

Con fecha 10 de septiembre de 2021, tuvo entrada en la CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO la siguiente solicitud de información pública:

Nombre: D.^a [REDACTED]
DNI/NIE/ Pasaporte: [REDACTED]
Correo electrónico: [REDACTED]
N.º Solicitud: SOL-2021/00004757-PID@ Fecha Solicitud: 10/09/2021
Número de expediente: EXP-2021/00001649-PID@

Información solicitada:

“Escribo con el propósito de saber si podéis proporcionarme información acerca de las parcelaciones ilegales que están ocurriendo en Arcos de la Frontera, pues de eso trata mi trabajo de investigación. Asimismo me piden documentos oficiales donde se recoja lo que está pasando. Espero que pueda informarme o proporcionarme contactos, enlaces webs, pdf o cualquier instrumento que pueda servirme de ayuda”.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La transparencia y el acceso a la información pública constituyen elementos básicos en la relación entre los poderes públicos y los ciudadanos. La Exposición de Motivos de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA) es elocuente:

«La transparencia es inherente a la democracia y constituye una pieza fundamental para el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, que es uno de los objetivos proclamados en el preámbulo de nuestra carta magna.

Sin el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar (artículos 9.2 de la Constitución y 10.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía)».

Partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de la Constitución Española, la regulación estatal se contiene en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo LTBG), que reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública (art. 12). El artículo 24 de la LTPA, en el mismo sentido que el art. 12 de la disposición estatal, es claro en su reconocimiento del derecho de acceso a todas las personas en los términos previstos en el artículo 105.b) del texto constitucional.

La LTBG define en su artículo 13 la información pública en términos que reproduce el 2.a) de la LTPA. 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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones». De esta forma, el derecho reconocido en el

Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo C/ Pablo Picasso nº6 41071 Sevilla



Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	07/10/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	[REDACTED]	Página	1/6



artículo 13 de la LTBG alcanza, bajo el concepto tradicional de documento, a la información accesible en el momento en el que se formula la solicitud, pero se extiende también, bajo la noción de «contenidos», a la información necesitada, a fin de hacer posible el ejercicio del derecho, de un previo tratamiento de los datos por los sujetos obligados a facilitarla. Así viene además a confirmarlo el artículo 18.1.c) de la propia LTBG que recoge entre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, la relativa «a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración».

Dicho lo anterior, los términos en los que aparece formulada la solicitud de información obliga a tratar de manera diferencial la información instada: de un lado, se examinará la petición acerca de las parcelaciones ilegales en Arcos de la Frontera que, en definitiva, hay que reconducir a los procedimientos en curso que respecto a esas infracciones urbanísticas tramita la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio; y de otro, la solicitud concerniente a «informarme o proporcionarme contactos, enlaces webs, pdf o cualquier instrumento que pueda servirme de ayuda».

SEGUNDO.- En adecuada sistemática se abordará en primer lugar la petición de información sobre “las parcelaciones ilegales en Arcos de la Frontera”, de cuyo tenor se infiere que la solicitud hace referencia a los procedimientos que por esos hechos constitutivos de infracción urbanística tramita la Administración autonómica.

Resulta determinante a los efectos que nos ocupa señalar que el derecho de acceso a la información pública, como cualquier otro derecho, incluidos los derechos fundamentales, no es ilimitado, sino que tiene límites derivados de su contraposición con otros intereses públicos y privados, con los que hay que ponderarlo. El mismo art. 105.b) CE reconoce el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, «salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas». Asimismo, incluso para los derechos fundamentales, la doctrina constitucional tiene establecido que los límites a los derechos fundamentales pueden derivar de forma indirecta de la Constitución, debido a la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos.

Por su parte, el artículo 14 de la ley estatal, que tiene carácter básico, dispone que el derecho de acceso «podrá ser denegado o limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio» para alguno de los bienes jurídicos que siguientes, que se enuncian con un carácter exhaustivo: a) La seguridad nacional; b) La defensa; c) Las relaciones exteriores; d) La seguridad pública; e) La prevención; investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; h) Los intereses económicos y comerciales; i) La política económica y monetaria; j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y l) La protección del medio ambiente. Por su parte, el artículo 15 completa este listado con la previsión de limitaciones al derecho derivada de la protección de datos personales, en particular, si la información contiene datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

Cabe reseñar que la aplicación de estos límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Asimismo, las resoluciones que se dicten en aplicación de citado artículo 14 serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que

Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo C/ Pablo Picasso nº6 41071 Sevilla

Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	07/10/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	[REDACTED]	Página	2/6



contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados.

Como señala la Exposición de Motivos de la LTBG: «Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen – como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular».

En lo que aquí importa, y descendiendo a la petición realizada, cabe adelantar que serían de aplicación tanto el límite derivado de la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; como la limitación que resulta de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. En efecto, las actuaciones de la la Secretaria General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, en concreto, de la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se integran dentro de las funciones de control e inspección; y los procedimientos que está tramitando versan sobre actos de parcelación urbanística constitutivos de infracción administrativa.

Por lo pronto, se considera, en consonancia con los citados límites, que el nivel de concreción de la información solicitada pondría en peligro o dificultaría la actividad inspectora y la represión de los ilícitos urbanísticos, máxime teniendo en cuenta que la actividad Inspectora autonómica responde a criterios de planificación y programación en atención a su ámbito competencial material y territorial (arts. 15 y ss. del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía), y que está presidida por el principio de confidencialidad de la documentación con origen y destino en la Inspección (art. 4 del dicho Decreto 225/2006), lo que, a su vez, cohonesta con el límite del art. 14.1 k) de la LTBG.

A mayor abundamiento, debe precisarse que el conjunto de la información solicitada arroja con detalle los distintos ámbitos y zonas objeto de las actuaciones iniciadas y proyectadas, pero también afecta a posibles objetivos futuros al tratarse de actuaciones programadas. De este modo, la revelación de los datos vendría a dificultar o impedir la investigación y control de posteriores actuaciones, al dar a conocer aquellos otros ámbitos no prioritarios o simplemente no incluidos actualmente dentro de la programación inspectora. Este aspecto incluso podría hacer desaparecer el efecto de prevención general y especial que se pretende obtener con las actuaciones actualmente realizadas. A todo ello se suma que la ejecución de edificaciones y obras pueden ser constitutivas de la comisión de un delito tipificado en el artículo 319 del Código Penal. En esta dirección, téngase en cuenta que cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios del carácter de delito del propio hecho que motivó su incoación, el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado, conforme a lo dispuesto en los arts. 56 del Real

Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo C/ Pablo Picasso nº6 41071 Sevilla

Código Seguro De Verificación:		Fecha	07/10/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación		Página	3/6



Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, 195.4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y 65.5 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía. Así pues, el suministro de esa información puede igualmente menoscabar la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, toda vez que ante indicios de delito se da traslado de los hechos al Ministerio Fiscal.

La labor preventiva e investigadora desplegada por la Inspección autonómica, así como sus funciones inspectoras y de sanción de los ilícitos urbanísticos, se verían perjudicadas si la información obtenida o elaborada a partir de dichas actuaciones se desvelase, mermando con ello el correcto funcionamiento de las tareas encomendadas que justifican precisamente el carácter confidencial y reservado de dicha información. En efecto, la divulgación de la información solicitada afecta y perjudica a los bienes objeto de protección y al interés público superior, dado que el conocimiento por terceros de las actuaciones de investigación desplegadas y, en general, el alcance detallado sobre el desempeño de la función inspectora y sancionadora puede afectar al buen funcionamiento y al éxito de los procedimientos en curso. Se trata de garantizar la eficacia de la actuación pública tanto en materia de prevención del ilícito (caso de la información solicitada que afecta a actuaciones de inspección programadas), como sobre las investigaciones ya puestas en marcha. En suma, se estima que el suministro de la información solicitada dificultaría o impediría la represión de dichos ilícitos urbanísticos -procedimientos no finalizados-, así como las funciones de inspección, vigilancia y control encomendadas a la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Por ello, se considera, en consonancia con lo afirmado, que si se proporcionase la información solicitada podría poner en peligro y dificultaría la represión de dichos ilícitos urbanísticos, así como las funciones de inspección, vigilancia y control encomendadas a la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo, especialmente; y en última instancia, quebrantaría la garantía de la confidencialidad de los documentos.

TERCERO.- En segundo lugar, se afronta el examen de la petición que alude a proporcionar «*contactos, enlaces webs, pdf o cualquier instrumento que pueda servirle de ayuda*».

A fin de centrar la cuestión, conviene notar que no nos encontramos ante una información o un contenido disponible, sino que precisa de una elaboración específica, *ad hoc*. Sobre esta base, debe subrayarse que queda fuera del derecho de acceso la información «para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración», conforme determina el art. 18.1 letra c) de la LTBG. En este caso, las solicitudes de acceso pueden también inadmitirse en aplicación de dicho precepto. En este sentido, quedan excluidas del derecho de acceso, entre otras posibles, las consultas jurídicas o las peticiones de informes o dictámenes y, en general, aquellas solicitudes de informaciones «a la carta» o «a demanda», en la medida en que requieren un trabajo completo de elaboración *ad hoc* por parte de la autoridad pública y, por lo tanto, significan que el solicitante obtenga un asesoramiento. Nótese que en la petición de información se alude a proporcionar una serie de datos sin discernir con precisión su contenido, lo que aboca a una tarea compleja de elaboración o reelaboración, en la medida en que ese contenido ni siquiera obra en los documentos contenidos en los procedimientos que este Centro Directivo está tramitando.

Pues bien, respecto a la petición de facilitar los «contactos, enlaces webs, pdf o cualquier instrumento que pueda servirle de ayuda», además de presentar una cierta indefinición, se trata de una información parcialmente no disponible, y por consiguiente, precisaría una elaboración específica. Por tanto, requeriría una complejo proceso de reelaboración pues, se insiste, en modo alguno se cuenta con los datos instados,

Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo C/ Pablo Picasso nº6 41071 Sevilla

Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	07/10/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	[REDACTED]	Página	4/6



más allá de los datos personales de los diferentes interesados y que además están protegidos. Adicionalmente, no existe en el ámbito de este Centro Directivo un repositorio de información que contenga la información requerida, lo que obligaría para proporcionarla a realizar necesariamente una labor previa de reelaboración o a un nuevo tratamiento de la información.

Sobre este particular, es ilustrativa la sentencia del Tribunal Supremo núm. 306/2020, de 3 de marzo, recurso de casación núm. 600/2018, que señala lo siguiente:

«Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, (...)».

En el caso examinado, por restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de confeccionar a partir de una información pública dispersa y diseminada -alguna, ni siquiera obrante en los expedientes-, mediante una labor consistente, primero, en recabar, ordenar y separar; incluso indagar y buscar fuera de la propia documentación; después, sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Ni siquiera esa información puede obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, según prescribe el art. 30 c) de la LTA).

Por tanto, existe una suerte de reelaboración específica y compleja que constituye una causa de inadmisión, y todo ello sin olvidar que también tienen incidencia los límites al derecho de acceso en atención a la previsto en el art. 14.1 letras e), g) y k) de LTBG.

No obstante todo lo anterior, hay que matizar que si cabría otorgar el acceso al histórico Inventario de fichas sobre construcciones en suelo no urbanizable en el término municipal de Arcos de la Frontera, que data del año 2003.

De otro lado, cabe significar que otra fuente de información que podría revestir cierto interés respecto a las parcelaciones urbanísticas en dicho municipio lo constituiría el Avance para la delimitación de asentamientos urbanísticos y hábitat rural diseminado en el suelo no urbanizable del municipio de Arcos de la Frontera. Ahora bien, dicho Avance es un documento local cuya aprobación le correspondía al Ayuntamiento.

Por todo lo expuesto, tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites al derecho de acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y conforme al informe emitido, esta Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio de acuerdo con todo lo anterior, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 del Decreto

Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo C/ Pablo Picasso nº6 41071 Sevilla

Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	07/10/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	[REDACTED]	Página	5/6	



289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales,

RESUELVE:

1º.- CONCEDER el acceso parcial a la información solicitada en lo que atañe al Inventario de fichas sobre construcciones en suelo no urbanizable en el término municipal de Arcos de la Frontera de 2003, cuya copia se adjunta; inadmitiendo en lo demás la solicitud a trámite respecto a la petición de «proporcionarle contactos, enlaces webs, pdf o cualquier instrumento», de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que dispone que se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Asimismo, LIMITAR la petición de solicitud de información sobre «las parcelaciones ilegales en Arcos de la Frontera», de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [art. 14.1 letras e), g) y k)], por estimarse que pondría en peligro y dificultaría la represión de dichos ilícitos urbanísticos, así como las funciones de inspección, vigilancia y control encomendadas a la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

2º.- Notificar a la persona solicitante el presente acto, conforme a lo dispuesto en el artículo 40.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra esta Resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS,
MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Fdo.: Andrés Gutiérrez Istria

Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo C/ Pablo Picasso nº6 41071 Sevilla

Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	07/10/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	[REDACTED]	Página	6/6	