



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 208/2021

S/REF: 001-051329

N/REF: R/0208/2021; 100-004967

Fecha: La de la firma

Reclamante: Ecologistas en Acción

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Información solicitada: Documentación reuniones "combustible de hidrógeno"

Sentido de la resolución: Inadmisión

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la Asociación reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 15 de diciembre de 2020, la siguiente información:

Toda la documentación relativa a las reuniones entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y representantes de empresas del sector privado o asociaciones industriales, en las que se abordó el tema del "combustible de hidrógeno", que tuvieron lugar entre el 1de junio de 2019 y el 3 de diciembre de 2020.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

La documentación incluye, pero no se limita a, listas de asistencia, actas, notas, presentaciones, documentos de antecedentes circula dos con anterioridad, durante o como resultado de la reunión, correspondencia por correo electrónico y grabaciones de vídeo.

El "Combustible de hidrógeno" incluye, pero no se limita a, "hidrógeno verde", "hidrógeno azul"/"hidrógeno gris", "hidrógeno renovable" y "gas descarbonizado".

Las reuniones incluyen aquellas que fueron en persona, por teléfono y por enlace de vídeo a través de alguna plataforma de Internet.

2. Mediante Resolución de 22 de diciembre de 2020, del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO contestó al solicitante lo siguiente:

La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, señalando concretamente el supuesto del acceso a la información ambiental.

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 recoge en el artículo 1. 1. a) el derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas, estableciendo en su artículo 2.3 que, a los efectos de dicha ley, se considerará información ambiental toda información que verse sobre: a) el estado de los elementos del medio ambiente, como el aire, y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales entre otros; b) los factores tales como sustancias, residuos, vertidos etc. en el medio ambiente que afecten o puedan afectar a los elementos antes citados; c) las medidas administrativas, políticas o actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos; d) los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental; e) los análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c); f) el estado de la salud y seguridad de las personas.

Analizada la solicitud indicada, se constata que la misma pertenece al ámbito jurídico propio de la información ambiental, dado que el acceso a la información relativa a la Hoja de Ruta del Hidrógeno, y en definitiva sobre las políticas de descarbonización y del fomento de las energías renovables en favor de la neutralidad climática, se encuadra en la

información relacionada con medidas o actividades que afectan o pueden afectar a los elementos y factores del medio ambiente y, de manera especial, con aquellas que están destinadas a su protección.

A mayor abundamiento, el ordenamiento jurídico de carácter básico así como los instrumentos de planificación a los que hay que remitirse en este caso, están también constituidos por disposiciones, planes y estrategias de especial naturaleza y contenido ambiental, entre los que hay destacar, en el marco de los acuerdos internacionales y de la normativa comunitaria: la Ley de cambio climático y transición energética, actualmente tramitada como proyecto de Ley; el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) y la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050 (ELP 2050).

De acuerdo con lo expuesto, el régimen jurídico que corresponde aplicar a esta petición es el previsto en el procedimiento administrativo especial del derecho de acceso a la información ambiental, contemplado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por lo que esta Secretaría General Técnica resuelve remitir la solicitud, a través de la Oficina de Información Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a la autoridad competente e inadmitirla por la vía de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3. Asimismo, según se desprende de la documentación obrante en el expediente, Ecologistas en Acción dirigió escrito de fecha 16 de febrero de 2021 a la OFICINA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO con el siguiente contenido:

PRIMERO.- *Que mediante escrito de fecha 10 de diciembre de 2020, cuya copia se acompaña a la presente como documento núm. 1, vine a solicitar ante este órgano administrativo y debidamente anonimizados, “copia de toda la documentación relativa a relativa a las reuniones entre el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico y representantes de empresas del sector privado o asociaciones industriales en las que se abordase el tema del “combustible de hidrógeno” que tuvieran lugar entre el 1 de junio de 2019 y el 9 de diciembre de 2020”.*

En fecha 23 de diciembre recibía correo electrónico de la Unidad de Información de Transparencia, que adjunto se acompaña como documento núm. dos, en la que se me informa de que:

“Analizado el contenido de las solicitudes, se observa que la concesión de la información que se requiere pertenece al ámbito jurídico propio de la información ambiental, regulada por 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.

Por ello, desde esta Secretaría General Técnica se ha procedido a inadmitir ambas resoluciones por considerar que el régimen jurídico que corresponde aplicar a las mismas es el de su normativa específica, esto es, la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acuerdo con la cual se procederá a resolver las solicitudes, remitiendo sus solicitudes a la Oficina de Información Ambiental de este Ministerio para que proceda a la tramitación de las mismas”.

A día de hoy, mi solicitud no ha tenido resolución expresa ni mucho menos se me ha facilitado la documentación solicitada.

SEGUNDO.- *Que dispone el artículo 10.2 c) 1º de la citada 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 que “La autoridad pública competente para resolver facilitará la información ambiental solicitada o comunicará al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla... 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.”*

Remitida, por “conducto interno” mi solicitud el 23 de diciembre del pasado año 2020, es evidente que ha transcurrido sobradamente el plazo máximo de resolución sin que se me haya notificado resolución ni facilitado, información alguna.

TERCERO.- *Que la Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, conforme se señala en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).*

Transcurrido el plazo máximo establecido para resolver (de un mes como se ha expuesto), opera el silencio administrativo, lo que comporta en este caso debo entender estimada mi petición, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en virtud de su obligación de ultimar de manera expresa los procedimientos que señalábamos.

Como es sabido, el silencio administrativo en materia de acceso a la información ambiental, por remisión al procedimiento administrativo común regulado en la LPACAP en su artículo 24, tiene efectos positivos. Quiere esto decir que "...el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo..." (no siendo aquí de aplicación ninguna de las posibles excepciones que recoge el mismo artículo 24.1)".

Por lo demás, esta resolución presunta "tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento (ex art. 24.2 LPACAP)".

CUARTO.- *Que no habiéndoseme contestado ni notificado resolución alguna, y habiendo cumplido con creces el plazo de un mes desde que el mismo se recibiera en la Administración Pública a la que respetuosamente me dirijo, se debe entender estimada mi petición conforme al citado artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

Y de acuerdo con el artículo 24.4 de la LPACAP, "los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona".

Esto es, la resolución estimatoria resunta de mi solicitud de información supone a todos los efectos un título ejecutivo con fuerza obligatoria.

QUINTO.- *Dispone el artículo 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que "2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78", siendo que, como tiene dicho nuestro Tribunal Supremo en –por todas- la STS de 23.04.2006, rec. 9392/2003, "este precepto no excluye de su ámbito a los actos presuntos, ni tiene sentido alguno que se deduzca la exclusión por vía interpretativa".*

Por lo expuesto,

SOLICITO *que teniendo por presentado este escrito junto con la documentación que se acompaña, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por formulada RECLAMACIÓN PREVIA CONTRA LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA denunciada y, por las razones expuestas, se*

proceda a la ejecución del acto presunto estimatorio presunto y adopte las medidas pertinentes para poner a mi disposición la información solicitada sin mayor dilación.

Se significa, que transcurrido el plazo de un mes desde la fecha de presentación de esta reclamación previa, sin que esa Administración atienda a lo requerido, se procederá por esta parte a interponer directamente el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la inactividad constatada de esa Administración para el cumplimiento de la obligación legal establecida.

4. Con fecha de registro de entrada 23 de febrero de 2021, Ecologistas en Acción presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), una reclamación con el siguiente contenido:

Reclamación por una solicitud de información ambiental no concedida en relación “copia de toda la documentación relativa a las reuniones entre el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico y representantes de empresas del sector privado o asociaciones industriales en las que se abordase el tema del “combustible de hidrógeno” que tuvieron lugar entre el 1 de junio de 2019 y el 9 de diciembre de 2020.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13 "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los*

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. Por otra parte, cabe señalar en primer lugar que (i) el objeto de la solicitud de información versa sobre la documentación relativa a las reuniones entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y representantes de empresas del sector privado o asociaciones industriales, en las que se abordó el tema del "combustible de hidrógeno", que tuvieron lugar entre el 1 de junio de 2019 y el 3 de diciembre de 2020; y, que (ii) el Ministerio, mediante resolución de 22 de diciembre de 2020, ha inadmitido tramitar al amparo de la LTAIBG en aplicación de la Disposición Adicional Primera, dada la información medioambiental solicitada, y tramitarla al amparo de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En segundo lugar, hay que indicar que, según consta en el expediente y se ha recogido en los antecedentes, Ecologistas en Acción aceptó la tramitación de su solicitud de información al amparo de la citada ley 27/2006, ya que, no consta ni ha manifestado la Asociación que haya presentado reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la mencionada resolución de 22 de diciembre, que, reiteramos, inadmitía la solicitud al amparo de la LTAIBG, en base a su Disposición Adicional Primera, y acordaba tramitarla por la Ley de Medio Ambiente.

Y, en tercer lugar, que según consta también en los antecedentes descritos, Ecologistas en Acción, a la vista de la tramitación de su solicitud por Medio Ambiente presentó un escrito dirigido a la Oficina de Información Medioambiental reconociendo la tramitación por la citada ley 27/2006 y reclamando resolución expresa, y alegando, entre otras cuestiones, que *el silencio administrativo en materia de acceso a la información ambiental, por remisión al procedimiento administrativo común regulado en la LPACAP en su artículo 24, tiene efectos positivos*; así como, denunciando la inactividad administrativa y anunciando la interposición del recurso contencioso administrativo pertinente.

4. No obstante lo anterior, según consta en los antecedentes, Ecologistas en Acción ha presentado reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al no haber obtenido, según manifiesta, respuesta a su solicitud de información al amparo de la ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El Tribunal Supremo denomina a esta forma de actuar la *rechazable técnica del "espiguelo normativo"* (por todas, [STS de 15 de septiembre de 2014](#)⁶ y las que en ella se citan). Técnica que consiste en utilizar en un procedimiento la norma que más conviene en cada momento, desechando otra que no interesa. O incluso, seleccionar los artículos más favorables -o sólo parte de ellos- de diferente normativa, en principio incompatibles, para ejercer o disfrutar de un derecho.

Este Consejo de Transparencia ya ha aplicado esta doctrina en alguna ocasión. Así, en el procedimiento RT/0258/2016, finalizado mediante resolución de 23 de enero de 2017, se razonaba lo siguiente: *"(...) este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la Administración a la técnica del "espiguelo" consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico ad hoc y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho. Entre otros fundamentos de tal aseveración se encuentra la garantía del principio de seguridad jurídica, principio que se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando "la claridad y no la confusión normativa", así como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" - SSTC 46/1990, de 15 de marzo, F.J. 7; 36/1991, de 14 de febrero, F.J. 5; y 37/2012, de 19 de marzo, F.J. 8, entre otras-*

La misma conclusión se ha alcanzado en los procedimientos R/0216/2019, R/0273/2019, R/0457/2019 o R/0659/2019.

Estos razonamientos han sido confirmados por la Audiencia Nacional, en Sentencia de Apelación de 9 de julio de 2018, en la que se afirma que *"el Juez de instancia no niega legitimación a la interesada -nada consta al respecto en el fallo de la sentencia ni se ha seguido ningún trámite específico-, sino que cuestiona su conducta al pretender obtener una información, en este caso al amparo de la LTBG, que ya le ha sido denegada -la misma- en el seno de otro procedimiento, que por cierto concluyó con sentencia favorable a sus intereses."*

⁶ <https://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/rechazable+t%C3%A9cnica+del+espiguelo+normativo/ES/vid/542198406>

Por ello, la reclamación ha de ser inadmitida, sin entrar a valorar el fondo del asunto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR** la reclamación presentada por ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, frente el MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>