

**R2023000307**

**Resolución estimatoria parcial sobre solicitud de información a la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas relativa a la base de datos completa que nutre el visor de expedientes [https://visor.grafcan.es/acpmn\\_exped/](https://visor.grafcan.es/acpmn_exped/) .**

**Palabras clave:** Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas. Organismos públicos de naturaleza consorcial. Agencia Canaria de Protección del Medio Natural. Información en materia de ordenación del territorio. Información en materia de medio ambiente. Supletoriedad Ley de Transparencia.

**Sentido:** Estimatoria Parcial.

**Origen:** Resolución desestimatoria.

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra la entonces denominada Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, y teniendo en cuenta los siguientes,

**ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 27 de abril de 2023 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 del director ejecutivo de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (en adelante, ACPMN) nº 432/2023, de 21 de abril de 2023, por la que se deniega la solicitud de información formulada el 10 de abril de 2023, (REGAGE23e00023145559), y relativa **a la base de datos completa que nutre el visor de expedientes [https://visor.grafcan.es/acpmn\\_exped/](https://visor.grafcan.es/acpmn_exped/) .**

**Segundo.-** En concreto el ahora reclamante solicitó:

*“SEXTO. El solicitante es conocedor que esa Agencia tiene un sistema informático avanzado en materia de visualización web de los expedientes que obra en su poder. En particular, utiliza un servicio (Web Map Service -WMS- y Web Feature Service -WFS-) que permite obtener una información mínima identificable de todos los expedientes (decenas de miles) incoados en las últimas tres décadas por parte de la ACPMN. Esa información mínima identificable que nutre ese sistema consta de los siguientes ítems:*

1. *Número de expediente*
2. *Lugar*
3. *Tipo de infracción*
4. *Código postal*
5. *Municipio*

6. Isla
7. Referencia Catastral
8. ASUNTO
9. Afectación de Espacio Natural

*El uso del servicio WFS por parte de esa Agencia para gestionar sus expedientes posibilita que, con la entrega de un simple URL, el solicitante podría descargar (masivamente) esa información mínima identificable de todos los expedientes incoados desde los años 90.*

En consecuencia,

### **SOLICITA**

*Que, en virtud del derecho de acceso a información pública y al amparo de la Ley de Transparencia de Canarias, proporcione la base de datos completa que nutre el visor de expedientes: [https://visor.grafcan.es/acpmn\\_exped/](https://visor.grafcan.es/acpmn_exped/). Preferentemente, a través de la dirección URL que da soporte al servicio WFS que permite la descarga masiva de la información mínima identificable de expedientes o, en su defecto, la fuente de datos que nutre el sistema a través de formatos como csv, excel o txt. Todo ello a través de medios electrónicos.”*

**Tercero.-** En la referida Resolución del Director ejecutivo de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural nº 432/2023, de 21 de abril de 2023, se recogen, fundamentalmente, las siguientes alegaciones:

- *“En este caso, el solicitante pide en una interpretación notablemente amplificada del derecho de acceso a la información pública que regula la ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se le proporcione **la base de datos completa** (de manera pormenorizada -expediente a expediente- como expresa el propio solicitante en los antecedentes de su solicitud) que nutre el visor de expedientes de este organismo, para la descarga masiva de la “información mínima identificada de expedientes” e incluso pide directamente en su solicitud acceder a la “fuente de datos que nutre el sistema””.*
- Resultan de aplicación los límites al derecho de acceso establecidos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIPBG) en sus apartados e) y g) y el equivalente **artículo 37.1 de la LTAIP como límites de acceso a la información pública cuando esta suponga un perjuicio para la prevención e investigación y sanción de los ilícitos penales administrativos disciplinarios (contenido en el apartado e) y las funciones administrativas de vigilancia inspección y control (contenido en el apartado g).**
- La aplicación del límite regulado en el artículo 15 de la LTAIPBG con su equivalencia en

el artículo 18 de la LTAIP donde establece que, si la información incluyese datos personales que hagan referencia a datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleve amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de ley y **hace constar la imposibilidad física y material de recabar el consentimiento expreso de los miles de afectados, administraciones públicas, empresas, ciudadanos a título particular, denunciantes y denunciados, y un largo etcétera de intervinientes, cuyos datos personales especialmente protegidos obran en la base de datos de la ACPMN, sobre los cuales también sería del todo imposible facilitar una disociación de los mismos cuando hablamos de procurar el acceso a una base de datos completa, como refiere el solicitante.**”

- La aplicación, entre otras, de la siguiente normativa que regula la protección de datos personales de obligado cumplimiento por la entidad reclamada:
  1. **La Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de Datos de carácter personal (en adelante LOPD)** que califica **en su artículo 7.5 como datos especialmente protegidos** los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que solo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos de las respectivas normas reguladoras.

El artículo 9.1 de la LOPD que establece las **medidas de índole técnica y organizativa que para la seguridad** de los datos han de adoptar el responsable del fichero y el encargado de su tratamiento que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración pérdida tratamiento o acceso no autorizado habida cuenta del estado de la tecnología la naturaleza de las actuaciones y los riesgos a que están expuestos ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural.

El artículo 10 de la LOPD que fija el **deber de secreto profesional** del responsable de fichero y de quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos y el deber de guardarlo obligaciones que subsistirán aún después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero con el responsable del mismo.

Y el artículo 11.1 de la LOPD que establece que los datos de carácter personal objeto del tratamiento solo podrán ser comunicados a terceros para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

2. **La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de Datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD)** que recoge en el artículo 27.2 que **los tratamientos de datos referidos a infracciones y sanciones administrativas habrán de contar con el consentimiento del interesado o estar autorizados por una norma con rango de ley** en la que se regularán en su caso garantías adicionales para los derechos y libertades de los afectados. Así como el artículo 27.3 de la misma Ley Orgánica que establece que *fuera de los supuestos señalados en los apartados anteriores los tratamientos de datos referidos a infracciones y sanciones administrativas solo serán posibles cuando sean llevados a cabo por abogados y procuradores y tengan por objeto recoger la información facilitada por sus clientes para el ejercicio de sus funciones.*

**Cuarto.-** En la presente reclamación, el ahora reclamante alega, entre otros, lo siguiente:

- Que **con anterioridad había presentado una reclamación** que dio lugar a la Resolución número 585/2022 del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública que **la desestimaba y donde se “sugirió al reclamante acotar la solicitud para poder acceder a la información con éxito”.**
- Que *“el reclamante ha estado trabajando para averiguar el formato en el que la ACPMN archiva y gestiona sus expedientes. Accediendo a la información que se hace pública en su web, se desprende que la entidad opera con un sistema informático avanzado en materia de visualización web de los expedientes que obra en su poder. En particular, utiliza un servicio (Web Map Service -WMS- y Web Feature Service -WFS-) que permite geolocalizar y obtener una información en línea de todos los expedientes incoados en las últimas tres décadas. Estos visores de acceso público son los siguientes:*

1. <https://sede.apmun.org/publico/territorio> > localización de expedientes
2. [https://visor.grafcan.es/acpmn\\_exped/](https://visor.grafcan.es/acpmn_exped/)

*Asimismo, los expedientes se archivan en tres categorías que se encuentran bien diferenciadas y compartimentadas dentro del servicio web. Esto quiere decir que, cada uno de las siguientes categorías, admite una configuración distinta para su acceso o restricción:*

1. *Expedientes cerrados*
2. *Expedientes abiertos*
3. *Expedientes sancionadores*

*Además, la naturaleza de cada uno de los expedientes antes señalados puede ser cualquiera de los siguientes:*

1. *Infracción urbanística*
2. *Infracción medioambiental*

3. *Infracción ley de costas*
4. *Extracción de áridos*
5. *Vertidos al mar*
6. *Abandono de automóvil*
7. *Residuos peligrosos*
8. *Impacto ambiental*
9. *Ley de envases*
10. *Ley de prevención de contaminación*
11. *Cetáceos*
12. *Actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera*
13. *Parcelación*
14. *Parques zoológicos*
15. *Patrimonio natural y biodiversidad*
16. *Responsabilidad medioambiental*
17. *Varios*
18. *Otros*

*Por último, cada expediente consta de una información subyacente que consiste en los siguientes elementos:*

1. *Número de expediente*
2. *Lugar*
3. *Tipo de infracción*
4. *Código postal*
5. *Municipio*
6. *Isla*
7. *Referencia Catastral*
8. *Asunto*
9. *Afectación de Espacio Natural*

*En conclusión, la información que ofrecen los visores de expedientes se puede resumir de la siguiente manera: Existencia o no y localización pormenorizada (coordenadas exactas) de expedientes urbanísticos y de índole medioambiental (tanto cerrados, como abiertos) y expedientes sancionadores incoados por la ACPMN. Además, ofrecería una breve descripción (asunto) de cada uno de los expedientes.”*

- **Que la información que se había solicitado era un conjunto de datos acotados (antes señalados) de cada expediente, ya que ello permitiría ejercer la acción pública.**
- **Que la ACPMN no ha aplicado correctamente los límites del derecho de acceso, cuya aplicación varía en función de si se trata de expedientes de protección de la legalidad urbanística (cerrados y abiertos) y expedientes sancionadores.**

Con fundamento en el Informe 5/2020, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia de Aragón, considera que:

En los expedientes urbanísticos abiertos y cerrados no se requiere el consentimiento expreso del afectado para acceder a información amparada por una norma con rango de ley. La limitación para evitar poner en riesgo la investigación y posible sanción de las posibles infracciones que se hayan cometido, no puede aplicarse de manera general a todos los expedientes abiertos.

En cuanto a los expedientes sancionadores y partiendo de lo dispuesto en el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999, se concluye que los datos personales en estos procedimientos solo pueden ser divulgados en tres casos: cuando la normativa prevé la amonestación pública del infractor, cuando lo autorice una norma con rango de ley, o cuando se cuente con consentimiento expreso del afectado. Si la información puede ser disociada (sin identificar a las personas), el acceso debe ser permitido sin necesidad de consentimiento, no obstante, respecto a la disociación, **se indica que no se solicitaron datos de personas físicas, pero “cabría determinar si la mera localización pormenorizada (referencia catastral y coordenadas) de las sanciones, supone una información que permite deducir la identidad del sancionado”**.

Concluye que en Canarias no se regula la amonestación pública en este sector y que no es viable solicitar el consentimiento expreso a miles de ciudadanos. Sin embargo, existe una norma con rango de ley que permite el acceso a la información para la defensa de la legalidad urbanística.

- Por último, solicita que se tenga por presentada la **reclamación ante la desestimación total de la información** que había sido solicitada.

**Quinto.-** En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP se solicitó, el 12 de julio de 2023 (Registro de salida Nº. 2023-001373) 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 14 de julio de 2023, con registro número 2023-001414, se recibió en este Comisionado de Transparencia respuesta de la entidad reclamada, adjuntando, entre otros, **informe del Director Ejecutivo de la entidad reclamada que se limita a realizar un resumen de las actuaciones** llevadas a cabo en el expediente, que incluye las referencias a la brecha de seguridad que fue comunicada por el reclamante a la Agencia Española de Protección de Datos

y la respuesta de la misma, que no son objeto de estudio por este Comisionado. El contenido del resumen es el siguiente:

-1) Con fecha 11-4-23 entra en la URIP de esta Agencia solicitud de información pública presentada por ... (se adjunta como documento 1), en la que solicita: Base de datos completa que nutre el visor de expedientes:

*[https://visor.grafcan.es/acpmn\\_exped/](https://visor.grafcan.es/acpmn_exped/). Preferentemente a través de la dirección URL que da soporte al servicio WFS que permite la descarga masiva de la información mínima identificable de expedientes o, en su defecto, la fuente de datos que nutre el sistema a través de formatos como csv, excel o txt. Todo ello a través de medios electrónicos.*

-2) En Resolución número 432/2023 de fecha 21-4-23 de la Dirección Ejecutiva de la ACPMN se deniega la solicitud por los Fundamentos de Derecho detallados en la propia Resolución (doc. 2).

-3) La citada Resolución 432/2023 de fecha 21-4-23 de la Dirección Ejecutiva de la ACPMN es notificada al interesado vía sede electrónica (doc. 3) con acuse de recepción de notificación de fecha 24-4-23 (doc. 4).

-4) Posteriormente entra en la URIP de esta Agencia en fecha 27-4-23 escrito del interesado advirtiendo de lo que denomina brecha de seguridad en el sistema informático relativo al visor de expedientes. (doc. 5), que es remitido por el Servicio de Régimen Interior y Registro de este organismo y por el propio interesado a la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

-5) En fecha 2-5-23 el interesado remite a la ACPMN respuesta de la AEPD, en la que inadmite la reclamación sobre posible brecha de seguridad, por “no apreciar indicios racionales de la existencia de una infracción en el ámbito competencial de la AEPD” (doc. 6).

**Séptimo.-** A la fecha de emisión de esta resolución no se ha recibido documentación acreditativa de haber facilitado al reclamante la información requerida.

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 Política Territorial Cohesión Territorial y Aguas, 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 27 de abril de 2023. Toda vez que la resolución contra la que se reclama es de 21 de abril de 2023, la reclamación se ha interpuesto en plazo.

V.- Examinado el contenido de la solicitud, esto es, “**base de datos completa que nutre el visor de expedientes**”: [https://visor.grafcan.es/acpmn\\_exped/](https://visor.grafcan.es/acpmn_exped/). **Preferentemente, a través de la**

***dirección URL que da soporte al servicio WFS que permite la descarga masiva de la información mínima identificable de expedientes o, en su defecto, la fuente de datos que nutre el sistema a través de formatos como csv, excel o txt. Todo ello a través de medios electrónicos***”, 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.

Es conveniente indicar que, consultado el visor mencionado tanto en la solicitud inicial como en la reclamación presentada contra la Resolución desestimatoria número 432/2023 de 21 de abril de 2023, se desprende que la información solicitada consiste en los siguientes tres tipos de expedientes urbanísticos:

Expedientes sancionadores  
Expedientes informes  
Expedientes cerrados ACPMN

**VI.-** Respecto a la información medioambiental debemos subrayar que no está incluida en las materias sujetas a publicidad activa de la LTAIP, ni de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta omisión se debe a que la misma cuenta con una legislación específica, aunque no es absoluta ya que el artículo 37 LTAIP al regular los límites al derecho de acceso, incorpora en su apartado 1.1) la protección del medio ambiente. Que opere este límite solo es factible si el supuesto implica a una información medioambiental cuyo conocimiento pueda poner en peligro una protección medioambiental con amparo legal. Parece obvio que la existencia de este límite no es muy coherente con el régimen especial mantenido en la disposición adicional primera, apartado 3 de la LTAIP: *“Específicamente, 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.”*

Con carácter previo a la legislación en materia de transparencia existían regulaciones del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; concretamente en materia de acceso a la información en materia de medio ambiente. Esta regulación previa a las leyes de transparencia y posterior a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tiene como justificación mejorar el derecho de acceso general de los ciudadanos a una parte de la información administrativa pública por propio interés del legislador y además, como en el caso de la información medioambiental, cumplir acuerdos internacionales y normativa europea.

El acceso a la información Ambiental viene regulado, esencialmente, en 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 , por la que se incorpora a derecho

interno la Directiva 2003/4/CE y Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 (convenio de Aarhus).

Esta priorización y especialización se produce por la importancia de la información medioambiental, que conforme al convenio de Aarhus ha de cumplir con una función educadora y de sensibilización y por ello, los estados deben de fomentar la información ciudadana para que estos puedan participar de forma activa en la toma de decisiones dirigidas a preservar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. El derecho de acceso a la información medioambiental no es más que un instrumento al servicio de un bien superior, que es la protección del medio ambiente. Esta misma priorización es la que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la LTAIP dan al derecho de acceso general a la información pública.

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, regula su régimen de recursos en su artículo 20: *“El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”*. Recordemos que ese título VII tiene en su artículo 107.2, actualmente 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la posibilidad de sustituir el recurso de alzada y el de reposición por otros procedimientos de impugnación, como lo que ocurre con la reclamación de transparencia. Asimismo, las directivas europeas citadas permiten tanto un recurso ante la misma autoridad pública u otra competente y ante una autoridad pública independiente. Lo que obligan estas normas y el convenio de Aarhus es que sea un recurso efectivo, objetivo y equitativo. Estas características indudablemente se alcanzan mejor con una reclamación ante una autoridad independiente que en un reexamen por la misma autoridad que gestionó la denegación o el silencio por respuesta.

En una interpretación estricta y literal de la LTAIP sería posible entender que, frente a resoluciones de acceso a información medioambiental, no es factible recurrir al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Pero aún es más difícil de entender, y conciliar con el conjunto del ordenamiento jurídico aplicable que, en una materia donde la información y la participación son la esencia de la regulación, como es el medio ambiente, los ciudadanos y los sujetos jurídicos vean disminuida así la garantía efectiva de su derecho a la

información por una interpretación muy estricta y restrictiva de leyes que se han promulgado como promotoras de la transparencia; de forma que no se sostiene que se pueda mantener una dualidad de regímenes de reclamación en la que la información de carácter medioambiental tenga un sistema de garantía diferente, de menor fuerza, que el régimen general de reclamación.

El derecho de acceso de cualquier ciudadano a la información medioambiental nace en 2006 como un derecho reforzado y privilegiado en comparación con el que en aquellas fechas tenían otras materias administrativas. Representaría un claro contrasentido que, cuando el conjunto de los derechos de acceso a cualquier información se ha visto reforzado por la regulación general de la transparencia en fechas posteriores, los peticionarios de información medioambiental no pudieran beneficiarse de las mismas garantías que de los demandantes del resto de informaciones. No tiene sentido que los ciudadanos demandantes de información medioambiental vean minoradas sus posibilidades respecto a las condiciones generales de la garantía del derecho de acceso; y se genere así una desigualdad en un derecho antes priorizado y de la máxima importancia social.

**Por ello, se considera de aplicación supletoria la normativa de la LTAIP en la medida que refuerza el acceso a la información medioambiental de cualquier ciudadano**, en contraste con las previsiones que supongan un tratamiento más restrictivo. Y ello por la evidente razón de que el derecho de los ciudadanos en materias menos cualificadas que el medio ambiente no puede ser de mejor condición que cuando pretende garantizar el acceso a este derecho en materia medioambiental. El propio Tribunal Supremo ha validado esta mayor protección al derecho de acceso en un caso similar referido a los representantes autonómicos, así la STS de 15 de junio de 2015 (RJ 2015, 4815), que indica que «tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (...) el derecho de acceso de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que les ha conferido al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible».

Por tanto, el derecho de acceso a la información medioambiental de cualquier ciudadano es un régimen especial de acceso a la información reforzado, al que le son de aplicación supletoria las mejoras en el régimen de acceso a la información pública que se deriven de la LTAIP, incluido la reclamación ante un órgano independiente como es el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**VII.- Por otra parte, caben destacar los siguientes preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias:**

1. Derecho de acceso:

En materia de acceso, el artículo 6.2 establece que *“las administraciones competentes deberán adoptar las medidas necesarias para fomentar la más amplia participación ciudadana, **garantizar el acceso a la información** y permitir la presentación de iniciativas particulares, sin otras limitaciones que las generales establecidas en las leyes”* y la Disposición Adicional séptima, apartado 8 que *“El Gobierno de Canarias potenciará la utilización y el conocimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias (IDECanarias), a través de servicios estándares definidos y conforme a la normalización internacional ISO de la información geográfica digital y a las especificaciones de interoperabilidad de la información geográfica y territorial, **dando cumplimiento** a lo establecido en la Directiva 2007/2/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo (Inspire), y en la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las Infraestructuras y Servicios de Información Geográficas en España, así como a la **Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública**”*. Esta última referencia se corresponde con la exigencia contenida en el artículo 32.1 b) de la LTAIP donde se establece la información sujeta a publicación en materia de ordenación del territorio.

2. Acción Pública:

Además, **se prevé el ejercicio de la acción pública** ante los órganos administrativos y judiciales **en la exigencia del cumplimiento de la legalidad urbanística (artículo 6.1 c)** y establece (en el **artículo 327.5**) que la **acción popular en asuntos medioambientales** se regirá, en todo caso, por lo dispuesto en la **legislación estatal** aplicable.

3. Amonestación pública:

La ley **no regula dentro del título X dedicado al régimen sancionador la amonestación pública** del infractor ni la publicidad de las sanciones impuestas.

**Por lo que puede concluirse que en el ámbito autonómico canario la regulación ha previsto el acceso a la información pública y el ejercicio de la acción pública respecto del procedimiento de restauración de la legalidad urbanística y en el ámbito medioambiental, pero no en el procedimiento sancionador (regulado en los artículos 371 a 408), donde tampoco se prevé la amonestación pública como sanción.**

VIII.- Estudiada la posibilidad de acceso a la información solicitada y el régimen jurídico específico en materia de derecho de acceso en el ámbito urbanístico autonómico, queda por examinar la aplicación de los límites contemplados en el artículo 37.1 de la LTAIP, y en concreto los recogidos en su letras e) y g), que se corresponde con los artículos 14.1.e) y g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. El citado precepto legal dispone que **el derecho de acceso puede ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para “e) La prevención, investigación y**

***sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” y para “g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”.***

Respecto de la aplicación de los límites al acceso, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado, en criterio interpretativo con referencia CI/002/2015 en el que manifiesta que los límites al derecho de acceso, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que, podrán ser aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. **La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. En este sentido, por lo tanto, su aplicación no será en ningún caso automática, sino que, antes al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable.** Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional del límite, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la posible existencia de un interés superior que, aún produciéndose un daño, justifique la publicidad o el acceso (test del interés). Como ya ha sido indicado por los Tribunales de Justicia los límites al derecho de acceso deben entenderse como una excepción.

A este respecto, el apartado 2 del citado artículo 37 de la LTAIP recoge que la aplicación de los límites del apartado primero, ***“atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”***. Es la propia ley de transparencia la que reconoce la ponderación de los límites del derecho de acceso permitiendo la exceptuación de aquellos en el caso de un interés, público o privado, que justifique el acceso.

En materia de acceso a la información de expedientes urbanísticos es de destacar el Informe 5/2020, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) que resulta aplicable a la tipología de expedientes que integran la base de datos del visor de la ACPMN y en el que se concluye lo siguiente en relación con el límite regulado en el artículo 37.1 e) de la LTAIP:

- 1) Los documentos que integran los **expedientes en los procedimientos urbanísticos tienen el carácter de información pública** a los efectos de las Leyes de Transparencia.
- 2) El **régimen de acceso a la información en esta materia encuentra sus límites en las previsiones contenidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013.**
- 3) El límite recogido en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013 (perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios) **protege el buen fin de los actos de investigación** que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción

de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario. **No protege los derechos o intereses de las personas investigadas**, sino las actividades administrativas de prevención, investigación o sanción de las infracciones y, **para aplicarlo, debe acreditarse que el acceso a la información puede perjudicar efectivamente la prevención, investigación y sanción de una infracción.**

Se indica en el informe que el hecho de estar abierto o en curso un procedimiento no es motivo suficiente para denegar o limitar el acceso a un expediente determinado, incluso si se trata de expedientes sancionadores. Se podrá denegar el acceso a los procedimientos administrativos, incluidos los sancionadores, si causa un perjuicio para la eficacia de las funciones administrativas de investigación y sanción de las infracciones (riesgo que sólo es posible si el procedimiento implicado está abierto o en curso), no únicamente por el solo hecho de que el procedimiento esté abierto o en curso. Y se añade que, en todo caso, la protección brindada a los datos de las personas físicas que hayan podido cometer infracciones urbanísticas se aplica tanto a los procedimientos abiertos o en trámite, como a los cerrados o finalizados.

**Por lo tanto, cabe deducir en esta primera fase que, de los expedientes que tramita la ACPMN únicamente se puede restringir el acceso a los datos contenidos en la base de datos respecto de los que se pueda acreditar un riesgo para la prevención, investigación y sanción de una infracción (cuestión que no concurre en todos los procedimientos abiertos y en ninguno de los cerrados), que cumplan con los requisitos indicados y así quede acreditado. Todo ello sin perjuicio de la aplicación del límite en materia de protección de datos.**

IX.- La cuestión a analizar en la segunda fase, abordada tanto en la Resolución desestimatoria como en las alegaciones del reclamante es la **protección de datos de carácter personal, incluyendo los calificados como especialmente protegidos**. Respecto a los mismos debe recordarse que el artículo 38 de la LTAIP dispone que:

*“1. Las solicitudes de acceso a información que **contenga datos personales especialmente protegidos se registrarán por lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y en la legislación básica reguladora del derecho de acceso a la información pública.** 2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. 3. **Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Para la realización de la citada ponderación, el órgano tomará particularmente en***

*consideración los criterios establecidos en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como los criterios de aplicación que puedan adoptarse conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la misma ley. 4. **No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.**5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.”*

En cuanto a la **protección de datos en el caso de personas jurídicas**, téngase en cuenta que el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales dispone que: “1. *Salvo prueba en contrario, se presumirá amparado en lo dispuesto en el artículo 6.1.f) del Reglamento (UE) 2016/679 el tratamiento de los datos de contacto y en su caso los relativos a la función o puesto desempeñado de las personas físicas que presten servicios en una persona jurídica siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) Que el tratamiento se refiera únicamente a los datos necesarios para su localización profesional. b) Que la finalidad del tratamiento sea únicamente mantener relaciones de cualquier índole con la persona jurídica en la que el afectado preste sus servicios.* 2. *La misma presunción operará para el tratamiento de los datos relativos a los empresarios individuales y a los profesionales liberales, cuando se refieran a ellos únicamente en dicha condición y no se traten para entablar una relación con los mismos como personas físicas.”*

Por lo tanto, se excluye de manera expresa la aplicación de la normativa de protección de datos a los datos de las personas físicas que presten servicios en una persona jurídica y a los de empresarios individuales y profesionales liberales, con los requisitos recogidos en el reproducido artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

Este criterio mantenido desde sus orígenes por el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias ha sido ratificado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo el 4 de mayo de 2023, recurso nº 1200/2022, que puede consultarse en la dirección web:

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0a7fc60e0bfe4241a0a8778d75e36f0d/20230519Por>

X.- También en este particular supuesto relativo a la protección de datos se pronuncia el mencionado informe 5/2020 del CTAR del que se destacan las conclusiones aplicables al presente expediente:

... “4) **El acceso a la información pública contenida en procedimientos sancionadores urbanísticos, en cuanto incluyen datos personales, solo podrá autorizarse en tres supuestos: cuando dichos procedimientos conlleven amonestación pública al infractor, cuando lo**

**permita una norma con rango de ley y cuando exista consentimiento expreso de los afectados. No obstante, si la información solicitada puede ser proporcionada de forma disociada (eliminando la identidad y las posibles referencias que permiten deducirla), el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno.**

**5) El límite del artículo 15.1 2º párrafo, de la Ley 19/2013 (que equipara las infracciones penales o administrativas a los datos especialmente protegidos) solo aplica a las personas físicas, nunca a las jurídicas.**

**6) El ordenamiento urbanístico de Aragón no prevé una amonestación pública como sanción accesoria por la comisión de infracciones urbanísticas, ni la publicación preceptiva o facultativa de las sanciones que se impongan. La existencia de una acción pública en el ámbito urbanístico tampoco permite reconocer el acceso a procedimientos sancionadores urbanísticos sin necesidad de contar con el consentimiento del afectado.**

**7) Cuando sea necesario obtener el consentimiento expreso del afectado para reconocer el acceso a los procedimientos sancionadores urbanísticos, debe realizarse el trámite previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, proporcionando al afectado la oportunidad de conceder el consentimiento, o de denegarlo expresa o tácitamente.**

**8) Si la información solicitada en relación con procedimientos sancionadores urbanísticos puede ser proporcionada de forma disociada (eliminando la identidad y las posibles referencias que permiten deducirla), el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno.**

**9) El acceso a la información pública contenida en los demás expedientes de los procedimientos urbanísticos (procedimientos no sancionadores, incluidos los de protección de la legalidad urbanística) se encuentra amparado en una norma con rango de ley (la que reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico), por lo que no precisa el consentimiento expreso del afectado.**

**10) Con carácter general, el hecho de que la información solicitada forme parte de un procedimiento en curso o de uno cerrado no tiene relevancia a los efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ni impide el acceso a cualquier persona. La protección brindada a los datos de las personas físicas que hayan podido cometer infracciones urbanísticas aplica tanto a los procedimientos abiertos o en trámite, como a los cerrados o finalizados.”**

En conclusión y en lo que respecta a los expedientes sancionadores del supuesto de aplicación, ya se indicó, que la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias no prevé como sanción aplicable la amonestación pública al infractor y permite la

acción pública en los supuestos contemplados en el artículo 6.1 c) y 237.5, que no incluye el ámbito sancionador. De ahí que la única vía de acceso sea previo consentimiento de los afectados, salvo que, **se trate de personas jurídicas o de personas físicas cuyos datos han sido previamente disociados eliminando su identidad y las posibles referencias que permitan deducirla, como pueden suponerlo las coordenadas exactas.**

En este sentido, cabe recordar que la ACPMN reconocía en su Resolución *desestimatoria la imposibilidad física y material de recabar el consentimiento expreso de los miles de afectados, administraciones públicas, empresas, ciudadanos a título particular, denunciantes y denunciados, y un largo etcétera de intervinientes, cuyos datos personales especialmente protegidos obran en la base de datos de la ACPMN, sobre los cuales también sería del todo imposible facilitar una disociación de los mismos cuando hablamos de procurar el acceso a una base de datos completa, como refiere el solicitante.*

“A contrario sensu” se deduce, que de entre todos los expedientes mencionados, aquellos cuyos afectados no sean relativos a personas físicas y aquellos que sí lo sean pero que puedan ser correctamente disociados debe permitirse el acceso a la información sin que sea preciso recabar el consentimiento previo y que, por lo tanto, **el acceso parcial es posible respecto de una parte de la base de datos, en el sentido que proponía el reclamante en las alegaciones que no fueron rebatidas por la ACPMN.**

Por otra parte, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior por el reclamante de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

XI.- El artículo 39 de la LTAIP establece que **“1. En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en los artículos anteriores no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. 2. El solicitante será advertido del carácter parcial del acceso y, siempre que no se ponga en riesgo la garantía de la reserva, se hará notar la parte de la información que ha sido omitida”**

Por lo que, en definitiva, una vez aplicados los límites de los artículos 37 y 38 LTAIP y en base a lo dispuesto en el artículo 39, se concluye que **es posible el acceso parcial a la información contenida en la base de datos que nutre el visor de los tres tipos de expedientes en los términos indicados en los fundamentos jurídicos quinto a décimo primero**, entre la que cabe destacar la información que afecte a personas jurídicas y a personas físicas previa disociación que garantice el anonimato de su identidad en las condiciones ya expuestas.

Y, en cualquier caso, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior por el reclamante de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de

acceso.

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

### RESUELVO

1. Estimar parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] contra la resolución de 21 de abril del 2023, de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (ACPMN), que resuelve la solicitud de información del 10 de abril de 2023 y relativa a la **base de datos completa que nutre el visor de expedientes: [https://visor.grafcan.es/acpmn\\_exped/](https://visor.grafcan.es/acpmn_exped/) conforme a lo establecido en los fundamentos jurídicos quinto a décimo primero.**
2. Requerir a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural para que haga entrega al reclamante de la documentación señalada en el resuelto primero en el plazo de quince días.
3. Requerir a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural a que en ese mismo plazo remita a este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, copia de la información enviada al reclamante con acreditación de su entrega, para comprobar el cumplimiento de la presente resolución.
4. Instar a Agencia Canaria de Protección del Medio Natural para que cumpla con el procedimiento establecido para el acceso a la información pública en la LTAIP, resolviendo las peticiones de información que le formulen.
5. Recordar a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública y no atender a los requerimientos del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en caso de reiteración constituyen infracciones graves/muy graves previstas en el artículo 68 de la LTAIP.

Queda a disposición del reclamante la posibilidad de presentar nueva reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el caso de que la respuesta suministrada por la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural no sea considerada adecuada a la petición de información formulada.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación 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.

En consecuencia, ante la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias, que es plenamente ejecutiva y que pone fin a la vía administrativa, proceden

únicamente dos vías alternativas de actuación en derecho: el cumplimiento de la resolución en el plazo señalado en la misma o, en caso de disconformidad, la interposición de 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.

De no activarse el cumplimiento de esta resolución estimatoria parcial o, en su defecto, el recurso contencioso-administrativo, será de aplicación a los responsables de transparencia y acceso a la información pública del ente reclamado, el régimen sancionador previsto en los artículos 66 y siguientes de la LTAIP.

**LA COMISIONADA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**María Noelia García Leal**

Resolución firmada el 20-03-2025

  
**SR. DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AGENCIA CANARIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL**

**SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL,  
COHESIÓN TERRITORIAL Y AGUAS**