



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 725/2018

S/REF: 001-030568

N/REF: R/0725/2018; 100-001964

Fecha: 5 de marzo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio para la Transición Ecológica

Información solicitada: Orden Ministerial de 29 de octubre de 2018

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, con fecha 7 de noviembre de 2018, la siguiente información:

Orden Ministerial de 29 de octubre de 2008 del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. En caso de existir varias órdenes ministeriales del mismo ministerio en la misma fecha, solicito todas ellas.

2. Ante la falta de respuesta, con fecha 7 de diciembre de 2018, el reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de [la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifestaba lo siguiente:

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

Se formula reclamación al no haber obtenido respuesta a la solicitud de información presentada hace más de un mes.

3. Con fecha 13 de diciembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, a través de la Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El citado requerimiento fue reiterado al Ministerio con fecha 21 de enero de 2019.

Mediante escrito de entrada 24 de enero de 2019 el MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA presentó alegaciones, a las que acompañaba Resolución de 17 de enero de 2019, por la que contestaba a la solicitud de información formulada por el reclamante en los siguientes términos:

Consultada la Subdirección General de Legislación y Ordenación Normativa del actual Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, órgano que ha venido centralizando la base de datos del anterior Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, informa que no consta en la misma información sobre la Orden objeto de la solicitud.

Por otra parte, consultadas el resto de Unidades, únicamente se ha tenido conocimiento de que en el Boletín Oficial del Estado de 11 de noviembre de 2008, en el apartado Anuncios, se publicaron diversos anuncios del Ministerio de Medio Ambiente y Medio rural y Marino, de notificación de la Orden Ministerial de 29 de octubre de 2008, por la que se aprueban deslindes de tramo de costa.

Tras analizar el objeto de esta petición, se comprueba que la misma se encuentra integrada en el procedimiento administrativo correspondiente a 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, que dispone en su artículo 1. 1. a) que dicha norma tiene por objeto regular 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 etc.; 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), y f) el estado de la salud y seguridad de las personas.

En este caso, la evidente correspondencia de esta petición con el medio ambiente es determinante para disponer que la misma debe ajustarse al ámbito jurídico propio y horizontal de la información de tal naturaleza, puesto que se pretende el acceso a la norma de aprobación de un determinado deslinde del dominio público marítimo-terrestre (tramo de costa t.m. de Casares, Málaga), lo que implica que estamos ante documentación relativa a la ordenación de un espacio geográfico de especial valor y relevancia para el medio ambiente y el estado de sus elementos, como es el entorno litoral.

Por lo que respecta a la legislación sectorial aplicable, radica en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar, regulando concretamente el procedimiento de deslinde como el instrumento necesario para precisar tal delimitación, con el fin de promover una protección eficaz sobre la costa e incrementar la seguridad jurídica de los titulares de derechos sobre el litoral. En este marco, hay que significar que los actos relativos al deslinde de estos espacios son atribución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de este Ministerio para la Transición Ecológica.

*Así pues, a la vista de las consideraciones precedentes, hay que decretar que el régimen jurídico por el que debe regirse la presente solicitud consiste en el procedimiento administrativo especial del derecho de acceso a la información ambiental, según lo dispuesto concretamente en el **artículo 2.3.c) de la Ley 27/2006** antes citada, que define como tal información aquella que, obrando en poder de las autoridades públicas, verse sobre las medidas y actividades destinadas a proteger los elementos del medio ambiente, de las que forman parte toda clase de normas y de actuaciones administrativas llevadas a cabo para la delimitación del dominio público marítimo-terrestre.*

*En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: “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”, que alude en su apartado 3, concretamente, al acceso a la información ambiental, y en aras de la simplificación y eficacia administrativas en la prestación del deber de la adecuada atención al ciudadano, esta Secretaría General Técnica le comunica que su solicitud **se inadmite por la vía de la Ley***

19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y se le informa que se remitirá, a través de la Oficina de Información Ambiental, a las autoridades públicas competentes, con el fin de que sea tramitada y resuelta de conformidad con la Ley 27/2006, de 18 de julio.

4. En el citado escrito de alegaciones, el MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, además de informar sobre la tramitación de la solicitud de información y reiterar los argumentos de su resolución añade que:

Es por ello que en atención a lo resuelto, la Oficina de Información Ambiental, dependiente de esta Secretaría General Técnica, comunicó al interesado, en fecha 18 de enero de 2019, que su solicitud había sido remitida a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, al objeto de que por parte de dicho Centro directivo se dictase y notificase la resolución que procediera, ajustada en todo caso al ámbito jurídico de la susodicha Ley 27/2006.

Se adjunta copia de la citada Resolución, así como de la comunicación realizada por la Oficina de Información Ambiental.

Cuarto.- *En definitiva, según lo expuesto, se entiende que el régimen jurídico aplicable a la solicitud es el establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, estando excluida, por tanto, del ámbito de aplicación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, por ende, del sistema de impugnación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sin que proceda a entrar a examinar el fondo del asunto.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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 Gobierno](#)², la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12³](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe hacer una consideración de carácter formal relativa al plazo en que debe resolverse una solicitud de acceso a la información pública.

Según dispone el apartado 1 del art. 20 de la LTAIBG *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.*

El apartado 4 del mismo precepto establece que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el presente caso, la Administración no ha contestado dentro de plazo al solicitante, ya que la solicitud fue presentada el 7 de noviembre de 2018 y aunque no hay constancia de la fecha de entrada en el órgano competente para resolver, el Departamento Ministerial no dictó resolución hasta el 17 de enero de 2019, que fue notificada al interesado el día 18, es decir, pasados dos meses desde la solicitud.

Por lo tanto, se recuerda a la Administración la obligación de contestar en plazo las solicitudes de acceso a la información que se le presenten, a los efectos de hacer posible el ejercicio de

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

un derecho de origen constitucional como el que nos ocupa, puesto que, como proclama la LTAIBG, *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Asimismo, a la vista de que la Orden Ministerial solicitada no se identifica por el interesado, salvo en la fecha, 29 de octubre de 2008, y que la Secretaría General Técnica ha consultado a otra Subdirección General así como a diferentes unidades del Ministerio, para tratar de identificar la citada Orden, se recuerda a la Administración que el mencionado artículo 20 de la LTAIBG establece la posibilidad de que el plazo para resolver y notificar se amplíe otro mes, en el caso de que la complejidad de la información lo haga necesario, previa notificación al solicitante.

4. Entrando en el fondo del asunto, cabe indicar que la Administración ha inadmitido la solicitud de información en aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 de la [Disposición Adicional Primera de la LTAIBG⁴](#), que 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.* Y según lo dispuesto en el apartado 3, que *En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.*

Argumentando que como la información solicitada parece ser *la norma de aprobación de un determinado deslinde del dominio público marítimo-terrestre (tramo costa t.m. de Casares, Málaga* estaríamos ante documentación relativa a la ordenación de un espacio geográfico de especial valor y relevancia para el medio ambiente y el estado de sus elementos, como es el entorno litoral, es decir, que sería de aplicación la regulación específica de 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.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#daprimera>

En este punto, debe indicarse que el art. 26 - aprobación del deslinde- del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas establece lo siguiente:

1. La orden de aprobación del deslinde deberá especificar los planos que se aprueban, que han de permitir georreferenciar en la cartografía catastral el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel. Además, se hará constar la geolocalización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes.

*2. Dicha orden se notificará a los propietarios que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo terrestre y los colindantes, y a quienes hayan comparecido en el expediente acreditando su condición de interesados, teniendo tal consideración las organizaciones legitimadas al amparo del artículo 2.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, así como a la comunidad autónoma, al ayuntamiento, al Catastro y al Registro de la Propiedad, **y se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».***

La publicación en el «Boletín Oficial del Estado» no incluirá necesariamente los planos del deslinde, pero indicará el modo en que estos son accesibles. (...)

De esta disposición puede concluirse que, al entender que la información contenida en la Orden ministerial por la que se aprueba el deslinde pudiera tener alcance general y para garantizar que fuera conocida por todos los eventuales interesados, se estableció su publicación obligatoria en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

En este sentido, y aunque la orden objeto de la presente reclamación es anterior a la fecha en que se estableció dicha publicación obligatoria en el BOE, podemos concluir que la materia a la que se refiere, por sus efectos de alcance general, debe ser objeto de conocimiento público y, más en concreto, ser accesible en aplicación de la LTAIBG. Así, consideramos que el documento objeto de solicitud, más allá de la materia sobre la que verse, en este caso, aparentemente, la aprobación de un deslinde del dominio público marítimo-terrestres, es información que entra dentro del concepto de información pública que establece el art. 12 de la LTAIBG, más allá de que, como decimos, la misma información, a partir de la entrada en vigor del Reglamento de Costas, debe ser publicada en el BOE.

5. Así, debe recordarse que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los

ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. En este sentido, el Preámbulo de la LTAIBG, señala que *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

De igual manera, deben recordarse determinados pronunciamientos judiciales sobre este derecho de acceso, entre los que destacan por ejemplo, la [Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016⁵](#) y que se pronuncia en los siguientes términos: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

Por todo ello, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede ser de aplicación la causa de inadmisión alegada por el Administración, al ser el objeto de la solicitud de información, con independencia de la materia sobre la que verse, una Orden Ministerial

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

información pública que obra en poder del Ministerio que la ha elaborado. Documento que, por otro lado, y a partir de la entrada en vigor del Reglamento de Costas, debe ser publicado en el Boletín Oficial del Estado y cuyo conocimiento va a permitir conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

En consecuencia, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por la [REDACTED] con entrada el 7 de diciembre de 2018, contra el MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *Orden Ministerial de 29 de octubre de 2008 del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. En caso de existir varias órdenes ministeriales del mismo ministerio en la misma fecha, solicito todas ellas.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁶, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁷.

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>
⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

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-Administrativa](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>