

R2022000585

Resolución desestimatoria sobre solicitud de información a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural relativa a localización de restablecimientos en materia urbanística.

Palabras clave: Gobierno de Canarias. Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial. Organismos públicos de naturaleza consorcial. Agencia Canaria de Protección del Medio Natural. Información en materia de ordenación del territorio.

Sentido: Desestimatoria.

Origen: Resolución de inadmisión.

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 5 de diciembre de 2022 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reclamación de [REDACTED], al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (en adelante, LTAIP), contra la Resolución 1524/2022, de 2 de diciembre de 2022, del Director Ejecutivo de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, que resuelve la solicitud de información del 7 de noviembre de 2022 (REGAGE22e00050237406) y relativa a **localización de restablecimientos en materia urbanística**.

Segundo.- En concreto el ahora reclamante solicitó:

1. *“Localización por municipios de restablecimientos, en materia urbanística -actividad constructiva-, pendientes de ejecutar y cuyo plazo de ejecución esté próximo a su caducidad. Es decir, aquéllos que caduquen durante 2023 y, a fecha de este escrito, no conste legalización alguna.*
2. *Localización pormenorizada (coordenadas; referencia catastral...) de restablecimientos, en materia urbanística -actividad constructiva-, cuyos plazos de ejecución hubieran caducado - durante 2020, 2021 y 2022- sin haber procedido a una legalización y perpetuándose, por tanto, la infracción.”*

Tercero.- En la referida resolución del Director Ejecutivo de la Agencia de Protección del Medio Natural tras recoger las siguientes alegaciones:

“La solicitud se encuentra incluida en los supuestos de inadmisibilidad para su admisión y tramitación, recogidos tanto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno, como en el artículo 43.1.c) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, que

hacen referencia a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Así lo corrobora asimismo el informe del Servicio de Restablecimiento de fecha 29-11-22, cuando textualmente comunica “la imposibilidad funcional de aportar los datos solicitados, toda vez que de la base de datos disponible y aplicación de trabajo, no existe campo alguno que delimite el motivo /causa del archivo de un expediente, puesto que la prescripción (mal llamada caducidad por el solicitante) del plazo de ejecución de las órdenes de restablecimiento contenido en las diligencias/actas o Informes de Archivo de los Procedimientos, es solo una de las causas”.

En el mismo informe se detalla que: “mayor dificultad aún conlleva la información pormenorizada referida a los expedientes de los recientes años pasados (referencias catastrales/coordenadas), así como las de futuro, ya que estas últimas requieren estudio individualizado, pues el plazo de prescripción establecido en la Ley 4/2017 del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias, está sujeto, en la fase ejecutiva del procedimiento, a numerosas suspensiones: administrativas y judiciales (medidas cautelares en sendas jurisdicciones), entre otras; por lo que el cómputo no es cerrado en 10 años naturales sino, como todo plazo administrativo, susceptible de suspensión”.

Concluye, pues, el mismo informe que “los datos solicitados requieren tal ingente trabajo de elaboración, expediente por expediente archivado, que exigiría un equipo de trabajo expresamente para ello y contar con la larga demora estimada para su elaboración, de personal, medios y tiempo del que no dispone este Servicio”.

En consecuencia, en el caso que nos ocupa, resulta imposible proporcionar la información solicitada pues habría de ser resultado de un tratamiento personalizado, procedimiento archivado por procedimiento archivado, y de reelaboración, al no existir en este organismo base de datos que detalle con la exhaustividad requerida por el solicitante tal disposición de contenidos y especificaciones, ni tampoco los aplicativos de uso ordinario de este organismo permiten técnicamente localizar y extraer en una búsqueda automatizada los datos requeridos, mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, como estipula el artículo 43.2 de la citada Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

El nivel de detalle, concreción y exhaustividad de los trabajos necesarios para extraer los datos solicitados requeriría de un nivel de tratamiento, estudio y reelaboración que excede en mucho la capacidad de gestión de los sujetos obligados a suministrar la información.”

Resuelve inadmitir la solicitud de información y facilitar el acceso a la información estadística existente y disponible sobre la ACPMN en la siguiente dirección web:

[Estadísticas - Agencia Canaria de Protección del Medio Natural \(grafcan.es\)](http://grafcan.es)

Cuarto.- En su reclamación el ahora reclamante manifiesta que:

“Con fecha 9-11-22, entra en la URIP de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (ACPMN) solicitud de información pública formulada por el ahora reclamante.

Con fecha 2-12-2022 se recibe respuesta alegando que “la solicitud se encuentra incluida en los supuestos de inadmisibilidad”.

El mismo día 2-12-2022, se formuló denuncia ante el Comisionado para instar a la ACPMN a gestionar su información de una forma que pueda cumplir con la Ley de Transparencia sin que ello suponga un quebranto para su funcionamiento ordinario.

Ahora, se formula reclamación para determinar si la causa de inadmisión alegada en la resolución es acorde a Derecho.

Asimismo, se formula RECLAMACIÓN PARCIAL en relación a la información requerida en el APARTADO SEGUNDO de la solicitud de información inicial. Es decir, solo se reclama la siguiente información:

“2. Localización pormenorizada (coordenadas; referencia catastral...) de restablecimientos, en materia urbanística - actividad constructiva-, cuyos plazos de ejecución hubieran caducado - durante 2020, 2021 y 2022- sin haber procedido a una legalización y perpetuándose, por tanto, la infracción.” Y el reclamante renuncia, solo si facilitara la labor de la ACPMN, a conocer las prescripciones de restablecimientos de infracciones leves, manteniendo solo las graves y muy graves.

El reclamado alega una causa de inadmisión: requiere de una “reelaboración” que precisaría de un trabajo “ingente” para su obtención (art. 43c de la Ley de Transparencia de Canarias). Los motivos por los que el reclamante no está conforme con la inadmisión son los siguientes:

¿La información solicitada obra en poder de esa administración? Sí. De hecho, en la resolución contra la que se reclama se reconoce que esa información opera en esa Administración, pero que solo sería accesible a ella mediante un tratamiento individualizado -expediente por expediente-, sin que exista la posibilidad de automatizarlo.

¿Es información pública? Sí, se trata de información obtenida a partir de documentos administrativos generados en el ejercicio de sus funciones.

¿La información puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente? Sí, de manera individualizada se puede extraer la información con un tratamiento informatizado de uso corriente. Así, la ACPMN no alega que exista dificultad de conocer la prescripción de expedientes concretos sino de obtenerlo de un gran número de expedientes, por lo laborioso que resulta dada la incapacidad de automatizarlo. Es cierto que, en la solicitud inicial, el reclamante solicitó los expedientes que prescribían en 2023, pero se ha excluido de la reclamación por tratarse de información que precisaría de un tratamiento más especializado.

¿Cuantitativamente, resulta abusiva la solicitud? En este sentido, el reclamante considera que lo racional, aun cuando la Ley de Transparencia no lo exija, es motivar la solicitud y realizar un análisis ponderativo entre la relevancia de la información solicitada y la cantidad de información solicitada. Así, se expone la importancia -para el interés público- de acceder a la información reclamada:

Consecuencias de la prescripción. El incremento patrimonial obtenido a partir de la prescripción de un restablecimiento de infracciones graves y muy graves es del orden de decenas a cientos

de miles de euros. Por ejemplo, es la diferencia entre tener un terreno con casa y tener solo un terreno no urbanizable.

Corrupción. Toda prescripción de restablecimiento por causa imputable a la ACPMN debería ser investigada como presunto delito de prevaricación urbanística por omisión. Dado que ese delito prescribe a los 10 años, es de relevancia jurídica todas las prescripciones por causa imputable a la ACPMN en los 10 últimos años. No obstante, solo se solicitaron los últimos 3 años.

Vigencia. El restablecimiento no prescribe sino que caduca la acción administrativa de restablecimiento (como así indica el TSJ de Madrid), ya que esa caducidad ganada se puede perder en el futuro si se acometiera cualquier obra de la entidad suficiente. Por tanto, tener conocimiento de las -mal llamadas- prescripciones del restablecimiento sería, a juicio del reclamante, el buen hacer de esa Agencia y, en todo caso, una obligación con la acción popular.

Acción popular. El derecho a la acción popular en materia de protección de la legalidad urbanística está ampliamente recogido en nuestra legislación. Solicitar la localización pormenorizada de las prescripciones de restablecimiento por causa imputable a la Agencia era ya un derecho previo a la Ley de Transparencia y que dicha Ley solo pudo haber reforzado.

Evaluar la gestión. El ciudadano tiene el derecho de conocer aquella información que permita evaluar la gestión de sus administraciones. Una de las principales actividades de esa Agencia es la labor inspectora de los elementos constructivos de nuestro territorio. El restablecimiento de la legalidad urbanística, es decir, la reparación del daño causado al bien jurídico a proteger: la ordenación del territorio, es uno de los indicadores que mejor evalúan la actividad de esa Agencia. De hecho, otras Agencias análogas -como la gallega- difunden mucha más información que la canaria. Si bien es cierto que se da publicidad activa de la cifra de restablecimientos realizados cada año, esa información debe ser complementada con otra para poder evaluar su gestión. Asimismo, el reclamante solo desea aquella información que supone el mayor perjuicio posible para el interés público: la perpetuación de obras ilegales e legalizables por la inacción de la administración competente para la ejecución del restablecimiento forzoso.

Finalmente, animar, una vez más, a que la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural adopte una metodología de trabajo que permita cumplir con la Ley de Transparencia sin que ello le suponga un esfuerzo extraordinario, ya que los inspectores también deben ser inspeccionados. Ejemplo de esa metodología de trabajo es la adoptada por ese Comisionado en la publicación de un Excel con todos los expedientes y concluidos y la publicidad activa de las resoluciones.”

Quinto.- En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP se solicitó, el 15 de febrero de 2023, el envío de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural tiene la

consideración de interesado en el procedimiento pudiendo realizar las alegaciones que estimara convenientes a la vista de la reclamación.

Sexto.- El 17 de febrero de 2023, con registro número 2023-000252, se recibió en este Comisionado de Transparencia respuesta de la entidad reclamada, adjuntando copia del expediente y manifestando que el informe del Servicio de Restablecimiento de la ACPMN recoge *“la imposibilidad funcional de aportar los datos solicitados, toda vez que de la base de datos disponible y aplicación de trabajo (empresa GALILEO Ingeniería y Servicios SA), no existe campo alguno que delimite el motivo /causa del archivo de un expediente, puesto que la prescripción (mal llamada caducidad por el solicitante) del plazo de ejecución de las órdenes de restablecimiento contenido en las diligencias/actas o Informes de Archivo de los Procedimientos, es solo una de las causas”*.

En el mismo informe se detalla que: *“mayor dificultad aún conlleva la información pormenorizada referida a los expedientes de los recientes años pasados (referencias catastrales/coordenadas), así como las de futuro, ya que estas últimas requieren estudio individualizado, pues el plazo de prescripción establecido en la Ley 4/2017 del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias, está sujeto, en la fase ejecutiva del procedimiento, a numerosas suspensiones: administrativas y judiciales (medidas cautelares en sendas jurisdicciones), entre otras; por lo que el cómputo no es cerrado en 10 años naturales sino, como todo plazo administrativo, susceptible de suspensión”*.

Concluye, pues, el mismo informe que *“los datos solicitados requieren tal ingente trabajo de elaboración, expediente por expediente archivado, que exigiría un equipo de trabajo expresamente para ello y contar con la larga demora estimada para su elaboración, de personal, medios y tiempo del que no dispone este Servicio”*.

A tales antecedentes son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I.- El artículo 2.1 de la LTAIP indica que las disposiciones de esa ley serán aplicables a *“a) La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. b) Los organismos autónomos, entidades empresariales y demás entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de dicha Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. c) Las fundaciones públicas, sociedades mercantiles y consorcios que se integran en el sector público de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la Ley de la Hacienda Pública Canaria...”*. El artículo 63 de la misma Ley regula las funciones del comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública e indica que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos.

II.- Tal y como se recoge en su página web

<http://www.acapmn.org/>,

la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (ACPMN) fue creada por la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, como consorcio interadministrativo, para el desarrollo en común, por la Comunidad Autónoma y las administraciones insulares y municipales asociadas, de la disciplina urbanística y ambiental, con el objeto de proteger nuestro medio ambiente. La ACPMN, adscrita a la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, tiene personalidad jurídica propia y diferente de sus consorciados, así como autonomía en el cumplimiento de sus funciones.

III.- La LTAIP reconoce en su artículo 35 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Conforme al artículo 5.b) de la referida LTAIP, se entiende por información pública “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 esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Es claro que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

IV.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, contra la resolución, expresa o presunta de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Los plazos para las respuestas a solicitudes de acceso y posibles reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia se concretan en los artículos 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un plazo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud y de otro mes para interponer la reclamación, contándose desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. La reclamación se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 5 de diciembre de 2022. Toda vez que la resolución contra la que se reclama es de 2 de diciembre de 2022, la reclamación se ha interpuesto en plazo.

V.- Examinado el contenido de la solicitud, esto es, acceso a la información sobre las **localización de restablecimientos en materia urbanística**, es evidente que estamos ante una petición de información claramente administrativa; se trata de documentación que obra en poder de un organismo sujeto a la LTAIP, elaborada en el ejercicio de sus funciones y que, por tanto, es información pública accesible.

VI.- La entidad reclamada alega la aplicación del artículo 43.1.c) de la LTAIP, que, al igual que el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge la posibilidad de inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, aborda esta causa de inadmisión. A este respecto manifiesta que desde el punto de vista literal reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al definir el derecho como “derecho a la información”.

Continúa el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno diciendo que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada. Añadiendo que conviene diferenciar el concepto de reelaboración de otros supuestos como el de “información voluminosa” en cuyo caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que no sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, concluye el Consejo, “deberá adaptarse a los siguientes criterios:

- a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.
- b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.
- c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.”

A este respecto el Director Ejecutivo de la Agencia de Protección del Medio Natural manifiesta, en base al informe del Servicio de Restablecimiento de la ACPMN y como ya se ha recogido en los antecedentes de hecho, *“la imposibilidad funcional de aportar los datos solicitados, toda vez que de la base de datos disponible y aplicación de trabajo, no existe campo alguno que delimite el motivo /causa del archivo de un expediente, puesto que la prescripción (mal llamada caducidad por el solicitante) del plazo de ejecución de las órdenes de restablecimiento*

contenido en las diligencias/actas o Informes de Archivo de los Procedimientos, es solo una de las causas”.

En el mismo informe se detalla que: “mayor dificultad aún conlleva la información pormenorizada referida a los expedientes de los recientes años pasados (referencias catastrales/coordenadas), así como las de futuro, ya que estas últimas requieren estudio individualizado, pues el plazo de prescripción establecido en la Ley 4/2017 del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias, está sujeto, en la fase ejecutiva del procedimiento, a numerosas suspensiones: administrativas y judiciales (medidas cautelares en sendas jurisdicciones), entre otras; por lo que el cómputo no es cerrado en 10 años naturales sino, como todo plazo administrativo, susceptible de suspensión”.

Concluye, pues, el mismo informe que “los datos solicitados requieren tal ingente trabajo de elaboración, expediente por expediente archivado, que exigiría un equipo de trabajo expresamente para ello y contar con la larga demora estimada para su elaboración, de personal, medios y tiempo del que no dispone este Servicio”.

En consecuencia, en el caso que nos ocupa, resulta imposible proporcionar la información solicitada pues habría de ser resultado de un tratamiento personalizado, procedimiento archivado por procedimiento archivado, y de reelaboración, al no existir en este organismo base de datos que detalle con la exhaustividad requerida por el solicitante tal disposición de contenidos y especificaciones, ni tampoco los aplicativos de uso ordinario de este organismo permiten técnicamente localizar y extraer en una búsqueda automatizada los datos requeridos, mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, como estipula el artículo 43.2 de la citada Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

El nivel de detalle, concreción y exhaustividad de los trabajos necesarios para extraer los datos solicitados requeriría de un nivel de tratamiento, estudio y reelaboración que excede en mucho la capacidad de gestión de los sujetos obligados a suministrar la información.”

VII.- Una vez estudiada la solicitud de acceso a la información la resolución de inadmisión de la misma y resto de la documentación obrante en el expediente y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública no puede más que desestimar la reclamación presentada.

Ello no es óbice para que el ahora reclamante pueda realizar otra solicitud acotando la información interesada con objeto de no incurrir en causa de inadmisión y, en su caso, presentar una nueva reclamación si no obtiene respuesta o no está conforme con la misma; todo ello sin perjuicio del sentido estimatorio o desestimatorio que se dé a la reclamación, en función del estudio de los hechos y de la normativa que resulte aplicable.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública,

RESUELVO

Desestimar la reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución 1524/2022, de 2 de diciembre de 2022, del Director Ejecutivo de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, que resuelve la solicitud de información del 7 de noviembre de 2022 (REGAGE22e00050237406) y relativa a **localización de restablecimientos en materia urbanística**.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación, que es plenamente ejecutiva, es sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias y que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Daniel Cerdán Elcid

Resolución firmada el 27-03-2023

[REDACTED]
SR. DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AGENCIA CANARIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL
SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA, LUCHA CONTRA EL
CAMBIO CLIMÁTICO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL