



Reclamación 19/2018

Resolución 49/2018, de 24 de septiembre, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la resolución del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad por la que se concede acceso parcial a la información pública solicitada.

VISTA la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, en nombre y representación de _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 14 de febrero de 2018, _____, en nombre y representación de _____, presentó una solicitud de información pública al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad relativa al Plan de recuperación del quebrantahuesos en la provincia de Huesca, con el siguiente contenido:

«...solicitamos se nos informe sobre las tareas realizadas para cumplir el Plan de Recuperación del Quebrantahuesos en la provincia de Huesca y en concreto, sobre:



- 1) *Listado de Agentes de Protección de la Naturaleza (en adelante APN) por Área Medioambiental (en adelante AMA) (1. Jacetania, 2. Alto Gallego, 3. Sobrarbe, 4. Ribagorza, 6. Hoya de Huesca y 19. Somontano de Barbastro) que realizan labores de seguimiento e inventario de la reproducción del quebrantahuesos y otras tareas comprendidas en el Plan.*
- 2) *Los informes que los APN realizan de las labores citadas. La periodicidad de los envíos de los informes en el Servicio Provincial (art.17 del Decreto 142/2012).*
- 3) *El técnico responsable en el Servicio Provincial de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de Huesca de recopilar y recabar los informes generados sobre labores de seguimiento e inventario de la reproducción y otras tareas comprendidas en el Plan.*
- 4) *El técnico o coordinador del Plan designado por la Dirección General de Sostenibilidad encargado de impulsar y coordinar las actividades previstas en el plan de Recuperación y en el régimen de protección (art.5 del Decreto 45/2003)».*

SEGUNDO.- El 22 de marzo de 2018, se notificó a la Orden de 22 de marzo de 2018, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad (en adelante Orden de 22 de marzo de 2018), por la que se estima parcialmente su solicitud de información. En concreto:

- a) Se estima la solicitud respecto a la información relativa a la identificación del técnico o coordinador del Plan designado por la Dirección General de Sostenibilidad.
- b) Se inadmite la solicitud respecto a los informes de seguimiento realizados por los APN, al considerar que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 30.1.b) de la Ley 8/2015, de



25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) por tratarse de información de carácter auxiliar o de apoyo.

- c) Se desestima la solicitud relativa al listado de APN que realizan el seguimiento del Plan, así como del técnico responsable de recabar los citados informes de seguimiento.

TERCERO.- El 24 de abril de 2018, el solicitante presenta reclamación ante Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), en la que expone, en síntesis:

- a) Respecto a la inadmisión de la solicitud de los informes de seguimiento, ésta no puede fundarse en la causa prevista en el artículo 30.1.b) de la Ley 8/2015, puesto que no se solicitó el contenido de los informes, sino información sobre su existencia, la cantidad, la periodicidad de su envío y a quién se remiten. Asimismo, se ha remitido un informe en el que se recoge la información relevante contenida en estos «*informes internos*» pero en éste no se identifica ni el órgano, ni el responsable de su elaboración. Por último, tales informes no pueden considerarse internos o de carácter auxiliar, ya que su emisión y elaboración viene exigida por la normativa aplicable (Decreto para la elaboración del Plan de Recuperación del Quebrantahuesos).
- b) Respecto a la denegación de la información relativa a la identidad de los APN que realizan el seguimiento del Plan y del técnico responsable de recopilar los informes que se realizan en las AMA, la variación de personal y de las tareas de reparto interno no impide que pueda proporcionarse al menos



información del personal dedicado a dichas tareas en el momento de la solicitud. En cuanto a la imposibilidad de proporcionar los datos identificativos de los APN, el artículo 15.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), establece la obligación de dar acceso a los datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento y actividad pública del órgano. En este caso la protección de datos personales básicos no puede prevalecer por encima de las exigencias del interés público, ya que su divulgación no perjudica su honor, seguridad, intimidad o cualquier otro bien jurídico digno de especial de protección. Asimismo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 53.1 recoge entre los derechos de los interesados, el de identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos. Por último, la Orden no expresa motivación, ni justificación alguna que permita apreciar un posible perjuicio para la *«garantía de la confidencialidad o del secreto requerido en procesos de toma de decisión»*.

- c) El artículo 6.4 del Decreto 45/2003, de 25 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de recuperación del quebrantahuesos (en adelante Decreto 45/2003) indica que el Plan se desarrollará mediante programas de actuación que, por un periodo de vigencia no superior a cuatro años, concretarán en el tiempo y espacio las actuaciones que se deriven del cumplimiento del Plan. En



relación con este artículo, debe tenerse en cuenta que el artículo 14 de la Ley 8/2015 prevé la publicación de los planes y programas anuales y plurianuales en que basen su actividad las Administraciones Públicas y, en todo caso, los que vienen exigidos por la normativa sectorial en el plazo máximo de un mes desde su aprobación y durante toda su vigencia. Ello avala la publicidad activa de estos planes y de su evaluación y publicación periódica.

- d) En cuanto a la pretensión estimada, relativa a los datos identificativos del coordinador del Plan de recuperación del quebrantahuesos, sería más transparente haber facilitado la resolución de designación o nombramiento del coordinador, decisión que corresponde adoptar al Consejero competente conforme a lo previsto en el artículo 6.2 del Decreto 45/2003.

CUARTO.- El 2 de mayo de 2018, el CTAR solicitó al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad que informara acerca de los fundamentos de la decisión adoptada y realizara las alegaciones oportunas respecto al objeto de la reclamación, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

QUINTO.- El 31 de agosto de 2018, transcurrido en exceso el plazo concedido, el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad remite el informe solicitado, en el que expone, en síntesis:

- a) Que la información solicitada se refiere fundamentalmente a la metodología de recogida de datos, elaboración de informes, personas responsables e información sobre las labores llevadas



a cabo para la conservación del quebrantahuesos en la Comunidad Autónoma de Aragón y, particularmente, en la provincia de Huesca, en ejecución del Plan de conservación del quebrantahuesos, cuando la tiene firmado un Convenio de colaboración con el Gobierno de Aragón del que se adjunta copia *«para el establecimiento de las vías de colaboración y comunicación que permitan potenciar programas de conservación del quebrantahuesos»*. Este Convenio prevé la existencia de una Comisión de seguimiento, que de hecho está constituida y que tiene entre sus fines *«establecer los mecanismos de coordinación entre los servicios técnicos de la Administración y la »*.

- b) Que debe recordarse que las informaciones solicitadas en cuanto al contenido de los informes para el seguimiento de la especie están amparadas por la limitación recogida en el artículo 14.1.I) de la Ley 19/2013 y 13.2.h de la Ley 27/2006.
- c) Que la información solicitada referente a las personas que realizan las tareas de APN y de técnicos responsables, se encuentra amparada por lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la de la Ley 19/2013, atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG)



«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley». Esta disposición adicional establece: «1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas (...)».

Del mismo modo, el artículo 41.1 de la Ley 8/2015 atribuye el control, para mantener el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, al Consejo de Transparencia de Aragón, cuando establece: *«El cumplimiento por las Administraciones públicas aragonesas de las obligaciones contenidas en este título será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia de Aragón».*

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015 atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública así como el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de las Instituciones y entes sometidos a su control, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

Asimismo, el artículo 37 de la Ley 8/2015 atribuye al CTAR la función de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados por la norma. Con esta finalidad, el



artículo 41 prevé que el Consejo pueda adoptar resoluciones en las que se establezcan las medidas necesarias para garantizar el cese del incumplimiento.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud, se refiere a las actuaciones llevadas a cabo por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad para la recuperación del quebrantahuesos (especie en peligro de extinción), por lo que constituye información pública en los términos expuestos y, por tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

TERCERO.- En primer lugar, hay que referirse a la pretensión inadmitida por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, respecto a los informes de seguimiento que realizan los APN relativos



al Plan de recuperación del quebrantahuesos, al considerar que concurría la causa prevista en el artículo 30.1.b) de la Ley 8/2015.

En su informe, el Departamento sostiene que la [redacted] firmó un Convenio con el Gobierno de Aragón *«para el establecimiento de las vías de colaboración y comunicación que permitan potenciar programas de conservación del quebrantahuesos»*.

El reclamante aduce, respecto a los fundamentos esgrimidos por el Departamento, que lo solicitado no se refería al contenido de los informes, sino a su existencia, la cantidad, la periodicidad de su envío y a quién se remiten.

Debe aclararse una primera cuestión respecto a la existencia de un Convenio de colaboración entre la entidad reclamante y el Gobierno de Aragón y su relevancia en el derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho reconocido a todas las personas, tanto a título individual y en su propio nombre, como en nombre y representación de las personas jurídicas legalmente constituidas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 8/2015. En similares términos se pronuncia el artículo 12 de la Ley 19/2013. Es decir, el derecho de acceso se configura de forma muy amplia, se reconoce a cualquier persona, respecto a cualquier información que tenga la consideración de pública, su inadmisión está limitada a los supuestos previstos en la norma (artículo 18 Ley 19/2013) y su denegación únicamente procede cuando concurra alguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, siempre de forma motivada.



Debe recordarse en este punto, lo señalado por el Tribunal Supremo en la Sentencia 1547/2017 respecto al derecho de acceso a la información pública, en relación con la aplicación de cualquier causa de inadmisión:

«Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas la personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que 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; y, en fin, que, 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 de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1».

A tenor de lo expuesto, debe concluirse que la existencia de un Convenio de colaboración no impide que la entidad reclamante solicite en ejercicio del derecho de acceso cualquier información relacionada con el objeto del Convenio.

Por otra parte, el reclamante alega que el objeto de su solicitud no se refería tanto al contenido de los informes como a la forma y periodicidad en su elaboración. Sin embargo, la solicitud se refiere específicamente a «*los informes que los APN realizan...*», por lo que es lógico que la petición se identifique con el contenido de los informes.

En este sentido, la Orden de 22 de marzo de 2018, se refiere únicamente a la imposibilidad de proporcionar los informes, pero no se realiza mención alguna acerca de la metodología de elaboración. Los datos a los que se refiere la petición (periodicidad y receptor de los informes) pueden considerarse información pública y, en consecuencia, deben proporcionarse, ya que no se motiva la



conurrencia de ninguno de los límites o causas de inadmisión previstas en las normas de transparencia.

CUARTO.- Cuestión distinta es la relativa al contenido de los informes elaborados por los APN. El Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad proporcionó al solicitante un informe en el que se detallan las actuaciones realizadas durante el año 2017, relativas al Plan de recuperación del quebrantahuesos, y al que se incorporan los informes de los APN (verbales o escritos), una vez procesados, ordenados y corregidos los errores, a los que inadmite el derecho de acceso, debido a su carácter interno.

El artículo 30.1.b) de la Ley 8/2015 establece respecto a la información de carácter auxiliar o de apoyo:

«1. Las solicitudes se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, por las siguientes causas y con arreglo a las siguientes reglas:

b) Por referirse a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Los informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos».

La consideración de una información como interna, auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión ha sido analizada por el CTBG en el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, con el fin de determinar su contenido:



«En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, en otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de información de carácter auxiliar o de apoyo».



Este Consejo ya se ha pronunciado respecto al carácter interno, auxiliar o de apoyo de una determinada información. Así la Resolución 28/2017, de 6 de noviembre, concluye:

«Es lógico y entra dentro de lo habitual, que los órganos administrativos realicen preguntas, soliciten informes o consultas acerca de aspectos concretos de su actividad, y que todo ello en la mayoría de los casos se formalice por escrito. Ahora bien, tales características o la terminología empleada «informe» no hace que dicha información adquiera relevancia de forma automática en materia de transparencia».

Del mismo modo, es útil acudir a los pronunciamientos de otros Comisionados de transparencia a la hora de determinar cuándo es aplicable esta causa de inadmisión. Así, la Resolución 49/2017, de 15 de febrero, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, se refiere a aquellos documentos que pueden considerarse borradores del siguiente modo:

«La exclusión que efectúa la Ley del acceso a este tipo de borradores tiene una doble razón de ser: por un lado, para garantizar el buen funcionamiento de los servicios administrativos, que podrían verse colapsados injustificadamente si hubieran de atender peticiones de acceso a documentos meramente auxiliares que se generan constantemente, que no forman parte del expediente correspondiente y que no tienen ninguna relevancia jurídica ni ningún valor añadido significativo desde el punto de vista de la transparencia».

A tenor de lo expuesto y de las alegaciones realizadas por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, los informes de



seguimiento que realizan los APN han sido utilizados para la elaboración de otro documento cuya copia se proporcionó al reclamante. Se trataría, por tanto, de tareas y trabajos preparatorios para la elaboración de un informe sobre las actuaciones llevadas a cabo en 2017. Debe rechazarse, además, el carácter preceptivo al que alude el reclamante, ya que es obvio que entre las actuaciones que realiza el Departamento de Desarrollo y Sostenibilidad con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 45/2003 se encuentra la recopilación de datos y tareas de seguimiento. Ahora bien, el concepto de información pública no puede integrar cualquier información o dato del que un empleado público tiene conocimiento en ejecución de las labores habituales que se le encomiendan. Es evidente que lo que pretende conocer el reclamante es si las actuaciones de la Administración para la recuperación de una especie en peligro de extinción son adecuadas y se ajustan a la norma que las regula, finalidad que debe considerarse satisfecha en cuanto al contenido, no en cuanto a la metodología, con la información que ya se le proporcionó al atender su solicitud.

No obstante, el reclamante alude respecto a este informe que no consta ni el órgano, ni el responsable de su elaboración. En este punto, sí debe reconocerse el derecho de acceso a esta concreta información.

QUINTO.- En lo que respecta a las informaciones denegadas —datos identificativos de los APN que realizan el seguimiento del Plan, así como del técnico responsable de recabar los citados informes de seguimiento— el Departamento considera por un lado, que la constante variación de personal impide proporcionar este dato y, por



otro, que la identificación nominal, por ser datos personales, podría interferir en la confidencialidad requerida en los procesos de toma de decisión conforme a lo dispuesto en el artículo 14.k) y en la protección de datos de carácter personal contemplada en el artículo 15 de la Ley 19/2013.

La primera de las razones esgrimidas, relativa a la variación de personal, debe ser rechazada. Tal como alega el reclamante, los datos podrían haberse proporcionado tomando un periodo concreto de referencia. En este sentido, debe recordarse que la Ley 8/2015 en el artículo 29, al regular la comunicación previa que debe realizar el órgano que tramita la solicitud, ofrece la posibilidad de solicitar una aclaración o concreción de la petición. En definitiva, la variación de personal no constituye un límite para proporcionar la información solicitada.

En segundo lugar, ha de recordarse lo ya señalado por el CTBG respecto a la aplicación de los límites previstos en los artículos 14 y 15 en el Criterio Interpretativo (CI/002/2015) de 24 de junio:

«Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establece la citada Ley.

El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con valoración de los elementos que modulan la toma de decisiones.



El artículo 14 no supondrá, en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información antes al contrario deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicado.

Del mismo modo, su aplicación deberá justificar y motivar la denegación.

En cualquier caso, si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se concederá acceso parcial previa omisión de la información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

Todas las resoluciones denegatorias, total o parcialmente, del acceso en aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG serán objeto de publicidad en los términos establecidos en el art. 14. 3 de la misma».

Por tanto, la invocación de los artículos 14.k) y 15 de la Ley 19/2013 no es suficiente para denegar el derecho de acceso a la información, deben aportarse argumentos que lo justifiquen, algo que no ha quedado reflejado por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad ni en la Orden de 20 de marzo de 2018, ni en el informe remitido con motivo de la reclamación.

El límite previsto en el artículo 14.k) de la Ley 19/2013, se refiere a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. Sin embargo, no se argumenta en qué medida el acceso a los datos identificativos pueden interferir en un proceso



de toma de decisión. De los datos obrantes en el expediente, se infiere que los APN se encargan de la recogida de datos e informaciones relativas a la recuperación del quebrantahuesos y que con posterioridad se trasladan al técnico responsable. Por tanto, no estamos ante ningún proceso de decisión, sino ante una mera asignación de tareas que son trasladadas de unos empleados a otro, para su posterior recopilación y estudio.

Si atendemos a aquellos supuestos en que se ha aplicado este límite, es fácilmente apreciable que éste no puede constituir causa de denegación en este caso. Debe recordarse la doctrina del CTBG (contenida, entre otras en las Resoluciones 35/2015 y 23/2016) en el sentido de que el límite contenido en el artículo 14.1 k) de la Ley 19/2013 *«sería de aplicación tanto cuando la concesión del acceso a la información solicitada pueda afectar al proceso de toma de decisiones mientras éste se esté llevando a cabo, esto es, cuando la decisión aún no ha sido adoptada, y ello por cuanto el conocimiento de la información pudiera comprometer la decisión que finalmente se adopte, como cuando dichos procesos de toma de decisiones pudieran verse comprometidos a futuro. Es decir, la aplicación de este límite debe tener en cuenta las circunstancias del caso concreto en el que opera, pero también el perjuicio que podría suponer para los procesos de toma de decisión cuyas circunstancias fueran coincidentes con las concurrentes en el caso en el que se aplica el límite»*.

La aplicación de este límite conlleva necesariamente la existencia de un proceso de toma de decisión, que en ningún caso ha quedado acreditado en la Orden de 22 de marzo de 2018, y que el acceso a la



información solicitada pudiera perjudicar este proceso. Por este motivo, no es comprensible que la identificación de los empleados cuyas tareas, según manifiesta el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, se limitan a la elaboración de informes internos o borradores que son tratados y trasladados posteriormente al técnico responsable pueda perjudicar un proceso de decisión que no se identifica y del que los APN tampoco forman parte.

El fundamento utilizado decae, además, si se tiene en cuenta que los datos identificativos del técnico o coordinador del Plan sí se han proporcionado, por lo que carece de sentido que se proporcionen los datos identificativos de uno de los empleados y no de otros.

SEXTO.- Además del límite previsto en el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, sostiene la imposibilidad de proporcionar la información relativa a los datos identificativos de los APN, ya que sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, relativo al derecho a la protección de datos. Este artículo, como ya se ha señalado, también se menciona de forma genérica, pero sin exponer motivación alguna respecto a su justificación, más allá de su vinculación con los procesos de toma de decisión.

El artículo 15 de la Ley 19/2013 establece en lo que concierne a la protección de los datos personales:

«1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso



de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo 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.

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, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:



a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

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».

Tal como alega el reclamante, los datos identificativos de los APN no son datos especialmente protegidos conforme a lo establecido en el apartado 1 del artículo 15, sino que se trataría de datos meramente identificativos relacionados con la organización y que por tanto deben proporcionarse, salvo que se justifique la concurrencia de derechos



que deban prevalecer sobre el interés público, tal como establece el apartado 2 del artículo 15.

SÉPTIMO.- Asimismo, debe hacerse una última consideración respecto a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública. El Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad hace referencia en el informe emitido a raíz de la reclamación, por primera vez y sin haber dado traslado al reclamante, al artículo 14.1.l) de la Ley 19/2013 relativo a la protección del medio ambiente, además no se argumenta su aplicación.

En este sentido, debe recordarse la doctrina de este Consejo relativa a la imposibilidad de invocar un límite al derecho de acceso en el informe emitido durante la tramitación de la reclamación. A estos efectos, como señaló el CTBG en su Resolución 132/2015 y este Consejo en sus Resoluciones 1/2017, de 27 de febrero, y 17/2017, de 27 de julio, 15/2018, de 12 de marzo *«los límites al derecho de acceso no pueden ser alegados, por vez primera y sin que hayan constituido el fundamento para denegar la información en el marco de la solicitud, en la tramitación de la reclamación que se presente al amparo del artículo 24 de la LTAIBG»*, por lo que no procedería el análisis de la concurrencia, o no, en el caso concreto del límite alegado en el informe a la reclamación.

OCTAVO.- Por último, debe aclararse respecto a la remisión a la *«web del Departamento»* con una mera referencia a las personas que ocupan cargos directivos, que la solicitud de información pública se refería expresamente *«al técnico responsable en el Servicio Provincial*



de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de Huesca», por lo que es esta información la que debe proporcionarse. Si ésta obrara en la web del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, ha de insertarse la URL completa en la que conste, tal como ha reiterado este Consejo en varias de sus Resoluciones (3/2017, de 27 de febrero; 21/2017, de 18 de septiembre; 31/2017, de 18 de diciembre y 32/2018, de 25 de junio), recogiendo todas ellas el Criterio Interpretativo 9/2015, 12 de noviembre del CTBG en el que se señala «...el artículo 22.3 de la LTAIBG regula el supuesto genérico de que la información solicitada vía derecho de acceso haya sido objeto de publicación previa, supuesto que, indudablemente incluye la publicación de esa información en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. En este sentido, señala que la resolución podrá limitarse a indicar el lugar o medio en que ésta se ha publicado. Así, resulta evidente que los redactores de la LTAIBG están admitiendo implícitamente la tramitación de un procedimiento de acceso referido a una información sometida al régimen de publicidad activa, introduciendo para estos casos la posibilidad (no la obligación) de que la resolución del mismo se limite a indicar el lugar o medio de publicación que, en todo caso, deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica».

NOVENO.- En lo que respecta a las alegaciones de publicidad activa relativas a la publicación de los Planes de recuperación del quebrantahuesos, se alude a las previsiones del artículo 14 de la Ley 8/2015 en el que se establece la obligación de las Administraciones Públicas aragonesas de publicar los planes y programas anuales y plurianuales en que basen su actividad y, en todo caso, los que



vienen exigidos por la normativa sectorial en el plazo máximo de un mes desde su aprobación y durante toda su vigencia.

El artículo 14 se enmarca dentro del capítulo II del Título II dedicado a la publicidad activa, por lo que debe considerarse que se está formulando una denuncia en esta materia.

Añade el reclamante que el citado precepto, en relación con el artículo 6.4 del Decreto 45/2003 en el que se establece que el Plan de recuperación se desarrollará mediante programas de actuación que, por un periodo vigencia no superior a cuatro años, concretarán en el tiempo y en el espacio las actuaciones que se deriven del cumplimiento del Plan, constituirían fundamento suficiente para exigir su publicación.

En primer lugar, ha de señalarse que, consultada la página web del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, en el apartado Planes de acción para la Recuperación de fauna amenazada, se encuentra disponible el Decreto 45/2003, que incluye como anexo el Plan de recuperación del quebrantahuesos, en el que se fija un extenso catálogo de directrices y actuaciones. No obstante, no existe actualmente ningún documento adicional relativo a la ejecución mediante programas de actuación al que se refiere el Decreto 45/2003 y que tal como alega el reclamante, deberían ser publicados. En definitiva, de existir esta información debería ser publicada por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, o en caso contrario, informar al reclamante de que la única información existente es la que se encuentra disponible en la web.



DÉCIMO.- Finalmente, debe aclararse respecto a la última de las pretensiones, relativa a la resolución por la que se designa al coordinador del Plan de recuperación del quebrantahuesos, que la solicitud se refiere literalmente al *«técnico o coordinador del Plan designado por la Dirección General de Sostenibilidad encargado de impulsar y coordinar las actividades previstas en el plan de Recuperación y en el régimen de protección»*. La reclamación versa, por tanto, sobre una nueva información. Debe recordarse en este punto, la doctrina la unánime de los Comisionados de transparencia contenida, entre otras, en las Resoluciones 134/2016 del CTBG, 47/2016 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, 86/2017 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP), ó 20/2017, de 18 de septiembre de este Consejo, que establece que las reclamaciones deben ser congruentes con la solicitud inicial, sin que los reclamantes puedan modificar o ampliar su objeto durante la tramitación. Procede, en consecuencia, la desestimación de esta concreta pretensión, sin perjuicio de que el reclamante pudiera formular una nueva solicitud de información pública sobre tal extremo.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE



PRIMERO.- Desestimar la reclamación planteada por _____, en nombre y representación de _____, respecto a las informaciones relativas a los informes elaborados por los APN y a la resolución por la que se designa al Coordinador del Plan de recuperación del quebrantahuesos.

SEGUNDO.- Estimar la reclamación respecto a la información relativa a la periodicidad y la metodología utilizada para recabar los informes de seguimiento del Plan de recuperación del quebrantahuesos; la identificación de los APN y del técnico responsable en el Servicio Provincial de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de Huesca, e instar al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad a que en el plazo de diez días hábiles, proporcione al reclamante la citada información, y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.

TERCERO.- Estimar la reclamación en materia de publicidad activa e instar al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad a que en el plazo de un mes incorpore la información exigida por la Ley 8/2015, dando cuenta de lo actuado, en el mismo plazo, a este Consejo.

CUARTO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a



contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez