

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15008 Pleno. Sentencia 104/2018, de 4 de octubre de 2018. Cuestión de inconstitucionalidad 5228-2017. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón respecto al artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón. Competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad del precepto legal autonómico que establece el silencio positivo para las peticiones de acceso a la documentación administrativa. Voto particular.

ECLI:ES:TC:2018:104

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5228-2017, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón respecto al artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón. Han comparecido y formulado alegaciones Aramón. Montañas de Aragón, S.A., la Letrada de las Cortes de Aragón, el Abogado del Estado, don Amadeo Santacruz Blanco, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 27 de octubre de 2017, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón remitió testimonio del Auto de 16 de octubre de 2017 por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, por la eventual vulneración indirecta o mediata del artículo 149.1.18 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Don Amadeo Santacruz Blanco, solicitó por escrito de fecha 24 de mayo de 2016, al amparo de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, a la presidenta de la Corporación Empresarial Pública de Aragón —que lo era la Consejera de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón—,

determinada información relativa a la disposición de fondos públicos en favor de la mercantil Aramón. Montañas de Aragón, S.A., y al criterio de clasificación de determinadas empresas participadas por dicha corporación y por entes públicos.

b) El asesor técnico del servicio de régimen jurídico, coordinación administrativa y asuntos generales del Departamento de Economía, Industria y Empleo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley de transparencia de Aragón, por escrito de fecha 6 de junio de 2016, acusó recibo de esa solicitud y comunicó que el plazo máximo para resolver era de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para decidir, esto es el día 25 de junio de 2016, siendo este la Consejera de Economía, Industria y Empleo, que ha delegado su competencia en el secretario general técnico de Economía, Industria y Empleo. Asimismo se le informa que opera el silencio administrativo positivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31.2 de la citada Ley.

c) El 28 de junio de 2016 —trascurrido un mes desde la solicitud— el interesado recibió notificación del acuerdo del secretario general técnico del citado departamento de 23 de junio de 2016 por el que se decidía, al amparo del artículo 31.1 de la Ley de transparencia de Aragón, ampliar por otro mes el plazo para resolver, lo que se justificaba considerando que «las cuestiones planteadas son complejas y afectan a la adopción de decisiones discrecionales propias del ámbito de gestión empresarial de terceros, operadores económicos (Aramón)».

d) El interesado mediante escrito presentado el 1 de julio de 2016, manifestó que había operado el silencio administrativo positivo, por lo que solicitaba que le fuera proporcionada la información interesada. Mediante resolución del Secretario General Técnico de Economía, Industria y Empleo, se dio contestación a dicho escrito exponiendo que la información podía afectar a derechos o intereses de terceros, por lo que se había acordado dar traslado de la solicitud de información a Aramón, concediéndole un plazo de quince días para formular alegaciones.

e) Mediante un nuevo escrito presentado el 12 de julio de 2016, el solicitante consideraba que la información no afectaba a derechos e intereses de terceros, afirmaba la existencia de un acto administrativo firme producido por silencio, por lo cual todos los actos posteriores eran nulos de pleno derecho y la Administración debía ejecutar dicho acto facilitándole la información solicitada, sirviendo el escrito como de requerimiento a los efectos del artículo 29.2 de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. El 9 de agosto de 2016, la Administración dictó resolución expresa denegando al interesado la información requerida. El Sr. Santacruz recurrió dicha resolución en vía contencioso-administrativa, dando lugar al procedimiento ordinario núm. 301-2016 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

f) Por otra parte, don Amadeo Santacruz Blanco entabló recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón contra la inactividad de la Administración por falta de ejecución de un acto firme por parte de la Consejera de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón. Dicho acto se habría producido por silencio positivo, al no obtener respuesta, dentro del plazo previsto, a la petición que, al amparo de la Ley de transparencia de Aragón, había efectuado a la presidencia de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, que ostenta dicha Consejera. El recurrente solicitó en el suplico de la demanda que se dictara sentencia por la que se condenase a la Administración demandada a la ejecución del acto firme recaído por silencio en el expediente iniciado a su instancia por escrito de 24 de mayo de 2016.

La Administración demandada y la mercantil codemandada, Aramón. Montañas de Aragón, S.A., interesaron la desestimación de la demanda, si bien instando previamente la suspensión del procedimiento por prejudicialidad, y suscitando, entre otras cuestiones, la posible colisión del artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón —que prevé silencio positivo—, con el artículo 20.4 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno —que establece el silencio negativo—, aun entendiendo que la norma estatal desplaza a la autonómica o es susceptible de interpretación

integradora. Admitida la prueba documental, se formularon las conclusiones, quedando las actuaciones acabadas, tras denegarse la suspensión por prejudicialidad interesada por las demandadas mediante el Auto de 13 de julio de 2017.

g) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dictó providencia en fecha 19 de julio de 2017 por la que acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que pudieran formular alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 31.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2015, por la eventual inconstitucionalidad de dicho precepto autonómico, por la posible transgresión del artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, norma estatal básica. El Fiscal interpuso recurso de reposición contra la providencia por estimar que debía consignarse expresamente el artículo o artículos de la Constitución que se consideraban infringidos, así como el título o títulos competenciales del artículo 149.1 CE que atribuirían la condición de norma básica a la ley estatal de transparencia y que la Sala consideraba infringidos por el artículo 31.2 de la Ley 8/2015.

Por Auto de 19 de septiembre de 2017, se estimó el recurso de reposición interpuesto por el Ministerio Fiscal, complementando de este modo la providencia de 19 de julio, en el sentido de indicar que el precepto constitucional que atribuye a la norma estatal su carácter de básico es el artículo 149.1.18 CE, al amparar que el Estado establezca la regulación del «procedimiento administrativo común». Señala que dicho precepto está expresamente citado en la disposición adicional octava de la Ley 19/2013, junto con los apartados primero y decimotercero del artículo 149.1 CE. A tal fin, en el Auto se concedía un nuevo plazo de diez días, para que pudieran alegar sobre la pertinencia de la cuestión y sobre el fondo de la misma.

h) El órgano judicial dictó Auto de 16 de octubre de 2017, en el que planteó cuestión de inconstitucionalidad del artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón, por la eventual vulneración indirecta o mediata del artículo 149.1.18 CE.

3. Del contenido del Auto de planteamiento interesa destacar lo siguiente:

El Auto indica que el objeto del recurso es la inactividad de la Administración en la ejecución del pretendido acto presunto producido a consecuencia de la solicitud de información del recurrente de 25 de mayo de 2016. Comienza planteándose si realmente se ha producido por silencio administrativo positivo el acto firme por el que se le reconoce el derecho a acceder a la información interesada, y cuya ejecución instó mediante los escritos de 1 y 12 de julio de 2016. Recuerda que conforme al artículo 43 de la Ley 30/1992 —de aplicación al caso— la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento (apartado segundo); que en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo (apartado tercero); y que los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada, produciendo efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido (apartado cuarto).

Argumenta que en el presente caso, la existencia del acto presunto de cuya ejecución se trata viene fundamentada en el artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón, que establece que «si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario». Por tanto, con la salvedad contenida en el precepto, el transcurso del plazo sin notificación de resolución expresa opera el silencio positivo. Refiere que, siendo el plazo máximo para notificar la resolución —conforme al apartado primero del mismo artículo— el de un mes desde la recepción de

la solicitud por el órgano competente, y, habiendo transcurrido dicho plazo, habría operado el silencio positivo.

Añade que, en sentido contrario, la Ley estatal 19/2013, en su artículo 20.4, dispone que transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. Afirma que este precepto estatal tiene carácter básico, como así resulta de la disposición final octava, por lo que el precepto autonómico, al establecer un sentido del silencio distinto a aquél, pudiera ser inconstitucional. Entiende, que es decisivo resolver la constitucionalidad del precepto, pues de ser inconstitucional sería de aplicación el precepto estatal, y no el autonómico, y el acto firme, cuya ejecución se pretende, no se habría producido, por lo que el recurso sería inadmisibile.

Frente a las objeciones de la Administración relativas a la falta de firmeza del acto cuya ejecución se pretende, la Sala razona que, conforme al artículo 43.4 de la Ley 30/1992, los actos administrativos producidos por silencio administrativo producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se hubiese producido.

Sostiene que nos encontramos ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, en el que la posible infracción constitucional no deriva de la incompatibilidad directa de las disposiciones autonómicas impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con el precepto básico estatal. El Auto refiere que el precepto estatal tiene carácter básico, conforme a lo establecido en la disposición final octava. Dicha disposición establece que la Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1, 13 y 18 CE. Apunta que el precepto ha de entenderse dictado en el ejercicio de la competencia exclusiva para regular el procedimiento administrativo común.

Tras reproducir parcialmente la fundamentación de la STC 166/2014, sostiene que el régimen de silencio que se fija en la ley estatal forma parte de la estructura general del *iter* procedimental, que no tiene encaje en las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas respecto de las especialidades derivadas de su organización propia, correspondiendo en exclusiva al Estado a fin de asegurar un tratamiento común de todos los administrados en la materia en cuestión. Sostiene que en la citada Sentencia, el Tribunal Constitucional entiende que forma parte del modelo general de procedimiento administrativo, que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado.

Descarta que pueda operar la STC 102/2016, de 25 de mayo, como sostiene la Administración demandada, al no encontrarnos en el caso que dicha Sentencia contempla. En este caso es la ley autonómica la que es posterior a la ley básica estatal, sin acomodarse a lo establecido en ésta en cuanto al régimen del silencio. Por lo que, como recuerda la mencionada Sentencia, el Tribunal ha declarado que el control de la adecuación de la legislación autonómica a la legislación básica, no puede llevarse a cabo por aplicación del principio de la prevalencia de las normas del Estado, sino que es un auténtico control de constitucionalidad reservado al Tribunal Constitucional.

4. Por providencia del Pleno de 12 de diciembre de 2017, se acordó admitir a trámite la cuestión que plantea la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en relación con el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), decide reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como a las Cortes y al Gobierno de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes,

comunicar la presente resolución a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

5. Mediante escrito presentado el 23 de noviembre de 2017 —antes de la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad—, el Procurador de los Tribunales don Adolfo Morales Hernández-Sanjuán, en representación de Aramón. Montañas de Aragón, S.A. (en adelante Aramón), bajo la dirección Letrada de doña Mercedes Gorgas Mínguez, solicitó que se le tuviera por personado. Admitida a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, por diligencia de ordenación de 21 de diciembre de 2017, se le tuvo por personado en la representación indicada, y, conforme establece el artículo 37.2 LOTC, se le concedió un plazo de quince días para que formulara alegaciones.

6. El 22 de diciembre de 2017, se registró escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados por el que comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito registrado el 5 de enero de 2018, la representación procesal de Aramón, solicitó que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón. Razona que la inconstitucionalidad del precepto deriva de su contradicción con la norma dictada por el Estado «en el ejercicio de sus competencias propias, en este caso la regulación del procedimiento administrativo común». Entiende que la norma estatal infringida (art. 20 de la Ley 19/2013), ha sido dictada legítimamente por el Estado al amparo de un título competencial que le ha reservado la Constitución, esto es, el «procedimiento administrativo común», al que se refiere el artículo 149.1.18 CE, que comprende, entre otras, la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de la obligación de dictar una resolución expresa en un plazo determinado. Afirma que existe contradicción entre dicho precepto y el artículo 31.2 de la Ley aragonesa de transparencia, por cuanto que el sentido del silencio es precisamente el contrario al de la norma básica estatal, al que contradice, «pese a su carácter básico».

8. Las alegaciones presentadas por la Letrada de las Cortes de Aragón, interesando la desestimación de la cuestión, fueron registradas en este Tribunal el día 9 de enero de 2018.

La Letrada de las Cortes de Aragón reconoce, en primer lugar, el carácter formalmente básico del artículo 20 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en tanto que la disposición final octava de la misma no lo enumera entre los preceptos no amparados por los títulos competenciales que allí se citan. Por otra parte, considera que de la STC 166/2014, de 22 de octubre, resulta que el precepto también es materialmente básico. En virtud del alcance que el Tribunal Constitucional da al «procedimiento administrativo común», son materialmente básicos los preceptos de las leyes estatales que establecen la obligación de dictar resolución expresa en los procedimientos administrativos en un plazo determinado y regulan las consecuencias que derivan del incumplimiento de aquella. Sentado lo anterior, entiende que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, puede salvarse por vía interpretativa.

Para sostener dicha afirmación parte del apartado segundo del artículo 22 de la Ley 19/2013, que matizaría la regla del silencio positivo del artículo 31.2 de la Ley aragonesa, en aquellos casos en que hubiese habido oposición de tercero al acceso a la información solicitada, operando ésta como una especie de condición suspensiva de la eficacia del acto administrativo, que no podrá ser ejecutado hasta que transcurra el plazo para interponer el recurso y, en su caso, hasta que se resuelva. Por lo que cuando existan terceros que se opongan, queda sin eficacia el silencio positivo del artículo 31.2 de la Ley aragonesa por el juego conjunto con el artículo 22.2 de la Ley estatal. Afirma

que la interpretación sostenida es que el silencio positivo previsto por la Ley aragonesa carecerá de eficacia en caso de haberse formulado una oposición por parte de un tercero cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados por la información solicitada. Esta interpretación permite que conviva el silencio positivo querido por la Ley aragonesa para ampliar las garantías de sus ciudadanos con carácter general frente a los entes del sector público aragonés y el silencio negativo establecido por el legislador básico para equilibrar los múltiples intereses en presencia cuando haya otros, además del que sostiene el ciudadano solicitante.

Afirma que el Estado no ha interpretado que exista una invasión competencial con dicha regulación al no haber interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra ninguna de las leyes autonómicas que prevén una regulación similar.

9. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 9 de enero de 2018, interesando que se estime íntegramente la cuestión de inconstitucionalidad planteada, declarando que el precepto objeto de la misma es contrario a la Constitución por contravenir la normativa básica del Estado.

Tras citar el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona por el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Aragón y exponer las razones en que se sustenta dicho planteamiento, destaca el carácter formalmente básico del artículo 20.4 de la Ley 19/2013, enmarcando la regulación del mismo en el ámbito del artículo 149.1.18 CE «procedimiento administrativo común». Con reproducción literal de la STC 166/2014, de 2 de octubre, (FFJJ 4 y 6), considera que la norma común que impone la obligación de dictar resolución expresa y el sentido en cada caso de su incumplimiento por la Administración actuante, poseen carácter básico, al ser normas de procedimiento dentro de la categoría de las que aseguran un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de las relaciones con las distintas Administraciones públicas.

Destaca que el artículo 31.2 de la Ley autonómica 8/2015, de 25 de marzo, prevé una consecuencia de efecto positivo a la inactividad de la Administración en esta materia de transparencia y solicitudes de acceso o información por parte de los ciudadanos, contraria a la que, sobre la misma materia, prevé la norma estatal básica (art. 20.4 de la Ley 19/2013), que establece el efecto de silencio negativo o desestimatorio de la petición.

Sostiene que no cabe salvar la contradicción por vía interpretativa, pues la norma «estatal básica en este caso no consiste en una norma abierta», susceptible de desarrollo en el sentido de concreción o detalle. El artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno constituye una norma completa, que agota legítimamente el efecto legal de la regulación, sin que quepa sobre la base de configurar normativamente una situación jurídica o régimen más favorable contravenir por esa razón la norma básica, pues ello supone infringir esta última. No es el principio *favorabilia sunt amplianda* el que rige para enjuiciar la extralimitación de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas respecto de la legislación básica del Estado, sino el de compatibilidad y de la posible existencia de un efectivo y real margen regulatorio, conforme la configuración de los respectivos títulos competenciales en la Constitución, que en este caso, no se dan.

10. Las alegaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón se registraron el 15 de enero de 2018, solicitándose en las mismas la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Comienza el Letrado de la Comunidad Autónoma exponiendo la motivación del Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. A continuación refiere que el planteamiento del Auto que formula la cuestión no puede compartirse, al existir un error material en la realización del juicio de relevancia. Considera que el razonamiento del Auto ignora la naturaleza de la acción y el carácter procesalmente necesario de la ejecutividad del título que exige la existencia de una

obligación para la Administración inatacable y firme: esto es, que se trate de un acto que goce de plena eficacia ejecutiva. Entiende que el artículo 39.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que «la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto». Razona que no se trata de un acto administrativo firme, por lo que el pretendido acto presunto carecería de cualquier virtualidad ejecutiva a los efectos de los artículos 29.2 y 32.1 de la Ley de la jurisdicción, y la consecuencia procesal inherente a la falta de firmeza sería la inexistencia de título ejecutivo. Afirma, con reproducción de diversas Sentencias dictadas por los tribunales ordinarios, que el procedimiento abreviado regulado en el artículo 29.2 de la Ley de la jurisdicción no resulta idóneo cuando lo que se pone en cuestión es no tanto la firmeza misma del acto, sino su falta de eficacia intrínseca.

Considera que la existencia de un conflicto de intereses impide, por la propia remisión del artículo 26 de la Ley 8/2015, la posibilidad de la ejecutividad inmediata del acto presunto. Por ello niega la firmeza del acto cuya ejecución se pretende por el recurrente, al entender que necesariamente deberá existir una resolución del conflicto de intereses por una decisión firme, ya se dicte en vía administrativa o, en otro caso, en vía judicial mediante un proceso de cognición plena. Añade que la ausencia de un acto administrativo carente de una auténtica eficacia, tiene una doble consecuencia, afecta al juicio de relevancia y posibilita salvar la infracción constitucional por vía interpretativa, por la propia remisión que efectúa la ley regional a la ley estatal en materia de procedimiento y en todo lo no regulado por aquella, por aplicación del artículo 26 de la ley autonómica. Afirma que, en caso de colisión o conflicto de intereses, la propia remisión de la ley autonómica a los preceptos de la ley estatal que regulan el procedimiento en materia de transparencia —y por ello, el régimen de producción y la eficacia de sus actos—, consiente una interpretación armónica del artículo 31.2 de la Ley autonómica.

11. El Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones el 29 de enero de 2018, solicitando que se estime la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón, por su posible contradicción con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en relación con lo prevenido en el artículo 149.1.18 CE, declarándose la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado.

Tras exponer los antecedentes del procedimiento que considera relevantes, inicia sus alegaciones transcribiendo las normas en cuya contradicción se basa la cuestión y el artículo 149.1.18 CE. A continuación expone la argumentación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en la que se fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Entrando en el fondo del examen de la inconstitucionalidad del precepto, afirma que se trata de un supuesto en que la posible inconstitucionalidad de la norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la CE, sino de su examen a la luz de otra norma infraconstitucional dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, en este caso la regulación del «procedimiento administrativo común», función que le ha sido encomendada por el artículo 149.1.18 CE. La norma de contraste, el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, es básica conforme a la disposición final octava de la misma, conforme a la cual «se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos... y 149.1.18 de la Constitución, referencia esta última que únicamente puede aludir al procedimiento administrativo común». Refiere que pocas dudas puede suscitar desde una perspectiva estrictamente formal, que la norma pertenezca al «procedimiento administrativo común», añadiendo que materialmente la STC 166/2014, con cita de otras, ha afirmado en el fundamento jurídico 6 que sin duda forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en el ejercicio de su competencia el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un determinado plazo (art. 42 de la Ley 30/1992), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación,

pues de lo contrario aquella previsión inicial no pasaría de ser una mera declaración de principios.

Considera que la Ley 8/2015 efectúa un diseño organizativo propio en materia de transparencia y participación ciudadana de Aragón, sin que el mismo justifique, fuera de la mera discrecionalidad, el establecimiento de un régimen de silencio administrativo diferente del establecido en la norma estatal. Afirma que ni la Ley 8/2015 justifica en modo alguno dicha diferenciación, ni ésta se desprende en modo alguno de la regulación que se contiene en la norma. Siendo ello así, la norma autonómica no habría respetado la competencia del Estado en materia de establecimiento de las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas. Por tanto, la norma estatal infringida por la ley autonómica ha sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución ha reservado al Estado. Por otra parte, la contradicción entre ambas normas es evidente, no siendo posible la interpretación integradora de dos modelos de regulación de silencio completamente opuestos.

Finaliza afirmando que el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno está amparado por el título competencial del artículo 149.1.18 CE (regulación por el Estado del «procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas»), y que la contradicción entre aquel precepto estatal y el aquí cuestionado es efectiva e insalvable.

12. Por último, el 2 de febrero de 2018, se registra el escrito de alegaciones presentado por la representación de don Amadeo Santacruz Blanco, por el que se solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Afirma que no parece que exista obstáculo alguno para que la Comunidad Autónoma de Aragón pueda establecer normas propias en materia de funcionamiento de las administraciones aragonesas y sobre el procedimiento administrativo derivado de sus especialidades. Considera que la legislación básica no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma. Entiende que las Comunidades Autónomas pueden, en el ámbito de sus competencias, modificar o alterar la regulación de la transparencia siempre que respeten el contenido mínimo fijado por el Estado. Sostiene que el artículo 5.2 de la ley estatal posibilita que las Comunidades Autónomas establezcan un régimen de publicidad más amplio al que se prevé en la propia Ley estatal, y, esto es precisamente lo que efectúa la Ley de transparencia aragonesa.

Considera que la regulación del artículo 31.2 de la Ley 8/2015 es muy similar a la que se contiene en otras leyes autonómicas, por lo que el silencio positivo en materia de transparencia es una institución muy extendida en nuestro derecho. Añade que el artículo 149.1.18 CE prevé expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas para legislar en materia de procedimiento administrativo al objeto de establecer especialidades derivadas de su organización propia.

Añade que el sentido que se atribuya al silencio administrativo, ya sea positivo o negativo, no supone una regulación material o sustantiva del derecho al acceso a la información pública, sino que se trata de una norma procedimental. Indica que los artículos 24 y 25 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común, establecen la regla general del silencio positivo y la excepción del silencio negativo, y lo que hace la norma aragonesa es seguir el régimen normal establecido en la legislación básica del Estado sobre procedimiento administrativo.

Expone el contenido de parte del preámbulo de las leyes estatal y aragonesa de transparencia, así como de los artículos 12, 14 y 15 de la ley estatal, y concluye que la legislación básica estatal establece un régimen favorecedor del derecho de acceso, autorizando a las Comunidades Autónomas, en su artículo 5, a ampliar el régimen de publicidad previsto en la ley. Afirma que para los administrados el silencio positivo

supone una mayor garantía del cumplimiento por parte de la Administración de sus obligaciones.

Por último argumenta que el silencio positivo no perjudica al tercero que se oponga a la solicitud de información.

13. Mediante providencia de 2 de octubre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón (Ley de transparencia de Aragón) por la eventual vulneración indirecta o mediata del artículo 149.1.18 CE de la Constitución.

El órgano judicial entiende, según hemos expuesto, que la disposición cuestionada al regular los efectos de la inactividad de la Administración y establecer el silencio administrativo positivo, incurre en inconstitucionalidad mediata por su posible contradicción con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que establece el silencio administrativo negativo, y que ha sido dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, en este caso, la regulación del «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE).

En los términos recogidos en los antecedentes de esta Sentencia, todas las partes han coincidido en encuadrar la disposición estatal en el ámbito de la regulación del «procedimiento administrativo común». Ahora bien, mientras que la representación de Aramón, el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado han solicitado que se estime la cuestión, la Letrada de las Cortes de Aragón, el Letrado de la Comunidad Autónoma, y la representación de don Amadeo Santacruz Blanco han solicitado su desestimación, bien por entender defectuosamente formulado el juicio de relevancia, bien porque no aprecian una contradicción insalvable, o porque la regulación autonómica se justifica por las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad Autónoma.

El correcto entendimiento del objeto de la cuestión que se somete a enjuiciamiento —pese a que la contradicción se plantea exclusivamente entre el apartado segundo del artículo 31 de la Ley de transparencia de Aragón y el apartado cuarto del artículo 20 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buena gobierno—, debe llevar a reproducir íntegramente los artículos de las Leyes Autonómica y Estatal, en que se insertan los apartados en cuya contradicción asienta el órgano judicial la duda que plantea.

a) Dispone el artículo 31 de la Ley de transparencia de Aragón:

«1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. Si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de *ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario.*»

b) El tenor literal del artículo 20 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es el siguiente:

«1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2.

3. Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

4. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

5. Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24.

6. El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.»

2. Debemos examinar en primer lugar el óbice procesal que ha planteado el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con la eventual existencia de un error material en la realización del juicio de relevancia. Dicho error se residencia en la inexistencia —a juicio de la Comunidad Autónoma— del título ejecutivo exigido como presupuesto de la acción ejercitada. Afirma que al haber existido una oposición de tercero a la solicitud de información, por aplicación del artículo 20.2 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buena gobierno—al que remite el artículo 26 de la Ley de transparencia de Aragón—, no es posible el reconocer el derecho de acceso a la información por silencio administrativo. En este caso, es incompatible la exigencia de una motivación expresa prevista en el artículo 20.2 de la ley estatal con el silencio positivo, por lo que no existiría el acto firme cuya ejecución se pretende.

De acuerdo con el artículo 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), es requisito necesario para la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad que la norma legal cuestionada sea «aplicable al caso» y «de cuya validez dependa el fallo». Asimismo, el artículo 35.2 LOTIC exige que el órgano judicial que plantea la cuestión deberá «especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión». Por tanto, no basta con que el Tribunal ordinario considere que la norma es aplicable al caso, sino que también ha de satisfacerse el requisito de la relevancia, ya que la aplicabilidad de la norma es condición necesaria para que el fallo dependa de su validez, pero no es, en modo alguno, condición suficiente (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 4, y 156/2014, de 25 de septiembre, FJ 2). El juicio de relevancia ha sido definido por este Tribunal como «el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada» (por todos, AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3, y 21/2001, de 30 de enero, FJ 1) y que «constituye una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes, por no

versar sobre la norma de cuya validez depende el fallo, único objeto posible de este tipo de procedimientos» (STC 201/2011, de 13 de diciembre, FJ 2, entre otras muchas).

Incumbe a los jueces y tribunales, *prima facie*, realizar el juicio de relevancia, «sin que le corresponda a este Tribunal sustituir o rectificar su criterio, salvo en los casos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con dicho juicio de relevancia carece de consistencia» (STC 86/2016, de 28 de abril, FJ 3, y las allí citadas).

Atendiendo a este criterio, la objeción que formula el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón no puede ser acogida. El órgano judicial ha argumentado debidamente la aplicabilidad —no cuestionada— y la relevancia del precepto, en los razonamientos expuestos en el Auto de planteamiento de la duda de constitucionalidad. En efecto, considera que el objeto del recurso no es otro que la inactividad de la Administración en la ejecución del pretendido acto presunto producido a consecuencia de la solicitud de información efectuada. Y lo primero que examina es si realmente existe, o se ha producido por silencio administrativo, el acto firme reconociendo el derecho a acceder a la información interesada. De este modo razona que el artículo 43 de la Ley 30/1992, aplicable al caso, atribuye la consideración de acto administrativo finalizador del proceso, a todos los efectos, que se produce por silencio administrativo, siendo reiterada la doctrina jurisprudencial que rechaza la posibilidad de resoluciones expresas tardías en sentido denegatorio, cuando el silencio positivo ya se ha producido. El órgano judicial entiende que, en el caso enjuiciado la existencia de un acto presunto de cuya ejecución se trata, viene fundamentada por el artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón, que, con la salvedad que el mismo precepto establece, determina la existencia de silencio positivo por el transcurso del plazo máximo de un mes a contar desde la recepción de la solicitud sin notificar la resolución, y ese plazo transcurrió sin que se dictara una resolución expresa por la Administración.

De lo expuesto se desprende que el órgano judicial ha razonado acerca de la existencia del acto administrativo exigido como presupuesto de la acción ejercitada, al entender que se ha producido un acto firme que no admite una posterior resolución expresa que no fuera confirmatoria de la estimación de la solicitud obtenida por silencio. De este modo, y desde la perspectiva externa y formal de verificación que corresponde a este Tribunal, la relación de dependencia entre la constitucionalidad del precepto legal cuestionado y el fallo que haya de dictarse, aparece suficientemente justificada. El legítimo planteamiento de la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que niega que concurra el título ejecutivo, no deja de ser una de las posibles interpretaciones alternativas, pero la misma no puede llevar a que, por este Tribunal, se sustituya, rectifique o integre el criterio del órgano judicial proponente, pues no se advierte que la argumentación judicial en relación con la relevancia sea notoriamente inconsistente (por todas, desde la STC 17/1981 de 1 de junio, FJ 1, pasando por la STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 5, hasta la STC 200/2011, de 13 de diciembre, FJ 2).

3. Desestimado el óbice procesal, conviene precisar que, tal y como exponen las partes personadas, nos encontramos con un caso de inconstitucionalidad mediata, pues la posible inconstitucionalidad de la norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias, que, en este caso, tanto para el órgano judicial que promueve la cuestión como para las partes personadas, se concretan en la regulación del «procedimiento administrativo común», que le es encomendada al Estado por el artículo 149.1.18 CE.

En estos casos, ha señalado este Tribunal que la existencia de la infracción constitucional denunciada precisa de las dos siguientes condiciones (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 94/2014, de 12 de junio, FJ 2; 166/2014, de 22 de octubre, FJ 3; 155/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, y 28/2017, de 16 de febrero, FJ 4): en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada

legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque efectivamente si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal debe concluirse entonces que aquélla ha respetado las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, que se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial (así, SSTC 181/2012, de 15 de octubre, y 132/2013, de 6 de junio).

Procederá examinar si el apartado 4 del artículo 20 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno ha sido dictado legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado. Y, posteriormente, salvada en su caso esta primera condición, verificar si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal, compatibilidad que es afirmada por la representación de las Cortes y de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como por la representación de don Amadeo Santacruz Blanco.

4. De acuerdo con las premisas anteriores, en primer lugar debemos examinar si el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que establece el silencio administrativo negativo frente a la inactividad de la Administración en relación con una solicitud de acceso a información pública, pertenece, como afirma el órgano judicial que promueve la cuestión, así como todas las partes personadas, a la regulación del «procedimiento administrativo común» que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado. Conviene precisar que el encuadre formal efectuado por los recurrentes y por el órgano judicial, incluso el realizado por el propio legislador, no nos exime de examinar el encaje material del artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno en el orden constitucional de competencias a la vista de nuestra propia doctrina.

El artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno prevé una norma de procedimiento administrativo, por la que transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se entenderá que la solicitud de información ha sido desestimada. Desde un prisma formal, la catalogación que efectúa el legislador, dada su imprecisión, no facilita el encuadre competencial al aludir genéricamente, en la disposición final octava de la mencionada ley a los títulos competenciales de los artículos 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.18 CE.

Debe descartarse el encuadre en el título competencial previsto en el artículo 149.1.1 CE, al que se refiere la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno —condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles—, pues éste queda necesariamente desplazado, una vez que el precepto puede ser encuadrado en el artículo 149.1.18 CE, «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común», en tanto que regla más precisa que asegura, en este ámbito, la uniformidad normativa que la Constitución ha querido preservar en todo el territorio del Estado (SSTC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5 y 251/2006, de 25 de julio, FJ 11). De este modo la cláusula general del artículo 149.1.1 CE, queda desplazada por el título más específico que ostenta el Estado.

Por otra parte, la norma estatal tampoco se ampara en el título competencial previsto en el artículo 149.1.13 CE. Al respecto, debemos recordar que «es preciso realizar una interpretación restrictiva del artículo 149.1.13 CE, puesto que una lectura excesivamente amplia del mismo podría constreñir o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas» (STC 29/1986, FJ 4). En esta línea, hemos insistido reiteradamente en que el artículo 149.1.13 CE, como regla de carácter transversal en el orden económico, se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero con el importante matiz de que las normas estatales dictadas al amparo de este título pueden fijar «las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas

singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4). De lo cual deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga «una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas)» (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 C). En este caso, no es la finalidad del precepto garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado o la unidad económica, ni pretender el logro de objetivos de la economía general o sectorial o incidir en los principios rectores de la política económica y social [SSTC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4 b)].

De modo que el título competencial, de entre los citados por la disposición adicional octava de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en el que puede residenciarse formalmente la referida norma es el previsto en el artículo 149.1.18 CE. La regulación de los efectos que produce en el procedimiento la inactividad de la Administración tiene un carácter marcadamente procedimental, como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal. Ahora bien, hemos indicado que el adjetivo común, referido al procedimiento administrativo «que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del 'procedimiento administrativo común', que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18—, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 4).

5. Expuesto lo anterior es el momento de abordar si el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, al establecer el silencio negativo como respuesta a la pasividad de la Administración, responde a la determinación de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE) o desbordan ese marco al invadir competencias propias de la Comunidad Autónoma. Conviene recordar ahora que «forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia —con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así, STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ 5— el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado ... así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación» (STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 6), en este caso el establecimiento del silencio negativo frente a la falta de respuesta de la Administración. En tal sentido, recientemente hemos indicado en

la STC 70/2018, de 21 de junio, FJ 9, —con cita de la STC 143/2017, de 14 de diciembre FJ 23—, que «tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo, tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos ... como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto ... se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimiento o a un tipo de actividad administrativa»

A lo anterior, debemos añadir que la norma se inserta en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, cuyo objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad (art. 1 de dicha ley). En tal sentido, el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública en la ley estatal evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos [art. 105 b) CE] — como destaca su exposición de motivos—, al incrementar la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, configurando ampliamente el derecho de acceso del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Sin embargo, tal derecho de acceso puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos o intereses protegidos que pueden limitar el mismo (derecho al honor, intimidad personal y familiar, protección de datos de carácter personal, secreto profesional, incluso la seguridad y defensa del Estado). Ante esta eventual colisión, el legislador estatal ha tomado la cautela de proteger estos derechos e intereses frente a la posibilidad de que puedan verse vulnerados o afectados como consecuencia de la falta de respuesta de la Administración a tales solicitudes, justificándose de este modo la regla del silencio negativo establecida en el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, por lo que la norma estatal «cumple una función típica de las normas de «procedimiento administrativo común»: «garantizar un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas» [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)].

Por lo expuesto puede concluirse que el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, al establecer el silencio negativo como respuesta a la pasividad de la Administración, ha sido dictado legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE). Esta conclusión lleva a que rechazemos los argumentos expuestos por la representación procesal de don Amadeo Santacruz Blanco, que justifica el silencio positivo establecido en la Ley de transparencia de Aragón, en la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón de disponer normas propias en materia de funcionamiento de las Administraciones aragonesas, o en la fijación de un régimen más favorable para el derecho de acceso, pues la previsión del artículo 31.2 de la ley aragonesa se estaría adentrando en criterios sobre la estructura general del procedimiento administrativo cuya competencia le corresponde exclusivamente al legislador estatal, ex artículo 149.1.18 CE (STC 166/2014, FJ 6).

6. Es preciso finalmente verificar si la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, es efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial (SSTC 181/2012 y 132/2013).

Al comparar ambos textos legales, puede concluirse que la contradicción normativa entre los dos textos es cierta e incontrovertible, sin que la misma pueda salvarse por vía aplicativa. Es evidente que los dos modelos de regulación del silencio establecidos en los artículos 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón y 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno se encuentran completamente enfrentados: la norma autonómica establece que si «en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud», mientras que la ley estatal prevé que «transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se

entenderá que la solicitud ha sido desestimada». La contradicción entre la norma —la autonómica— que establece un régimen general de silencio positivo y la estatal que prevé el silencio negativo es evidente, sin que sea posible aceptar la interpretación integradora propuesta por el Letrado de la Comunidad Autónoma, pues el intento de salvar la contradicción mediante la remisión que el artículo 26 de la Ley de transparencia de Aragón efectúa con carácter general a la Ley estatal, supondría vaciar la previsión de silencio positivo prevista en el artículo 31.2 de la ley aragonesa.

7. En conclusión, puede afirmarse que el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno está amparado por el título competencial del artículo 149.1.18 CE (regulación por el Estado del «procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas») y que la contradicción entre aquel precepto estatal y el aquí cuestionado —artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón—, es efectiva e insalvable, pues uno y otro establecen regímenes de silencio administrativo incompatibles. De ello se sigue lógicamente la inconstitucionalidad de la norma autonómica por vulnerar indirecta o mediatamente el artículo 149.1.18 CE, lo que obliga a declarar su nulidad de acuerdo con el artículo 39.1 LOTC. Esta declaración debe extenderse a la expresión «y sentido del silencio» contenida en la rúbrica del artículo 31 de la Ley de transparencia de Aragón, la cual carece de sustento al haberse expulsado del ordenamiento jurídico el precepto cuestionado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, y, en consecuencia, declarar que el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, así como la expresión «y sentido del silencio» contenida en su rúbrica son inconstitucionales y nulos.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cuatro de octubre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado Cándido Conde-Pumpido Tourón respecto de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5228-2017

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente Voto particular para expresar mi discrepancia con la fundamentación jurídica de la Sentencia estimatoria de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

En este proceso promovido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón se suscita la posible contradicción entre el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón y el artículo 20.4 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con relación a un punto concreto: el sentido del silencio ante la falta de resolución de las

solicitudes de acceso a la información pública, que la norma aragonesa dispone que sea positivo y que la norma estatal establece como negativo.

La Sentencia considera que la norma estatal se encuadra en la materia del procedimiento administrativo común y es básica, esto es, está amparada por el artículo 149.1.18 CE. Y que la norma autonómica incurre en una contradicción insalvable con la norma estatal, razón por la cual se estima la cuestión.

Discrepo del presupuesto de la Sentencia, que asume de forma acrítica el criterio sostenido por algunas de las partes personadas en este proceso de que la regulación del sentido del silencio contenida en el precepto estatal invocado constituye «procedimiento administrativo común» en el sentido del artículo 149.1.18 CE.

Para fundamentar ese criterio, la Sentencia se limita a afirmar en el fundamento jurídico 5 que el Estado puede establecer el sentido del silencio frente a la falta de resolución expresa de la Administración, como norma atinente al procedimiento administrativo común, y que la regla del silencio negativo se dirige a proteger derechos e intereses que pueden limitar el acceso a la información pública, lo que vendría a cumplir «una función típica» de las normas de procedimiento administrativo común, la de «garantizar un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas».

Considero que esa acrítica asunción del criterio sostenida por algunas de las partes no refleja plenamente nuestra doctrina constitucional sobre la distribución de competencias normativas para la determinación del sentido del silencio, que este Tribunal sistematizó en la STC 143/2017, de 14 de diciembre, y aplicó en la reciente STC 70/2018, de 21 de junio. Aunque las cita, no aplica correctamente, a mi juicio, la doctrina sentada en ellas.

En el fundamento jurídico 23 de la STC 143/2017, de 14 de diciembre, se afirmó la siguiente distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el silencio administrativo:

a) En virtud de su competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, al Estado le corresponde establecer las reglas que regulan el sentido del silencio administrativo en dos supuestos: «tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos (como, por ejemplo, los párrafos 2 y 3 del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en relación con la adquisición de facultades relativas al dominio público o al servicio público o los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones), como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto —ordenación del territorio y urbanismo—, se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa (como, por ejemplo, en relación con el trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de los planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 25 c)], o el régimen del silencio en los procedimientos bifásicos de aprobación de los planes urbanísticos [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 B) c)].»

b) Más allá de esas reglas comunes, la determinación del sentido del silencio para concretos procedimientos administrativos constituiría «una especialidad procedimental *ratione materiae*, vinculada al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate». De acuerdo con la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos *ratione materiae*, que el texto constitucional no reserva en exclusiva al Estado, «hay que entender que esta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración».

Esta doctrina impone ciertos límites a la capacidad del legislador estatal de establecer el sentido del silencio en cualesquiera procedimientos administrativos, pues la determinación del sentido del silencio puede invadir la competencia autonómica para regular los procedimientos *ratione materiae*.

Implícitamente se deduce que la Sentencia descarta que el legislador estatal hubiera regulado el sentido del silencio en el marco de una competencia legislativa sustantiva. Por tanto, podría entenderse que nos encontramos en la primera situación, la de

considerar que la norma estatal puede establecer el sentido desestimatorio del silencio con arreglo a la competencia para regular el «procedimiento administrativo común».

Sin embargo, la Sentencia no aclara en cuál de los dos supuestos expresamente diferenciados por la STC 143/2017 (FJ 23) encaja la norma estatal: ¿Debe considerarse dictada al amparo del art. 149.1.18 CE porque no hace referencia a un «sector material concreto» o porque, afectando a una materia o sector concreto «establece una regla general predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa»? En mi opinión, ninguno de los dos entendimientos resulta adecuado, porque el procedimiento de acceso a la información pública no constituye un sector material, un tipo de actividad administrativa o una categoría de procedimientos administrativos, sino un procedimiento administrativo específico.

En la regulación sustantiva en la que se inserta la norma estatal que establece el sentido desestimatorio del silencio concurren, además, dos importantes dimensiones que la Sentencia no considera. En primer lugar, la norma estatal no está regulando un tipo de actividad administrativa, sino el ejercicio de un derecho público-subjetivo, del que son titulares todas las personas, consistente en el acceso a la información pública. Este «derecho a saber», que solo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley, tiene importantes vinculaciones con derechos constitucionales y fundamentales: tiene una vinculación estrecha con el derecho constitucional autónomo de acceso a archivos y registros administrativos [art. 105 b) CE]; y vinculaciones indirectas, en cuanto dotado de carácter instrumental para su ejercicio, con derechos fundamentales como las libertades de información, de expresión y de participación o el derecho a la tutela judicial efectiva. El acceso a los documentos de las instituciones de la Unión ha sido incluso expresamente reconocido como derecho fundamental por la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (art. 42).

Que su objeto de regulación no se reduce a una mera actividad administrativa, lo corrobora también la determinación legal de los sujetos obligados. La Ley 19/2013 no se aplica solo a las Administraciones públicas, sino también a múltiples sujetos que no son Administración ni desempeñan funciones administrativas, incluidas sociedades mercantiles y la Casa Real (art. 2); e incluso, por lo que respecta a la llamada «publicidad pasiva», se aplica también a los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones de empresarios (art. 3). Atendiendo al objeto y los destinatarios de la regulación en la que se inserta la norma estatal, el fundamento competencial del artículo 149.1.18 CE resulta, en mi opinión, insuficiente.

La segunda dimensión concernida por la regulación de la transparencia y el acceso a la información pública, que la Sentencia no considera, es la de la autonomía política: el acceso a la información pública afecta a la competencia autonómica exclusiva de organización de las instituciones de autogobierno. Parece razonable sostener que la Comunidad Autónoma —su legislador— debe tener algo que decir en la decisión de hasta qué punto se accede a la información pública que poseen sus instituciones. A fin de cuentas, como apunta el propio título de la Ley estatal, que las leyes autonómicas suelen reproducir, la finalidad de la regulación es el «buen gobierno».

En consecuencia, teniendo en cuenta el objeto de la regulación considero que hubiera sido jurídicamente más conforme con el orden constitucional de competencias concluir que el procedimiento de acceso a la información pública representa un procedimiento administrativo específico y no un sector material, un tipo de actividad administrativa o una categoría de procedimientos administrativos, por lo que la regulación del sentido del silencio en dicho procedimiento solo puede fundamentarse en una competencia sustantiva. Es ilustrativo que el título competencial principal de la Ley estatal 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 constituye el otro pilar jurídico del «derecho a saber» de los ciudadanos, es el de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), no el de procedimiento administrativo común (el art. 149.1.18 CE solo ampara las disposiciones relativas a los recursos administrativos). Si la regulación del acceso a la información ambiental se encuadra,

desde el punto de vista competencial, en la materia de medio ambiente, la del acceso a la información pública no ambiental no puede encuadrarse sin más en el artículo 149.1.18 CE.

A mi juicio, el título competencial del artículo 149.1.18 CE que invoca la Ley 19/2013 resulta insuficiente no solo para amparar la amplia y detallada regulación que contiene la Ley 19/2013, sino también, en particular, para establecer el sentido negativo del silencio administrativo en el procedimiento de acceso a la información pública, que es la cuestión controvertida en este proceso.

Incluso concibiendo la regla del silencio negativo contenida en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013 como norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas, su condición de «mínimo común denominador legislativo» no debería impedir que las comunidades autónomas, mediante el establecimiento de reglas de silencio positivo, reforzaran el acceso de sus ciudadanos a la información pública y el cumplimiento de la obligación de la Administración de resolver en plazo.

Madrid, a cuatro de octubre de dos mil dieciocho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—
Firmado y rubricado.