



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Número de Resolución: 10/05/2024
Fecha de Firma: 10/05/2024
HASH: 0300888398a616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00083016

N/REF: 3278/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

Información solicitada: Publicación orden ministerial en aplicación Reglamento General de Costas.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de octubre de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

« (...) • En qué sección del BOE se ha de publicar la orden ministerial referida al artículo 24.3 y 26.2 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

• Cuáles son las autoridades y los funcionarios pertenecientes a la Secretaría de Medio Ambiente/Dirección General de Costas que están facultados para firmar la inserción de

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

los originales destinados a publicación (no es necesario su nombre, sino el puesto que ocupa)».

2. EL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO dictó resolución, de fecha 17 de noviembre de 2023, informando de lo siguiente:

«El Reglamento General de Costas no establece en qué sección debe publicarse esta Orden, si bien, por lo regulado en los artículos 7 y 8 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado», se entiende que esta publicación solo procede en el Suplemento de “Notificaciones” o en la Sección V-b.

En cuanto a la segunda cuestión, los anuncios relativos a deslindes (los que se publiquen en la Sección V o en el Suplemento de Notificaciones del Boletín Oficial del Estado), según lo que se indica el artículo 19.4 y 5 de Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado», la realizan los funcionarios adscritos a la Subdirección General de Dominio Público de la Dirección General de la Costa y el Mar con competencias en tramitación de los procedimientos de deslindes de dominio público marítimo-terrestre (Jefes/Jefas de Servicio y Coordinador de Área)».

3. Mediante escrito registrado el 20 de diciembre de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto su disconformidad con la respuesta recibida al haberse realizado por otro Departamento ministerial distinto en los siguientes términos:

« (...) Que de conformidad con el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado» establece en su artículo 5. 1. Corresponde al Ministerio de la Presidencia, a través de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno la ordenación y control de la publicación de las disposiciones y actos administrativos que deban insertarse en el «Boletín Oficial del Estado», velando especialmente por el orden de prioridad de las inserciones, la salvaguardia de las competencias de los distintos órganos de la Administración y el cumplimiento de los requisitos formales necesarios en cada caso.

II. Que el Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y

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

Memoria Democrática establece en su artículo 8. 1. p) que corresponde a Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno la ordenación y control de la publicación de las disposiciones y actos administrativos que deban insertarse en el «Boletín Oficial del Estado», velando especialmente por el orden de prioridad de las inserciones, la salvaguardia de las competencias de los distintos órganos de la Administración y el cumplimiento de los requisitos formales necesarios en cada caso.

III. Que no ha sido resuelta nuestra solicitud por la autoridad que tiene asignadas las competencias de velar por el cumplimiento impuesto en los dos Reales Decretos mencionados sino por otro Departamento ministerial que no sabe dar una respuesta concreta, pues no es de recibo que se nos comunique que “El Reglamento General de Costas no establece en qué sección debe publicarse esta Orden” [...] “se entiende que esta publicación solo procede en el suplemento de “Notificaciones” o en la Sección V-b” (...)

(...)

VI. Que tampoco ha sido contestada la segunda cuestión, pues solicitábamos cuales eran las autoridades y funcionarios pertenecientes a la Dirección General de Costas que están facultados para firmar la inserción de los originales destinados a su publicación en el BOE. En ningún momento especificamos nada más, sino que la solicitud era referente a todos, autoridades y funcionarios de la Dirección General, empezando por la Directora General.

Por lo expuesto y ante la falta de respuesta, RUEGO sea enviada de nuevo a la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno por considerar que es la autoridad competente para resolver y sea contestada convenientemente.»

4. Con fecha 27 de diciembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 31 de enero de 2024 se recibió escrito en el que se señala:

«1.- Que aunque se informó a la interesada sobre el procedimiento que se está siguiendo en esta Dirección General de la Costa y el Mar para la publicación de las OO.MM. de aprobación de deslindes, es discutible que lo que ha interpuesto la interesada pueda entenderse como una reclamación en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG, puesto que este artículo se refiere a la denegación de acceso a la información pública entendida esta, según el artículo 13 de la misma Ley, 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”. A tenor de esta definición lo que solicita la interesada no son datos de documentos o contenidos relevantes sino información sobre funcionarios con autorización para tramitar y ordenar publicar anuncios en el BOE y dudas jurídicas sobre si la Dirección General de la Costa y el Mar está publicando en la sección que corresponde (que ya conoce, como se demuestra en el anuncio que aporta junto a sus alegaciones). Para la oposición al procedimiento de publicación no sería de aplicación la LTAIBG sino la vía del recurso administrativo, en su caso.

2.- No obstante, no existe inconveniente en que el Ministerio de la Presidencia sea el que conteste a la interesada tanto lo relativo a las autoridades y funcionarios que firman la inserción en el BOE de los anuncios, protegiendo como es razonable los datos pertinentes, como lo relativo a la sección en la que correspondería la publicación.

3.- Que en relación con la Sección del BOE de publicación de las OO.MM. de aprobación de los deslindes, no puede admitirse, como indica la interesada, que deban ser las Secciones I, II y III puesto que:

- En la Sección I, según apartado 1 del artículo 8 del R.D. 181/2008, de 8 de febrero, se incluyen Leyes, tratados internacionales y Reglamentos, no teniendo una O.M. aprobatoria de deslindes este carácter.

- En la Sección II, según art. 8.2 del mismo R.D. se publican los actos sobre autoridades y personal, no siendo este, tampoco, el caso.

-En la Sección III según artículo 8.3 se publican las disposiciones de obligada publicación que no tengan carácter general ni correspondan con las demás secciones y la O.M. aprobatoria de deslinde no es una disposición sino un acto administrativo, como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia (Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 27 abril 2005, RJ\2005\4979)».

5. El 1 de febrero de 2024, se concedió audiencia a la asociación reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 20 de febrero de 2024, se recibió un escrito en el que se expone:

«(...) Esta asociación no pide documentos porque los tiene y conoce, ni se opone al procedimiento de publicación, sino todo lo contrario, se solicita que se nos informe y aclare cuál es dicho procedimiento oficial debido a la complejidad e imposibilidad de

encontrar la publicación con todos los requisitos legales correspondientes a las OO.MM, aclaración imprescindible si tuviéramos que oponernos a la misma».

(...)

Sería de agradecer que se nos contestara, tal y como solicitamos, sin exclusiones; es decir, no solo para la inserción de anuncios, sino relativo a la publicación en cada una de las Secciones.

(...) se dirigen a una pluralidad indeterminada de sujetos y de posibles interesados, motivo por el cual lo único que se ha solicitado -viendo la confusión existente desde hace años, no solo por parte de los ciudadanos sino, también, por parte de los funcionarios como se verá más adelante- es aclaración sobre en qué Sección del BOE se ha publicar las OO.MM. Y ello por varios motivos:

- Porque afecta a derechos, cargas y deberes de los ciudadanos y administraciones locales en general por lo que ha de publicarse para conocimiento público y que tenga eficacia legal. En demasiados casos, no es posible su localización por haberse publicado en el apartado de Notificaciones, cuya publicación desaparece a los tres meses, siendo imposible hallar las OO.MM en el BOE (...)

- Porque con respecto a la nulidad por caducidad de los procedimientos de deslindes son incontables las sentencias del Tribunal Supremo donde se dictamina que el plazo de caducidad ha de computarse desde el día de la providencia de incoación y el día final, que es el de la publicación de la orden ministerial en el BOE, pues no sería lógico que hubiera caducado para unos y no para otros dependiendo de la fecha de notificación.

- Porque, igualmente, el TS hace continua referencia en sus sentencias que, a pesar de ser considerado acto administrativo, sus particulares características permite hacer extensiva la jurisprudencia de las disposiciones de carácter general.

- Porque al publicarse en la Sección V. Anuncios B. Otros anuncios oficiales tampoco se especifica que "La presente resolución producirá efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»".

- Porque resulta muy difícil pensar que el que se anuncie que se ha aprobado una O.M. sin firma de digital de la autoridad que la aprueba, copiando un TEXTO, cuando ni siquiera aparece como TEXTO ORIGINAL en el BOE, pueda tener eficacia ni consecuencias legales. Por tanto resulta absurdo que se nos anuncie una O.M. que no ha sido publicada.

- Porque conviene que por parte de la autoridad competente en la ordenación y control de la publicación de las disposiciones y actos administrativos que deban insertarse en el «Boletín Oficial del Estado», aclare el confusionismo existente desde hace décadas que ha dado lugar a que se haya publicado simples actos de trámite como OO.MM aprobatorias de deslindes y como consecuencia se ha paralizado el procedimiento impidiendo dar trámite de audiencia (DOC. 1) otorgar concesiones (DOC. 2) y así sigue después de 20 años; que se haya publicado procedimientos caducados ex lege; otros como OO.MM son simples minutas internas de comunicación entre departamentos ministeriales (DOC. 3); o que se hayan considerado como OO.MM las solicitudes de informes a la Abogacía del Estado.

(...)

Como ejemplo reciente del descontrol existente, incluso hoy en día, el deslinde DES01/00/04/0001-DES10/01-DL-33-ALMERÍA, cuya publicación en el BOE no se ha realizado en ninguna sección (...)

(...)

Menos aún se tiene en cuenta las graves consecuencias que conllevan los expedientes de deslinde del dominio público marítimo terrestre (pérdida de la propiedad privada, modificaciones de los PGOU por dejar fuera de ordenación edificaciones que estaban dentro de ella, impedimentos para el otorgamiento de licencias, expropiaciones rogadas y expropiaciones sui generis, herencias, quiebra técnica de pymes, años de litigios...) todo ello porque el Departamento de Costas han considerado que era la “práctica administrativa imperante”; práctica fuera de toda legalidad puesto que el propio RD 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas ya reglamentaba en sus artículos 20 al 26 cuál era exactamente el procedimiento a seguir y que no se ha seguido.

(...)

Es de suponer que el no haber aprobado las instrucciones técnicas que exigía el artículo 24.2 del Reglamento de 1989 y de 2014 haya suscitado la disparidad de interpretaciones respecto al procedimiento a seguir desde su comienzo hasta su finalización y publicación, pero eso no es motivo suficiente para que no se ponga claridad ante tanta ambigüedad y confusión y se proteja la seguridad jurídica de quienes nos relacionamos con la Administración.

Por todo lo expuesto,

Considerando que la buena Administración Pública no puede reducirse a la simple articulación de procedimientos, sino que se hace entender, necesita afirmar, explicar, aclarar, razonar. Considerando que la solicitud realizada de información, asesoramiento y aclaración acerca de los trámites legales en los procedimientos que hemos planteado entra dentro del mencionado principio. (...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

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

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

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre la sección en que se publican en el Boletín Oficial del Estado las órdenes ministeriales que se dictan en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24.3 y 26.2 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas y sobre quiénes son las personas (funcionarios y autoridades) que están facultadas para firmar las inserciones .

Si bien la solicitud fue dirigida al Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, la resolución sobre el acceso fue dictada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, sin que conste en este procedimiento notificación a la asociación reclamante del traslado.

4. Sentado lo anterior, y con carácter previo, es preciso recordar, una vez más, la naturaleza revisora de la reclamación del artículo 24 de la LTAIBG, que impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso (si no es para acotarla), debiendo por tanto esta Autoridad circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial (y que se introducen en la reclamación o escritos posteriores)

El objeto de este procedimiento, por tanto, se circunscribe a determinar si la respuesta proporcionada por el Ministerio a las dos cuestiones formuladas en la solicitud de acceso a la información pública resulta suficiente y adecuada, sin que pueda entrar a valorarse la corrección de la inserción de los anuncios de deslinde en una sección u otra del BOE, cuestión que resulta ajena a las competencias de este Consejo.

5. Sentado lo anterior, el punto de partida de esta resolución ha de ser que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Democrático requerido facilita, por un lado, la información referida al lugar donde se publican los anuncios de deslinde, y, por otro, las autoridades/ funcionarios que realizan dichos anuncios.

Habiendo manifestado el reclamante su disconformidad con la información proporcionada y, por lo que concierne a la primera de las cuestiones, no puede desconocerse que el Ministerio que ha facilitado la información no es el departamento

ministerial que decide en qué sección del BOE se han de publicar las órdenes ministeriales referidas a los artículos 24.3 y 26.2 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas; sino que, al no estar determinado este asunto en el Reglamento General de Costas, son los responsables de la publicación del Boletín Oficial del Estado los que deciden en qué sección debe incluirse estas órdenes.

De lo anterior se deduce que la respuesta a la primera cuestión planteada en la solicitud le correspondería, de acuerdo a sus competencias al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; por lo que, habiendo discutido la reclamante la competencia del Ministerio que ha dictado la resolución, procede la estimación de la reclamación en este punto a fin de que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico requerido aplique lo dispuesto en el artículo 19.1 LTAIBG y remita esa parte de la solicitud de acceso al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

6. En cuanto a la segunda cuestión planteada en la solicitud, referida a las autoridades y los funcionarios pertenecientes a la Secretaría de Medio Ambiente/Dirección General de Costas que están facultados para firmar la inserción de los originales destinados a publicación, el Ministerio que resuelve indica genéricamente quiénes son los funcionarios que «realizan» los anuncios, pero no cuáles son los facultados para «firmar la inserción», que es lo que se solicita. En consecuencia, no puede considerarse atendida la solicitud y debe estimarse la reclamación en este punto.
7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación de la reclamación a fin de que el Ministerio requerido facilite la información solicitada sobre la segunda cuestión planteada y, por otra parte, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 19.1 LTAIBG, traslade la solicitud al Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes para que responda al reclamante en relación con la primera cuestión planteada en su solicitud.

I. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas frente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que facilite a la reclamante la siguiente información:

- *Cuáles son las autoridades y los funcionarios pertenecientes a la Secretaría de Medio Ambiente/Dirección General de Costas que están facultados para firmar la inserción de los originales destinados a publicación (no es necesario su nombre, sino el puesto que ocupa)»*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 19.1 LTAIBG y remita al órgano competente del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES la parte de la solicitud relativa a:

- *En qué sección del BOE en se debe publicar la orden ministerial referida al artículo 24.3 y 26.2 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.*

CUARTO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones realizadas.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>