



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0314/2016

FECHA: 5 octubre de 2016

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] [REDACTED] (en representación de SALT WATER TORVISCAS, S.L.U.), con entrada el 15 de julio de 2016, 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] [REDACTED] (en representación de SALT WATER TORVISCAS, S.L.U.) solicitó al MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (MAGRAMA), con fecha 20 de junio de 2016, acceso a la siguiente información, en relación a ciertas playas de Arona (Tenerife):

- *Copia testimoniada de las resoluciones de autorización de servicios de temporada, dictadas en 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 y 2015/2016, y*
- *Acceso a los expedientes completos de autorización señalados para su examen, el día y hora que por este Organismo se señale.*

2. Mediante Resolución de fecha 29 de junio de 2016, el MAGRAMA comunicó a [REDACTED] [REDACTED] (en representación de SALT WATER TORVISCAS, S.L.U.) que *en caso de existir controversias, el seguimiento de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Ayuntamiento, con relación a las condiciones de la autorización otorgada por el Servicio Provincial, deberá realizarse por los órganos administrativos y judiciales legalmente previstos, a los que deberán acudir, en su caso, las partes en controversia. Por ello, resultaría de*

ctbg@consejodetransparencia.es



aplicación lo establecido en el artículo 14.1 f) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en base a lo cual el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando pueda suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales.

3. El 15 de julio de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED] (en representación de SALT WATER TORVISCAS, S.L.U.) en la que manifestaban, en resumen, lo siguiente:

- *Se ha producido una negación y limitación injustificada a la información solicitada que ha de ser reprochada al carecer de sentido que se pudiese hipotéticamente beneficiar a mi representada por acceder a una información que la otra parte en discusión (Ayuntamiento de Arona) ya tiene.*
- *(...) se solicita de este Consejo de Transparencia que actúe con celeridad revocando esa decisión arbitraria y ordenando se ponga a disposición de esta parte la información requerida, todo ello a la mayor celeridad dado que el ocultismo con el que se está actuando pudiera estar causando un grave perjuicio a mi mandante*

4. El 18 de julio de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MAGRAMA, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Las alegaciones del Ministerio fueron remitidas mediante oficio de 29 de septiembre de 2016, adjuntando una Nota Informativa de la Oficina de Información Ambiental, en las que se concluye lo siguiente:

- *La determinación precisa de la legislación aplicable a las solicitudes de información resulta, en ocasiones, difícil de esclarecer, puesto que si la información propiamente administrativa queda amparada por la Ley de Transparencia, no es menos cierto que la documentación administrativa que pueda verse afectada por previsto en las definiciones de la Ley 27/2006, reguladora del derecho de acceso de información ambiental, constituye información ambiental.*
- *Concretamente, en el caso que nos ocupa, se considera que sería de directa observancia lo dispuesto en el artículo 2.3 c) de la Ley 27/2006, que determina que se trata de información ambiental toda información que verse sobre: "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".*
- *Por lo tanto, y salvo mejor criterio en derecho, se considera por esta Oficina que la correspondiente solicitud debe tramitarse ajustada a lo regulado en la Ley 27/2006, por prevalecer de manera relevante el carácter*



del ámbito espacial tutelado en la citada normativa, como es la costa, que al menos temporalmente, se ve alterado durante el tiempo permitido en la autorización, ya que no sólo se modifica durante el mismo la fisonomía originaria del litoral, sino que también se viene a permitir, de acuerdo con el artículo 31.2 de la Ley de Costas, una excepción a la utilización del dominio público marítimo-terrestre de manera libre, pública y gratuita, amparada por el artículo 31.1 de la misma ley, en el lugar afectado.

- *El posible motivo por el que el reclamante se ha dirigido al CTBG, es que desde el servicio provincial de costas se denegó la información solicitada con base en el artículo 14.1 f) de la LTBG, sin indicar cuál era el recurso correspondiente, por lo que el reclamante ha optado por la vía de impugnación fijada en la LTBG.*
- *Por otra parte, esta UIT tuvo conocimiento de la petición de información a través de la reclamación enviada por el CTBG ya que, de haberla conocido antes, hubiera reconducido la solicitud inicial al ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, como se ha hecho en numerosas ocasiones y no en vía de recurso.*

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. Previamente a conocer del fondo del asunto deben hacerse una serie de consideraciones sobre el ámbito de aplicación de la LTAIBG.

Desde su entrada en vigor, el 10 de diciembre de 2014, las solicitudes de acceso a la información contenida en expedientes administrativos finalizados se rigen ineludiblemente por esta ley, sin que sea de aplicación prioritaria la LRJAE y PAC



ni ninguna otra, salvo los casos en que sea de aplicación lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LTAIBG en relación con el acceso por parte del interesado a los documentos de su expediente administrativo en curso (*la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo,*) o la existencia de normativa que prevea un régimen jurídico específico de acceso a la información. A este respecto, debe tenerse en cuenta el criterio nº 8/2015 aprobado por este Consejo de Transparencia en noviembre de 2015.

4. 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.* 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”.*

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), cuando 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».*

Pero tal pronunciamiento del Tribunal no quedó ahí, ya que fue cuestionado acerca de si la letra a) del art. 2 de la Directiva debía ser interpretada en el sentido de si debía ser aplicada a un Informe emitido por una autoridad competente en materia de ordenación paisajística, en el marco de su participación en un procedimiento de aprobación de un plan de construcción.

A este respecto, 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 si, 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».*

5. Por otra parte, 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 guijarros, 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).

6. 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.

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] (en representación de SALT WATER TORVISCAS, S.L.U.), el 15 de julio de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, de fecha 29 de junio de 2016.

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 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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