

Resolución RT 193/2022

N/REF: Expediente RT 0152/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Gobierno de Cantabria/ Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

Información solicitada: Informe favorable para la instalación de un asentamiento apícola

Sentido de la resolución: RETROACCIÓN DE ACTUACIONES

Plazo de ejecución: 10 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 22 de julio de 2021 el reclamante solicitó a la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

(...)

“SOLICITO AL JEFE DEL SERVICIO DE PRODUCCIÓN ANIMAL tenga por presentado este escrito con las manifestaciones que en el mismo se contienen y en su virtud acuerde: la prohibición del asentamiento previsto en el otoño próximo, se me facilite copia del informe elaborado por el Técnico del Servicio, la identificación (número de funcionario) autor del informe favorable para la instalación del asentamiento apícola”.

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

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 21 de marzo de 2022, con número de expediente RT/0152/2022.
3. En esa misma fecha el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 18 de abril de 2022 se recibe contestación a este requerimiento de alegaciones, cuyo contenido es el siguiente:

“ (...)

PRIMERA.- Como consecuencia del escrito de fecha 7 de junio de 2021, mediante el cual el solicitante comunicaba la existencia de un asentamiento apícola en Carandía (polígono 5, parcela 62) en el municipio de Castañeda y solicitaba la actuación del Servicio por la posible existencia de un incumplimiento de la normativa vigente, desde el Servicio de Producción Animal se efectuaron las siguientes actuaciones:

1.- Consultado el Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA) gestionado por esta Dirección General, se comprobó que dicho asentamiento estaba inscrito en el mismo, por lo que se encontraba en situación de total legalidad. (...)

2.- Personado un técnico del Servicio en el emplazamiento con fecha 24/06/2021 ([REDACTED]) comprobó, en presencia del denunciado, que el colmenar estaba vacío, ya que dos días antes había procedido a su traslado a otros asentamientos apícolas, en ejecución del Programa de Traslados que tenía previsto. No obstante, se comprobó que el emplazamiento donde se hallaban las colmenas, guardaba las distancias mínimas exigidas por la normativa (.....)

3.- Al concluir la inspección, el interesado declaró su intención de volver a instalar las colmenas en dicho asentamiento cuando lo estimase conveniente y, con alta probabilidad, lo haría a finales de otoño, cuando finalizase la campaña del brezo.

4.- Dado que no se apreció incumplimiento alguno en la denuncia descrita, con fecha 08/07/2021 el Jefe del Servicio de Producción Animal comunicó al interesado el escrito adjunto a las presentes alegaciones, en el cual se respondía punto por punto a los presuntos incumplimientos de la normativa vigente y se le comunicaba que se iba a proceder al archivo del expediente.

SEGUDA.- Posteriormente, con fecha 22/07/2021, el interesado volvió a presentar un nuevo escrito/denuncia en el que formulaba básicamente la misma denuncia. A ella añadía unos

dibujos o croquis donde se señalaban las distancias existentes, a su juicio, entre el colmenar y la carretera existente al este del colmenar.

Dado que todos los extremos recogidos en la nueva solicitud y las cuestiones de fondo ya habían sido contestados en el escrito del Jefe de Servicio de Producción Animal, de fecha 08/07/2021, se consultó a la Asesoría jurídica de esta Consejería sobre la procedencia o no de responder a esta segunda denuncia, a lo cual se contestó verbalmente que no era necesario ni obligatorio contestar dos veces a cuestiones que ya habían sido respondidas como respuesta al primer escrito. (...)

Como consecuencia, dado que en el escrito solicitaba la prohibición del asentamiento descrito en el otoño siguiente, se mantuvo el archivo del expediente, una vez comprobado que todos los extremos recogidos en la nueva denuncia ya habían sido oportunamente respondidos en el escrito del Jefe del Servicio de Producción Animal, de fecha 08/07/2021”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como «los contenidos

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

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

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.»

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe por cuanto está en posesión del organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Este concepto debe ser entendido en el marco del ámbito de la transparencia pública, cuyo principal objetivo es otorgar a la ciudadanía la capacidad de rendir cuentas de la actuación de los responsables públicos. Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse *«información pública»*, puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, que dispondría de ella en el ejercicio de las funciones que el artículo 7 del *Decreto 7/2019, de 8 de julio, de reorganización de las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria*⁷, le confiere.

4. En el caso de esta reclamación, como se ha indicado en los antecedentes, la Consejería concernida ha explicado en sus alegaciones lo sucedido en relación con los hechos que han motivado la solicitud que da origen a la reclamación objeto de esta resolución. En la solicitud se requerían dos informaciones: uno, el informe elaborado por el Técnico del Servicio; y dos, la identificación (número de funcionario) del autor del informe favorable para la instalación del asentamiento apícola. Sobre el primero de los documentos, de las alegaciones de la administración autonómica cabe concluir que no existe otro documento que el que se envió al reclamante en contestación a su denuncia y que tiene fecha de 8 de julio de 2021. Por lo tanto, la reclamación no puede prosperar en relación con el informe elaborado por el Técnico del Servicio.

⁷ https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/info_basica/organiz_institucional_ccaa/CANTABRIA.pdf

Por lo que respuesta a la identificación del técnico que elaboró el informe favorable para la instalación del asentamiento apícola, debe tenerse en cuenta lo que establece el Decreto 87/2007⁸, de 19 de julio, de ordenación de las explotaciones apícolas en Cantabria. Este decreto tiene por objeto, según su artículo 1, establecer *“las normas por las que se regula la aplicación de medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas de Cantabria, así como las condiciones de ubicación, asentamiento y movimiento de colmenas, infraestructura zootécnica, sanitaria y equipamientos, que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad apícola”*. Asimismo, el artículo 6 regula la solicitud de inscripción en el Registro de explotaciones apícolas que se integra en el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA), según se indicaba anteriormente en el decreto. En este artículo, aparte de otras cuestiones, se recoge que las solicitudes de inscripción en el Registro de asentamientos apícolas deberán venir acompañadas de: a) Plano catastral de la finca donde se pretende instalar el asentamiento; b) Informe favorable de la autoridad municipal, respecto al desarrollo de la actividad apícola en el lugar correspondiente al asentamiento solicitado; c) Autorización de instalación del propietario de los terrenos; d) Licencia de aprovechamiento apícola en vigor expedida por el Servicio de Montes.

Como acaba de verse, la solicitud va acompañada de un informe favorable del ayuntamiento con respecto al desarrollo de la actividad apícola. Ese informe debe constar en la documentación de la que dispone la comunidad autónoma como responsable del REGA de Cantabria, que además ha indicado que la explotación contaba con los requerimientos legales correspondientes. Este Consejo desconoce los términos en los cuales está redactado ese informe, aunque parece razonable concluir que en él no figurará la identificación del técnico que lo elaboró sino únicamente la firma de la autoridad responsable, alcalde o concejal, que lo haya hecho suyo en representación de la entidad local. Consecuentemente, se puede concluir que la comunidad autónoma ignora la información solicitada por el ahora reclamante y que debe ser el ayuntamiento del municipio en el que se encuentra localizada la explotación quien aporte al reclamante los datos sobre la identificación del funcionario autor del informe.

Con respecto a lo señalado en el párrafo anterior debe recordarse que el artículo 11.2 de la Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública, prescribe lo siguiente —en términos casi idénticos a los empleados en el artículo 19.1 de la LTAIBG—:

“Si la información solicitada no obra en poder del sujeto al que se dirige, este deberá remitir la solicitud al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante, con indicación de la fecha de remisión e identificación del órgano al que se ha dirigido la solicitud.”

⁸ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=120722>

A la vista de lo señalado, parece razonable concluir que una correcta aplicación, por parte de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, de los artículos 19.1 de la LTAIBG y 11.2 de la Ley 1/2018, de 21 de marzo, hubiese tenido como consecuencia el traslado de la solicitud al órgano competente para resolverla, el Ayuntamiento de Castañeda, con la consiguiente comunicación de dicha circunstancia al solicitante.

Tomando en consideración que el artículo 119.2 de la Ley 39/2015 , de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prescribe que «[c]uando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido [...]», y de acuerdo con el criterio contenido en la Sentencia nº 136/2017 del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 9 de Madrid, procede retrotraer las actuaciones al momento en que, en función del artículo 19.1 de la LTAIBG, Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria debió haber remitido la solicitud de acceso a la información al Ayuntamiento de Castañeda, a los efectos previstos en ese artículo.

Por último, se debe indicar que sobre la identificación de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones existen pronunciamientos judiciales que deben ser tenidos en cuenta por las administraciones públicas al recibir solicitudes referidas a esta cuestión. Así por ejemplo la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN de 4 de mayo de 2018) (ECLI: ES:AN:2018:1914) estableció:

“La resolución impugnada considera improcedente facilitar al demandante la identidad de la persona que elaboró una nota técnica y ello por dos razones que son, de alguna manera, contradictorias.

Se dice, en primer lugar, que los datos personales interesados van "más allá de la organización, funcionamiento o actividad pública" de Enaire, lo que excluye, con arreglo al art. 15.2 de la LTAI, que deban facilitarse. Es obvio que ello no es así. El demandante pide que se le facilite la identidad de una persona con una relación jurídica especial con Enaire, en virtud de la cual ha elaborado una nota para dicha entidad pública. Se trata claramente de "datos identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública" de la misma, de modo que es obligado conceder el acceso a la información, salvo que prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos, prevalencia que no se ha invocado en este caso. El art. 2.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, excluye de su ámbito de aplicación a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas

físicas que presten sus servicios en personas jurídicas, "consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales", lo que supone que tales datos no trascienden de la organización, funcionamiento o actividad pública de la entidad a la que se prestan servicios. La identidad del redactor de la nota podría figurar sin dificultad alguna en el organigrama que las Administraciones han de publicar con arreglo al art. 6.1 de la LTAI, en el que han de identificar "a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional".

La resolución impugnada indica como segundo fundamento de la denegación de la información que el conocimiento de la identidad del autor de la nota, una vez que su contenido ha sido asumido por Enaire, no tiene ninguna incidencia pública. Ha decirse que ni Enaire ni el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pueden enjuiciar en este caso si la información solicitada tiene o no incidencia o interés públicos. Del tenor de la LPAI no se deduce que dicha incidencia sea requisito para acceder a la información pública, acceso al que se tiene derecho, con arreglo a dicha Ley, sin necesidad de que el solicitante motive su solicitud, según se consigna expresamente en el preámbulo de la norma, ni, por tanto, de que haga explícito qué interés (público o privado) le mueve a solicitar la información.

Por otra parte, la circunstancia de que el contenido de una nota técnica (lo mismo que el de una resolución administrativa o el de un reglamento, haya sido asumido por un órgano administrativo) no excluye la posibilidad de que los ciudadanos interesados conozcan la identidad de quienes hayan participado en su elaboración. Por el contrario, la transparencia consiste cabalmente en la visibilidad de lo que hay y de los que están detrás de las declaraciones formalizadas de conocimiento o de voluntad de las Administraciones y, singularmente, en la posibilidad de conocer la identidad de las personas que, integradas en su organización o incluso desde fuera de ella, han tomado parte o han influido en su elaboración." (FJ. 3º)

Por su parte la SAN 16 marzo 2021 (ECLI:ES:AN:2021:956), dispuso:

"La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, "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”.

Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género.

Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue.

No acreditándose por la Abogacía del Estado que la información que se acuerda entregar por el Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno pueda comprometer la seguridad de los empleados públicos, por ser posible la localización de los centros de trabajo de personas que temen por su integridad física, no puede prosperar este motivo de apelación.” (FJ. 2º).

A la vista de lo anteriormente expuesto, este Consejo ha estimado con anterioridad reclamaciones en las que se solicitaba la identificación de funcionarios públicos. Sirva como ejemplo de ello la RT/0789/2021, de 19 de abril de 2022.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **RETROTRAER** las actuaciones a fin de que la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente remita, en el plazo de diez días hábiles, la solicitud de derecho de acceso a la información pública al Ayuntamiento de Castañeda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁹, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁰.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>