



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0369/2017

FECHA: 24 de octubre de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], el 2 de agosto de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, con fecha 6 de junio de 2017, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), lo siguiente:
 - Que con fecha 16 de julio y 18 de agosto de 2015, presentó solicitud para la instalación de un establecimiento expendedor de comidas y bebidas en la Playa de la Almadraba de Alicante, acompañando el correspondiente proyecto técnico descriptivo de las instalaciones y su adecuación a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, Protección, Utilización y Policía de Costas, modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo y Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre que aprueba el Reglamento General de Costas.
 - Que con fecha 23 de septiembre de 2016, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, les solicitó que emitieran resolución expresa, con la debida notificación, de la solicitud arriba referenciada; al mismo tiempo les acompañó algunos considerandos con el fin de facilitar dicha resolución.

ctbg@consejodetransparencia.es



- *Que a fecha de hoy no ha recibido ningún tipo de notificación al respecto, por lo que solicita:*
 - *Copia del expediente íntegro, incluidos informes técnicos, documentación administrativa, etc.*
 - *Informe de la/las causa/s por la/s que no se ha procedido a resolver las peticiones arriba referenciadas.*
 - *Caso de que no exista ninguna causa/s justificada de su incumplimiento de resolución y contestación sirva la presente también para que la presente se tramite como queja formal, a los efectos oportunos, informándole de igual forma de la apertura y referencia de la misma.*

No consta respuesta de la Administración.

2. El 2 de agosto de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito de Reclamación de [REDACTED] en el que manifestaba que *con fechas 16 de julio y 18 de agosto de 2015, 23 de septiembre de 2016 y 6 de junio de 2017, he solicitado al Servicio Provincial de Costas de Alicante del Ministerio de Agricultura y Pesca resolución sobre concesión quiosco sin recibir contestación alguna. En el último escrito se hizo mención a la aplicación del art. 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y tampoco he recibido contestación.*
3. El 4 de agosto de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Las alegaciones del Ministerio fueron remitidas el 5 de septiembre de 2017, y en ellas se argumenta lo siguiente:
 - *Esta Unidad de Información y Transparencia, dada la ausencia de antecedentes, ha solicitado información sobre tal reclamación al Servicio Provincial de Costas de Alicante, que ha contestado, en resumen, lo siguiente:*
 - *El Servicio Provincial de Costas de Alicante señala que siempre que el interesado se ha personado en dicho Servicio Provincial se le ha dado acceso a los documentos que componen el expediente administrativo, como derecho que le asiste al mismo por ser interesado en el procedimiento.*
 - *La reclamación formulada no es en relación con los derechos que le asisten según la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sino a sus "derechos" en relación con el procedimiento administrativo relativo a la solicitud de una concesión formulada el 16 de julio de 2015, ya que el interesado solicita que se dicte la oportuna resolución administrativa a su favor y que le sea notificada. Además, no corresponde al Servicio Provincial de Costas el otorgamiento de dicha concesión, por no ser el órgano competente para dictar dicha resolución.*



- *Por último, hay que tener en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 152.13 del Reglamento General de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, en relación con el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el plazo máximo para dictar resolución es de 6 meses, transcurrido el cual, sin que haya recaído resolución expresa, podrá entenderse desestimada la correspondiente solicitud.*
- *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, establece en su artículo 2.3 qué se considera información ambiental.*
- *Asimismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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".*
- *Finalmente, debe tenerse en cuenta el criterio interpretativo que se desprende de la resolución R/0076/2016 de 30 de mayo de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que considera de "aplicación prevalente" la citada Ley 27/2006, de 18 de julio. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que se cita en la resolución, el concepto de "información sobre el medio ambiente" es un concepto amplio, en el que debe entenderse subsumida la petición del reclamante.*
- *En consecuencia, el régimen jurídico aplicable a su solicitud, que se refiere a una solicitud de concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre", es el establecido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como en el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas y, finalmente, en la Ley de Procedimiento de las Administraciones Públicas.*
- *Por tanto, todo lo que atañe a su solicitud debe regularse por lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y, supletoriamente, en la ley de procedimiento administrativo, por lo que está excluida de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, así como de su sistema de impugnaciones ante el Consejo de Transparencia, y no procedería entrar a valorar 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, la Presidenta 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. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. Por otra parte, la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG regula los procedimientos especiales de acceso a la información en este sentido: *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.*

La misma Disposición Adicional, en su apartado 3, dispone que *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.* Ello implica que sería esta normativa específica, incluyendo sus vías de recurso, las que sería de aplicación.

Es decir, la LTAIBG reconoce expresamente su carácter supletorio respecto de las materias amparadas por la regulación específica de aplicación al acceso a la información ambiental.

En efecto, 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 define la información ambiental, en su artículo 2.3, como *toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:*

- 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, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos*
- b. *Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a.*
- c. *Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y 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 de la relación coste-beneficio y otros 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.*
 - f. El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b y c”.*

Ciertamente, la información solicitada tiene como fondo o asunto principal la materia relacionada con el medioambiente, al referirse al acceso a un expediente que versa sobre la concesión de una licencia para explotar un establecimiento en una playa, lo que debe entenderse incluido en *medidas administrativas destinadas a proteger elementos constituidos del medioambiente.*

De la amplitud del concepto de información ambiental contenido en la Ley 7/2006, y en las Directivas Europeas 2003/4/CE y 2003/35/CE, de las que dicha Ley trae causa, dan buena cuenta diversas Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) como la STJCE de 17 de junio de 1998 (asunto 321/96, Mecklenburg), en la que el Tribunal afirmó: «*debe recordarse que en el concepto de ‘información sobre medio ambiente’ la letra a) del art. 2 de la Directiva engloba cualquier información relativa al estado de los distintos elementos del medio ambiente que allí se mencionan, así como las actividades o medidas que puedan afectar o proteger el estado de dichos elementos, ‘incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente’.* Del tenor literal de esta disposición se deriva que el legislador comunitario pretendió dar a dicho concepto un sentido amplio que abarcara tanto los datos como las actividades referentes al estado de dichos elementos».

El TJCE afirmó: «*De la utilización que se hace en la letra a) del art. 2 de la Directiva del término ‘incluidas’ resulta que el concepto de ‘medidas administrativas’ no es más que un ejemplo de las ‘actividades’ o de las ‘medidas’ a las que se refiere la Directiva (...), el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de ‘información sobre medio ambiente’ una definición que pudiera excluir alguna de las actividades que desarrolla la autoridad pública, sirviendo el término ‘medidas’ tan sólo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de actividad administrativa’.* De este modo, el Tribunal mantuvo que «*para ser una ‘información sobre medio ambiente’ a efectos de la Directiva bastaba que un informe de la Administración, como el controvertido en el asunto principal, constituyese un acto que pudiese afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refería la Directiva. Tal es el caso sí, como señala el órgano jurisdiccional remitente, dicho informe, en lo que atañe a los intereses de la protección del*



medio ambiente, puede influir en la decisión de aprobación de un plan de construcción».

4. Por otra parte, este asunto ha sido ya tratado con anterioridad por este Consejo de Transparencia. Así, en el expediente R/0314/2016, se razonaba lo siguiente:

“Las concesiones de ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre estatal con obras e instalaciones no desmontables, así como para su ocupación con instalaciones desmontables que, aunque tengan este carácter, se solicite para un plazo superior a 4 años, están permitidas en los artículos 64 y siguientes de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como en el Reglamento General de Costas, cuyo objeto y fines son los siguientes:

Artículo 1. Objeto.

El presente reglamento tiene por objeto el desarrollo y la ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, para la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar.

Artículo 2. Fines.

La actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre perseguirá los siguientes fines:

- a) Determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias y, cuando proceda, de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático.*
- b) Garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.*
- c) Regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico*

Artículo 3. Bienes de dominio público marítimo-terrestre por determinación de la Constitución y la Ley de Costas.

Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución y 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio:

La ribera del mar y de las rías

- b) Las playas o zonas de depósitos de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y gujarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas. Estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.*





Asimismo, los servicios de temporada en las playas están regulados en el artículo 113 del Reglamento General de Costas donde se establece que los Ayuntamientos podrán solicitar con carácter preferente las autorizaciones para la explotación de dichos servicios de temporada. Asimismo se define el procedimiento a seguir para su obtención.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera que el negocio jurídico a que se refiere el presente caso, consistente en la cesión a una empresa de la gestión de diversos servicios para el público obteniendo como retribución de ello el resultado de la explotación de los mismos, debe ser considerado a los efectos de la ley de Contratos del Sector Público como una concesión de servicios. (Informe 32/10, de 24 de noviembre de 2010).

En conclusión, este Consejo de Transparencia entiende que las playas son dominio público marítimo-terrestre (artículo 3.1 b) Ley de Costas) y se pueden ocupar con una autorización administrativa, que es considerada un contrato de servicios. Estos contratos se puede entender que son medidas administrativas para regular la actividad o la utilización de una parte del espacio público marítimo-terrestre.

Igualmente, en cuanto actividad administrativa en el espacio público marítimo-terrestre, es definida como información ambiental por el artículo 2.3. c) de la Ley 27/2006, de 18 de julio y así lo corrobora el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por lo tanto, la información relativa a resoluciones y expedientes de autorización en las playas de determinadas actividades de ocupación temporal debe considerarse información ambiental regida por la Ley 27/2006, de 18 de julio, no por la LTAIBG.”

5. Estos razonamientos son también aplicables al presente supuesto.

Por ello, este Consejo de Transparencia considera que se debe inadmitir la Reclamación presentada en aplicación de la Disposición Adicional Primera, apartado 3, de la LTAIBG, puesto que su objeto de competencia es la legislación específica de acceso a la información en materia medioambiental, no siendo competente este Consejo de Transparencia para entrar a conocer sobre la misma.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 2 de agosto de 2017, contra el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

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, 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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

