyeron los términos categóricos transcritos afirmándose que, si existían tales terceros, la posibilidad de impugnar la resolución expresa tardía requeriría de «puntualizaciones concretas».

El segundo de los problemas, la necesidad o no de ampliar el recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución expresa posterior cuando ya se había recurrido la desestimación presunta, se resolvió declarando su innecesariedad si la resolución expresa confirmaba puramente la desestimación presunta sin introducir ningún elemento adicional (*STS de 24 jun. 1992*) pudiendo optarse entre tal ampliación y la interposición de un nuevo recurso si hubo innovaciones en el acto expreso con respecto al contenido del presunto (*SSTS de 18 feb. 1980 y 10 feb. 1981*).

b) El silencio administrativo negativo en la redacción originaria de la LRJ y PAC.

1º) La intención del Legislador de 1992 al promulgar la LRJ-PAC fue, pese a la oscuridad de la materia propiciada por el mantenimiento de algunos presupuestos clásicos del instituto, la de superar el referido planteamiento de la LPA atribuyendo al silencio administrativo negativo la condición de verdadero acto administrativo.

En efecto, que el silencio daba lugar a la producción de actos auténticos lo demostraba, no sólo la calificación que la ley empleaba de «actos presuntos», sino, fundamentalmente, las dos razones siguientes:

- Por un lado, porque tales actos presuntos podían hacerse valer no sólo a efectos procesales sino también «erga omnes», esto es, «tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada» (art. 44.1).

- Y, por otro, porque los mismos sí ponían fin al procedimiento administrativo al prohibirse dictar resolución expresa después de haberse emitido la «certificación» prevista y regulada en el artículo 44, certificación, o mejor dicho recepción de la misma, que determinaba el inicio del plazo para interponer recursos administrativos y Contencioso-Administrativos respecto de los actos presuntos (apartado 5.º).

2º) La nueva Ley no sólo pretendió en esta materia modificar la concepción que sobre el silencio administrativo negativo se tenía con anterioridad sino que también alteró el régimen de su producción, pues suprimió la tradicional figura de la «denuncia de mora» y creó la «certificación de actos presuntos» cuya esencia y finalidad dio lugar a una interesante polémica doctrinal y jurisprudencial.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 423/1994, de 2 jun., se adscribió a la tesis que consideraba constitutiva la certificación insistiendo en que <<la existencia y eficacia de los actos presuntos (negativos y positivos) está condicionada a la emisión de la certificación de actos presuntos o bien al transcurso del plazo para emitirla (art. 44)>>.

En la jurisprudencia de nuestra Sala deben distinguirse, sin embargo, dos aspectos:

- La falta de «certificación de acto presunto» o la falta de petición de la misma, no podía dar lugar a la inadmisibilidad del recurso Contencioso- Administrativo, de manera que podía entenderse que tal certificación no era un requisito o presupuesto constitutivo del acto presunto sino un mero justificante formal de los efectos estimatorios o desestimatorios producidos por el transcurso del plazo para resolver expresamente un determinado procedimiento sin que hubiera tenido lugar su resolución expresa por lo que podía entenderse que el silencio administrativo o acto presunto se producía, en la regulación dada a la materia por la LRJ-PAC, por el mero transcurso del plazo (Cfr. *SSTS de 26 de febrero y 20 de marzo de 1996*).

- Ahora bien, la certificación, según esta misma jurisprudencia no agotaba su eficacia en ser un simple justificante formal de los efectos estimatorios o desestimatorios producidos puesto que, solo su emisión o el transcurso del plazo para su emisión privaba a la Administración de la posibilidad de dictar ulterior resolución expresa (art. 43.1 de la Ley), considerándose así como requisito determinante de la «conversión» del acto presunto en un verdadero acto administrativo

c) El silencio administrativo en la LRJ y PAC (tras la modificación de la Ley 4/1999).

Ciertamente, la nueva regulación instauro un régimen similar al existente en la LPA, por lo menos en sus principios básicos inspiradores. De este modo,

1º) El silencio negativo deja de configurarse como un acto administrativo y pasa a ser, como era en el año 1958, una ficción a efectos procesales.

Y, como lógico corolario de lo anterior, se establece, en este caso, la obligación de dictar resolución expresa sin ninguna limitación temporal suprimiéndose, por tanto, la prohibición de dictarla, que venía originariamente contenida en la LRJ-PAC, *cuando se había emitido la conocida «certificación de actos presuntos» (art. 42.1 en relación con el art. 43.3)*. Además, para este supuesto, se dice expresamente que «la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio», lo cual es plenamente lógico y coherente si se tiene en cuenta que, al suponer el silencio negativo la denegación presunta de la petición inicial del interesado, tal resolución expresa posterior contraria supone la revocación de un acto de gravamen cuya licitud no cabe discutir por el tenor literal del *art. 105.1 de la LRJ- PAC* como ya había tenido ocasión de declarar el Tribunal Supremo en la *STS de 30 ene. 1997* .

2º) Por el contrario, el silencio positivo se continúa configurando como un verdadero acto administrativo, como un acto declarativo de derechos para el interesado, según resulta sin ninguna duda del art. 43.3 párrafo primero que dice. De ahí que el apartado 4.º del mismo precepto señale, en lógica coherencia con lo postulado, que «en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo» [letra a)].

3º) Sin embargo, siendo los principios básicos inspiradores de la materia del silencio en la nueva redacción de la LRJ-PAC y en la antigua LPA los mismos, también

existen sustanciales diferencias entre uno y otro régimen. Así:

- Mientras en la LPA se requería para la producción del silencio la «denuncia de mora», en el nuevo régimen sólo es necesario el vencimiento del plazo para resolver sin haberse notificado la resolución expresa (art. 43.1 y 5) no teniendo la «certificación» otra finalidad que ser un medio de prueba del silencio ya producido (apartado 5.º). Con ello, ciertamente, termina la polémica doctrinal a que se ha hecho referencia al tratar del tema en la redacción originaria de la LRJ-PAC.

- Y, por otra parte, en el nuevo régimen, frente al existente en la LPA, se consagra como regla general el silencio positivo continuando, de este modo, con el sistema instaurado primitivamente en la LRJ-PAC pero, a diferencia de este último y para evitar el «caos» normativo que se había producido en las normativas de adecuación promulgadas por las distintas Administraciones Públicas, se exige que una norma con rango de ley o una norma de Derecho Comunitario Europeo establezca el silencio negativo (art. 43.1)".

Tan extensa cita se justifica por la centralidad que la institución del silencio administrativo tiene para el ordenamiento jurídico y por su relevancia para el caso. Nos pronunciábamos en el sentido expuesto en 2004. Se regulaba entonces y se sigue regulando en la actualidad el silencio administrativo en el *artículo 43 LRJAP -PAC* (que es el que se invoca como vulnerado en el recurso).

Transcurrida una década desde entonces, sólo cumple agregar que en los últimos años el carácter positivo que el silencio administrativo tiene establecido con carácter general se ha reforzado más aún si cabe (Ley 25/2009, de 22 de diciembre), porque, **para privar de dicho carácter al silencio, no sólo se requiere ya la existencia de una norma de rango legal (o disposición comunitaria) que venga a otorgar al silencio carácter negativo, sino que además dicha norma ha de estar fundada en "imperiosas razones de interés general "**.

SEXTO.- Sobre la base de estas premisas, podemos ya resolver la cuestión suscitada en el supuesto de autos: de conformidad con cuanto antecede, sólo si una norma de rango legal dispusiera el carácter negativo para dicho supuesto, habría que estimar el motivo sobre el que se funda el recurso.

La propia LRJAP-PAC ya de por sí contempla algunas excepciones a la regla general del silencio positivo. Es claro, sin embargo, que no estamos ante ninguna de ellas.

El supuesto de autos no es incardinable en el marco del derecho de petición, porque el derecho de petición se regula en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, y como señala su artículo 3, "no son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley".

O en palabras de la *STS de 25 de septiembre de 2012 (RC 4332/2011)*, no existe un derecho de petición "por cuanto la pretensión del recurrente no consiste en ninguna sugerencia, información o iniciativa a la Administración que venga referida, desde la óptica del solicitante, a la simple propuesta de mejora del servicio público, la iniciativa legislativa, la adopción de una decisión discrecional o graciable, o la iniciación de actuaciones institucionales sin cauce propio jurisdiccional o administrativo ni

incorporar una exigencia vinculante para el destinatario (en palabras de la *STC 161/1988* y *242/1993*; en igual sentido *Sentencias de este Tribunal de 31 de marzo de 2011* y *2 de abril de 2007*).

En este caso, existe un procedimiento para la solicitud de información ambiental, previsto en la Ley 27/2006, por lo que no se trataría de un derecho de petición.

Fuera de esto, más claro está que no podemos situarnos en ninguna de las demás igualmente previstas por el *artículo 43 LRJAP -PAC*. En realidad, ni siquiera hace sobre ello la Generalitat en su recurso la menor cuestión.

Aun siendo así, la propia normativa sectorial aplicable (Ley 27/2006) todavía podría contemplar de forma explícita el carácter negativo del recurso (fundamentándolo ahora en razones imperiosas de interés general). Pero, como ya sabemos, se trata de algo que no hace.

No cabe, en suma, sino una conclusión, porque **la LRJAP-PAC tampoco deja al intérprete la indagación sobre el carácter del silencio en los supuestos en que la normativa sectorial aplicable deja de pronunciarse sobre ello; antes al contrario, la LRJAP- PAC impone a falta de previsión legal expresa en sentido contrario el carácter positivo del silencio administrativo** .

La sentencia impugnada, por tanto, ha actuado correctamente al considerarlo así, al margen de algunas erratas formales en el texto, que, aun sin relevancia para la resolución del caso, bien pudieran haberse evitado.

SÉPTIMO.- Los planteamientos que de contrario pudieran tratar de hacerse valer no son de recibo.

No cabe afirmar que nos movemos en un ámbito que se sitúa al margen de la técnica del silencio. Y no cabe entenderlo así, porque se trata del ejercicio de un "derecho" que se desarrolla en el ámbito de un "procedimiento". Tan relevante y digno de protección este derecho, además, que el propio ordenamiento jurídico lo hace merecedor de una regulación propia en la materia específicamente concernida (el medio ambiente), por otro lado, no exenta de menor relevancia. Tal es el confesado propósito en efecto de la Ley 27/2006, precisamente denominada así, **de acceso a la información** , de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En realidad, ni siquiera la Generalitat se para a defender la inoperatividad del silencio, sino que en lo que se atrinchera es en justificar su carácter negativo en estos supuestos.

Pero es que, a la vista de la evolución de la propia normativa sectorial (cuya primera regulación, por cierto, ya daba entrada al juego del silencio en estos casos, aunque le atribuía carácter negativo, lo que permite también refutar el razonamiento apuntado en el párrafo precedente) y de la del ordenamiento administrativo con carácter general, es claro que el planteamiento pretendido no puede ser acogido, como ya antes dejamos indicado (FD 6º).

Al menos, hemos de insistir en lo que concierne al ejercicio concreto de este derecho en este sector del ordenamiento jurídico; lo que, por otro lado, concuerda con

la especial relevancia que al derecho de información pretende asignársele en materia de medio ambiente.

Y tampoco cabe invocar la jurisprudencia europea recaída a propósito del asunto Pierre Housieaux, porque la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de abril de 2005* , lejos está de avalar el planteamiento del recurso . La cuestión prejudicial suscitada por el Consejo de Estado de Bélgica venía a plantearse a propósito de la normativa interna de transposición de la *Directiva 90/313, cuyo artículo 3 en su apartado cuarto* y artículo 4 decían:

"Artículo 3.4: Las autoridades públicas deberán responder a los interesados lo antes posible y dentro del plazo de dos meses. Se deberán indicar las razones de la denegación de la solicitud de información.

Artículo 4: La persona que considere que su solicitud de información ha sido denegada o ignorada sin motivo justificado, o que haya recibido una respuesta inadecuada por parte de una autoridad pública, podrá presentar un recurso judicial o administrativo contra la decisión de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional en la materia".

Planteadas la cuestión de si a raíz de estas previsiones el silencio podría establecerse con carácter negativo por el ordenamiento interno del Estado miembro, el Tribunal dirá:

"Si la *Directiva 90/312* no se opone, (...) a la ficción de una decisión denegatoria presunta de una solicitud de acceso a la información tras un silencio de dos meses, **el artículo 3, apartado 4 , de la mencionada **Directiva se opone a que tal decisión no contenga una motivación en el momento de la expiración del plazo de dos meses. En estas circunstancias, la decisión denegatoria presunta constituye ciertamente una "respuesta" en el sentido de esta disposición pero debe considerarse ilegal** ".**

Así, pues, lo que procede es concluir que el silencio administrativo negativo no es aceptable, si no por su carácter en sí mismo considerado, por la falta de motivación que inevitablemente le está asociado.

En todo caso, y al margen de otros planteamientos alternativos que pudieran pretenderse hacer valer, **lo que es claro también es que la normativa europea de ningún modo vendría a impedir el carácter positivo del silencio** ; y, por tanto, es a la luz de la propia normativa interna bajo la que ha de resolverse la controversia; y conforme a dicha normativa, como ya hemos indicado, no cabe sino una conclusión: ante la falta de determinación expresa "ex lege" en sentido contrario, el ordenamiento jurídico tiene establecido el carácter positivo del silencio en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento.

No ha lugar, por consiguiente, a entender vulnerado el *artículo 43 LRJAP -PAC*; y tampoco cabe, pues, acoger el segundo motivo de casación fundado sobre la infracción de este precepto.

OCTAVO.- Alcanzada esta conclusión, no otra puede ser asimismo la que proceda en relación con el primero de los motivos de casación sobre los que se apoya el recurso. La ausencia de firmeza del acto recurrido en la instancia descansaba, como

se recordará, sobre el supuesto carácter negativo del silencio administrativo.

Decaída la premisa sobre la que se sustentaba el razonamiento (el carácter negativo del silencio), y sentada en cambio la premisa justamente contraria (el carácter positivo del silencio), se impone también la conclusión contraria: no ha lugar a considerar vulnerado el *artículo 29.2 LJCA*, porque se ha producido un acto, en la medida en que el silencio positivo tiene tal consideración incluso "ex lege" (*LRJAP-PAC: artículo 43.2*) y al transcurrir los plazos ordinarios previstos para su impugnación, dicho acto además ha ganado firmeza.

La modalidad de recurso prevista en el *artículo 29.2 LJCA* ha sido adecuadamente utilizada y, por tanto, lo mismo que sucede con el motivo anteriormente examinado tampoco cabe acoger ahora este (primer) motivo de casación.

NOVENO.- Bajo distintas coordenadas hemos de situar ya el tercero y último de los motivos de casación esgrimidos en el recurso; aunque la Generalitat pretende todavía situar la cuestión dentro de las mismas coordenadas que los anteriores motivos, al considerar como una cuestión atinente al carácter del silencio administrativo lo que en verdad no es tal.

El *artículo 13 de la Ley 27/2006* contempla una serie de supuestos en que el derecho a la información queda excluido y puede ser denegado. Son éstos:

"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 artículo 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 artículo 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 aquéllos 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.

2. Las solicitudes de información ambiental podrán denegarse si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran a continuación:

a) A la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.

b) A las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública.

c) A causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria. Cuando la causa o asunto estén sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, deberá, en todo caso identificarse el órgano judicial ante el que se tramita...".

En estos supuestos, sin embargo, **lo que la Ley toma en consideración y admite es que la información solicitada sea denegada y no otra cosa; no así que la técnica del silencio deje de resultar aplicable en el ejercicio del derecho a la información o que el silencio administrativo tenga carácter negativo en estos supuestos .**

Podría también prestarse a alguna discusión si los extremos sobre los que se recaba información -al menos, algunos de ellos- por parte de la asociación recurrente en instancia adolecen realmente de tal grado de generalidad o de irrazonabilidad como para fundamentar una resolución denegatoria de la información solicitada.

Pero, en todo caso, insistimos no es ésta la cuestión; sino que el problema es previo, por así decir. El *artículo 13 de la Ley 27/2006* no excluye la aplicación del silencio, ni atribuye a éste carácter negativo. Sobre la base del indicado precepto cabe proceder en su caso a la denegación de la información solicitada. Pero es para lo único para lo que cabe escudarse en él. Podrá considerarse infringido dicho precepto si se aplica o no incorrectamente, según concurran o no los supuestos contemplados en el mismo que legitiman la denegación de la información solicitada.

Pero, de ningún modo, enerva la virtualidad del silencio ni priva a éste de su carácter positivo, que es de lo que se trata aquí, por lo que no puede entenderse producida la vulneración de este precepto legal, ni tampoco cabe, por consiguiente, acoger este motivo de casación.

DÉCIMO.- Desestimado en su integridad el presente recurso de casación, procede condenar a la entidad recurrente al pago de las costas, conforme a lo prevenido por nuestra Ley jurisdiccional (artículo 139); si bien, atendiendo igualmente a este precepto legal, cabe asimismo limitar su cuantía; de tal manera que, dada la índole del asunto y la conducta de las partes, las costas no podrán exceder, por todos los conceptos, de la cantidad de 4.000 euros.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 691/2013 interpuesto por la GENERALITAT VALENCIANA contra la *Sentencia nº 649/2012 dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en fecha 5 de diciembre de 2012* , recaída en el recurso nº 824/2010.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.