



RESOLUCIÓN 181/2018, de 23 de mayo, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía por denegación de información (Reclamación núm. 178/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 10 de febrero de 2017, la siguiente solicitud de información dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública:

“INFORMACIÓN SOLICITADA

“ASUNTO: CIRCULAR 1/1988 Y DEMÁS DOCUMENTACIÓN

“INFORMACIÓN:

“Primero.- Circular 1/1988, de la Dirección General de Función Pública de fecha 18 de octubre de 1988, por la que se establecen criterios para la aplicación de la Orden de 5 de septiembre de 1988, por la que se regula la propuesta de la revisión de la relación de puestos de trabajo (RPT) de la Junta de Andalucía y todas aquellas



Circulares, Instrucciones, Directrices, Criterios etc. dictados hasta la actualidad y usada para la revisión de las RPT y para la determinación de la valoración de los factores (RFIDP) del complemento específico, con indicación de los actualmente vigentes.

“Segundo.- Nos remita los Anexos I y II previstos en la Orden de 5 de septiembre de 1988, por la que se regula la propuesta de la revisión de la relación de puestos de trabajo, de cada uno de los puestos de trabajo de personal funcionario de la Administración General pertenecientes a la Dirección General de Recursos Humanos, o documento que actualmente lo sustituya y donde quede plasmada la valoración y ponderación de factores que se ha realizado para la determinación del complemento específico de cada uno de los puestos señalados”.

“MOTIVACIÓN (Opcional)

“Artículo 7.a) y 12 de la Ley 19/2013, de Transparencia, por no estar la información solicitada afectada a la limitación alguna prevista en el artículo 14 de la Ley ni afectada a protección de datos de carácter personal, por hacer referencia la misma únicamente a puestos de trabajo sin contener dato alguno de carácter personal y ser la documentación solicitada esencial [...], documentación que debería haber sido objeto de publicidad activa de conformidad con el artículo 7.a) de la Ley de Transparencia. “

Segundo. El 7 de abril de 2017, la Directora General de Recursos Humanos y Función Pública:

“RESUELVE conceder el acceso parcial a la información solicitada en el sentido que a continuación se expone:

“A efectos de dar respuesta a la petición contenida en el primer apartado de la solicitud, relativa a las Circulares, Instrucciones y Directrices usadas para las revisiones de la relación de puestos de Trabajo de la Junta de Andalucía (RPT) y para la determinación de la valoración de los factores (RFIDP) del complemento específico, se le informa que a nivel al que se refiere su petición (Circulares, Instrucciones, y/o Directrices) es la Instrucción 2/99 de la Secretaría General para la Administración Pública, de 8 de marzo de 1999, por la que se determina el procedimiento de actuación para el tratamiento de las propuestas de creación/revisión de las relaciones de puestos de trabajo de las distintas Consejerías y Organismos Autónomos, cuya copia se adjunta, la aplicada en los



citados procedimientos de modificación de RPT y sin perjuicio del resto de disposiciones normativas reguladoras de la materia.

“En relación con la determinación de la valoración de los factores (RFIDP) del complemento específico, se le informa que la regulación vigente no ha sido complementada a nivel de Instrucciones, Circulares o Directrices.

“En relación con la petición contenida en el segundo apartado de la solicitud de los Anexos I y II previstos en la Orden de 5 de septiembre de 1988, de cada uno de los puestos de trabajo de personal funcionario de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, se le informa que la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía no incorpora para cada puesto el Anexo I y II, Análisis de Puestos de Trabajo, ni el Cuadro IV, Ficha descriptiva analítica del puesto.

“Los Anexos I y II, Análisis de Puesto de Trabajo o posteriormente, los Cuadros IV Fichas Descriptivas Analíticas del Puesto, se remiten en su caso, con las propuestas de creación de los puestos de trabajo en los expedientes de modificación de puestos de trabajo. Por ello, dichos documentos, si fueron cumplimentados, formarían parte de dichos expedientes de modificación de la relación de puestos de trabajo.

“El solicitante requiere la remisión de dichos documentos correspondientes a un total de 106 puestos de trabajo adscritos a personal funcionario de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública. Pero dichos puestos de trabajo han sido creados durante los últimos 30 años en numerosos expedientes administrativos que han ido modificando los puestos de trabajo adscritos, y sus características, a la vez que se han modificado las competencias atribuidas a la actual Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública lo que ha implicado múltiples modificaciones en los puestos de trabajo así como en las unidades administrativas.

“En el actual Sistema de Información de Recursos Humanos, SIRhUS, se incorporan los puestos de trabajo de la Relación de Puestos de Trabajo que se encontraban vigentes en el momento de su implantación pero con dichos puestos no se incorporaron los datos relativos a su creación por lo que la determinación de los datos concretos sobre las disposiciones aprobadas y su correspondiente expediente no resulta posible sin que se determine por el solicitante la disposición



de modificación de RPT aprobada, para recabar su correspondiente expediente administrativo obrante en los distintos archivos, dependiendo de su antigüedad.

“Conforme a lo expuesto y partiendo del número de puestos de trabajo afectados (106) y del elevado número de propuestas de modificación de puestos de trabajo tramitadas en los últimos 30 años, solo en 2016 se tramitaron más de 150 propuestas de modificación de la RPT, procede la inadmisión de la solicitud en los términos formulados (salvo determinación por el solicitante de los concretos puestos de trabajo requeridos y los expedientes administrativos concernidos) por incurrir en la previsión contenida en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y 30.c) de la Ley 1/2014, de 24 de Transparencia Pública de Andalucía, por tratarse de información para cuya divulgación resulta necesaria una acción previa de reelaboración, exigiendo la recopilación de las distintas fuentes de información indicadas y no pudiéndose obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”.

Tercero. El 5 de mayo de 2017 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la respuesta a la solicitud de información con el siguiente contenido:

“Primera. Circular 1/1988 y demás disposiciones.

“Como se puede comprobar en la Resolución de 7 de abril de la Directora General de Recursos Humanos y Función Pública (DGRHFP) no se remite la información solicitada, realizando una contestación que no se ajusta a la petición inicial.

“Así, claramente se solicitó la Circular 1/1988 y demás Instrucciones, Circulares, Directrices o Criterios dictados y usados para la revisión de RPT y para la determinación de la valoración de los factores del complemento específico, con señalamiento de los actualmente vigentes, esto es, que aquellos que se hubieran usado, aún cuando no estuvieran vigentes, fueran remitidos, ya que se debe deducir que fueron usados, en su día, para la determinación del complemento específico.

“No obstante, por la DGRHFP únicamente se remite a la Instrucción 2/99, usada para la revisión y modificación de la RPT, en cuyo contenido nada dice sobre la determinación o ponderación de los factores del complemento específico del personal funcionario ni sobre los Anexos I y II de la Orden de 5 de septiembre de



1988 pero, como se puede comprobar, en la última hoja de esta Instrucción (Documento 3) consta Anexo referente a "Disposiciones por las que se regula la Relación de Puestos de Trabajo de la Junta de Andalucía", entre las que se encuentra:

"Circular 1/1988, de la Dirección General de la Función Pública de fecha 18 de octubre de 1988, por la que se establecen criterios para la aplicación de la Orden de 5 de septiembre de 1988, por la que se regula la propuesta de la revisión de la relación de puestos de trabajo de la Junta de Andalucía".

"Por tanto esta Circular, como mínimo, se ha usado como criterio para la aplicación de la Orden, en contradicción a la contestación recibida.

"A mayor abundamiento, es preciso informar que el único documento que prevé la ponderación de factores del complemento específico se encuentra en el Anexo II de la Orden de 5 de septiembre de 1988, BOJA no 74, de 23 de septiembre (Documento 4), Orden y Anexo que únicamente tienen su desarrollo normativo en la Circular citada pues, del tenor literal del texto y Anexos de la misma Orden no se deduce de qué manera se deben ponderar los factores a retribuir en el complemento específico.

"Así, si como dice la DGRHFP no existe ninguna otra disposición aparte de la Orden de 1988 ni de la Instrucción 2/99, que desarrolle la valoración de los factores del complemento específico, no podemos deducir otra cosa que se ha atribuido dicho complemento a cada puesto de trabajo de las Relaciones de Puestos de manera completamente arbitraria, extremo y actuación que ésta taxativamente prohibida en nuestro modelo constitucional (ex artículo 9.3 de la CE).

"Por lo tanto, es a todas luces evidente que, a falta de ulteriores disposiciones que lo desarrollen y que la propia DGRHFP expone en su Resolución que no existen, son la Orden de 5 de septiembre de 1988 (publicada en BOJA), y la Circular 1/1988, las únicas disposiciones en las que se desarrolla la información solicitada y que, a su vez, no ha sido remitida por el órgano que debió facilitarla.

"Sobre este aspecto, el artículo 7.a) de la Ley 19/2013 (y el 13.1.a) de la Ley 1/2014) específica:

"Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:



a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos."

"Es evidente que la Circular por la que se establecen los criterios de revisión de la RPT y de valoración de los factores que retribuyen el complemento específico, tienen efectos jurídicos, en este caso, en las condiciones retributivas del personal funcionario, debiendo, por tanto, ser esta una información que debería ser objeto de publicación para el general conocimiento del personal funcionario del ámbito afectado.

"Segundo.- Anexos I y II de la RPT de la DGRH.

Sobre la solicitud de los Anexos I y II previstos en la Orden de septiembre de 1988, con respecto a los puestos de trabajo de la DGRHFP (un total de 106 puestos según la contestación notificada), la respuesta facilitada por la DGRHFP incurre en varias incorrecciones e informaciones que no son veraces.

"Si bien es cierto, como dice, que:

"la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía no incorpora para cada puesto el Anexo I y II, Análisis de Puestos de Trabajo, ni el Cuadro IV, Ficha descriptiva analítica del puesto",

"No obedece a la verdad ni a la realidad cuando afirma que:

"se remiten en su caso, con las propuestas de creación de los puestos de trabajo en los expedientes de modificación de la relación de puestos de trabajo. Por ello, dichos documentos, si fueron cumplimentados, formarían parte de dichos expedientes de modificación de la relación de puestos de trabajo".

"Como peticionario de la información en que concurre [...], le puedo confirmar que nunca en ninguna Mesa Técnica ni Sectorial de negociación de propuesta de creación o modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, se ha remitido a las organizaciones sindicales los Anexos I y II de la Orden de 5 de septiembre de 1988 de ningún puesto de trabajo, por lo que desconocemos los criterios usados para la determinación del complemento específico, motivo por el cual he iniciado el actual procedimiento de solicitud de información.



"Tampoco conocemos si los Anexos solicitados realmente existen, pues de la contestación recibida, dicho extremo no queda claro cuando afirma *"dichos documentos, si fueron cumplimentados, formarían parte"*, extremo éste, por tanto, que bien podría suponer que nunca se han cumplimentado y, en tal caso, no existe información pública que remitir.

"Asimismo, por la DGRH se mezcla la modificación de puestos de trabajo solicitados con la totalidad de modificaciones de las Relaciones de Puestos de Trabajo de todas las Consejerías de la Junta de Andalucía cuando afirma:

"partiendo del número de puestos de trabajo afectados (106) y del elevado número de propuestas de modificación de puestos de trabajo tramitadas en los últimos 30 años, solo en 2016 se tramitaron más de 150 propuestas de modificación de la RPT), procede la inadmisión de la solicitud en los términos formulados".

"Dicha afirmación no obedece a la verdad, porque de los 106 puestos solicitados apenas han existido dos modificaciones de RPT en los últimos 3 años, concretamente la que aparece publicada en BOJA nº 98, de 25 de mayo de 2016 y por la que se añaden 13 nuevos puestos de trabajo, y la publicada en BOJA nº 154, de 8 de agosto, y por la que se añaden 9 puestos de trabajo, no habiéndose aportado en la Mesa Técnica ni en la Mesa Sectorial de negociación de ambas (de 18 de abril de 2016 y 28 de julio de 2014), ninguno de los Anexos solicitados, a pesar de la contestación suministrada por la DGRHFP.

"En conclusión, recabar los expedientes de modificación de los puestos de trabajo de su Dirección General no requiere de reelaboración de información a que hace referencia, máximo cuando aquellas posteriores a la implantación de SIRhUS están informatizadas.

"Sobre este extremo, es preciso hacer referencia a la causa de desestimación de acceso de la información solicitada:

"por incurrir en la previsión contenida en los artículos 18.1c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y 30 c) de la Ley 1/2014, de 24 de Transparencia pública de Andalucía, por tratarse de información para cuya divulgación resulta necesaria fuentes de información indicadas y no pudiéndose obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente"



“Reelaboración que fundamenta en el actual sistema de información, cuando afirma:

"En el actual Sistema de Información de Recursos Humanos, SIRhUS, se incorporaron los puestos de trabajo de la Relación de Puestos de Trabajo que se encontraban vigentes en el momento de su implantación pero con dichos puestos no se incorporaron los datos relativos a su creación por lo que la determinación de los datos concretos sobre las disposición aprobada y de su correspondiente expediente no resulta posible sin que se determine por el solicitante la disposición de modificación de la RPT aprobada, para recabar su correspondiente expediente administrativo obrante en los distintos archivos, dependiendo de su antigüedad".

“Es decir que la motivación para la no remisión de la información solicitada es que los Anexos efectuados con anterioridad a la implantación de SIRhUS estarían en formato papel (deducimos) y los posteriores a su implantación, sobre los que no se pronuncia, si estarían informatizados en la aplicación SIRhUS, pero no explica ni motiva el porqué no se remiten los Anexos de éstos puestos, a pesar de que sobre ellos no se requeriría ningún tipo de reelaboración.

“Sobre este extremo de acceso a la información pública hay que partir de la premisa sentada por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en la Resolución 42/2016, de 22 de junio, donde se asienta sobre la siguiente premisa:

"Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso" (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los "contenidos o documentos" que obren en poder de las Administraciones y "hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" [art. 7 b) LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración -y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información- la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma. » (Fundamento Jurídico Tercero). "

“Es menester recalcar que la información solicitada obra en poder de la Dirección General de Recursos Humanos y que ha sido elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones que reglamentariamente tiene atribuidas.



"Asimismo, sobre la reelaboración argumentada como cause de desestimación parcial de acceso, es preciso hacer referencia al criterio interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre "causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1. c) de la Ley 19/2013)", en virtud del cual:

"En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse información en los formatos existentes.

"En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer los "mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada....

"Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

"En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

"La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, deberá adaptarse a los siguientes criterios:

"a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.

"b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información -solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.



"c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de -carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada."

"En el caso que nos ocupa, como mencionamos, nos encontramos con que los Anexos I y II referentes a las propuestas de modificación de RPT de la Dirección General de Recursos Humanos posteriores a la implantación del sistema SIRhUS, no requieren de ningún tipo de reelaboración, sino que automáticamente puede sacarse de la aplicación informática sin ningún tipo de reelaboración o búsqueda, por lo que con respecto a los mismos no debería haberse denegado la remisión de la misma y mucho menos, realizar la indicación de que concretáramos la solicitud en una específica modificación de RPT, pues ya la concreción de los Anexos a los puestos de Trabajo de una específica Dirección General, ya supone una concreción de la información solicitada.

"Asimismo, con respecto a aquellas propuestas anteriores a la implantación del sistema, éstas como máximo afectarían a 106 puestos de trabajo (que debe ser menos a la vista de las modificaciones que ha debido haber desde entonces) y que, en todo caso, deberían figurar en soporte papel, en el peor de los casos, por lo que es fácilmente extrapolable al formato pdf, sin que en mi solicitud hubiera indicado ningún tipo de formato concreto de remisión de información, por lo que no procede la desestimación de mi petición de información al no existir reelaboración.

"Por todo cuanto antecede y dado el derecho que me ampara a reclamar ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía de conformidad con los artículos 24.2 de la Ley 19/2013 y 33.1 de la Ley 1/2014, presento la siguiente RECLAMACIÓN contra el acceso parcial de información pública realizado por la Resolución de 7 de abril de 2017 de la Dirección General de Recursos Humanos y Función pública, para que se estime el acceso a la siguiente información pública:

"Primero.- Circular 1/1988 de la DGRHFP de 18 de octubre de 1988.

"Segundo.- Los Anexos I y II previstos en la Orden de 5 de septiembre de 1988, con respecto los puestos de trabajo de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, y demás documentación donde quede plasmada la valoración y ponderación de factores que se ha realizado para la determinación del complemento específico, remitiéndome, en el peor de los casos, los Anexos



correspondientes a los puestos de trabajo afectados por las dos últimas modificaciones de RPT de la mencionada Dirección General.”

Cuarto. El 22 de mayo de 2017, le fue comunicado al reclamante el inicio del procedimiento para resolver su reclamación. El mismo día el Consejo solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud, así como informe y antecedentes que considerara oportunos para la resolución de la reclamación.

Quinto. El 12 de junio de 2017 tiene entrada en el Consejo escrito del órgano reclamado en el que informa de lo siguiente:

“Por lo que se refiere a la Circular 1/88, de 18 octubre, conforme queda acreditado en el expediente y documentación adjunta (Doc 4) al presente informe, no ha sido posible su remisión al no disponer de copia del documento original debidamente firmado, cuyo intento de localización fue uno de los motivos del citado Acuerdo de Prórroga del plazo para resolver de 10/03/2017.

“No obstante y a efectos de dar respuesta a la solicitud cursada sobre Circulares, Instrucciones o directrices usadas para las revisiones de la RPT y para la determinación de los factores (RFIDP) del complemento específico, se remite junto con la resolución una copia de la Instrucción 2/99, de la SGAP de 8 de marzo por la que se determina el procedimiento de actuación para el tratamiento de las propuestas de creación/revisión de las relaciones de puestos de trabajo de las distintas Consejerías y Organismos Autónomos, comunicando que es la Instrucción aplicada al nivel de normas solicitado, sin perjuicio del resto de disposiciones normativas reguladoras de la materia que no se traslada con la misma, porque no ha sido objeto de solicitud pero que obran en el expediente (Doc 6).

“En relación con la petición contenida en el segundo apartado de la solicitud, se inadmite en base a la previsión contenida en el apartado 18.1.c) de la LTAIBG, en la medida que la información solicitada no se encuentra incorporada en sistemas informáticos, que permitirían su rápida obtención, sino que requiere una búsqueda individual de cada expediente administrativo de modificación de RPT, en los distintos archivos, dependiendo de su antigüedad. Tratándose de información para cuya divulgación resulta necesaria una acción previa de reelaboración, por requerir una recopilación previa de las distintas fuentes de información indicadas; no pudiéndose obtener mediante un tratamiento informatizado de uso corriente (art. 30 c) de la LTPA).



“No obstante en la citada resolución se expresa que previa identificación de los puestos de trabajo de su interés y de los expedientes administrativos concernidos, sería admisible, en su caso, su tramitación”. En este sentido parece expresarse en la petición final de la reclamación en concordancia con las modificaciones de RPT publicadas en el BOJA n.º: 98 y 154, de 25 de mayo y 8 de agosto, respectivamente alegadas por el reclamante. Lo que constituiría una nueva solicitud de información”.

Consta en el expediente remitido por el órgano reclamado a este Consejo informe de 21 de febrero de 2017, del Servicio de Planificación y Evaluación de puestos de trabajo, dirigido a la Subdirección de Ordenación y Regulación, en el que se indica en relación con la Circular 1/1988 que “no consta copia del documento original por lo que le remito una copia [...] en la que no consta la firma del Director General de la Función Pública [...] “. Se adjunta a este Consejo la citada copia sin firma.

Asimismo se adjuntó copia del informe de 4 de abril de 2017 del Servicio de Planificación y Evaluación de puestos de trabajo dirigido a la Subdirección de Ordenación y Regulación aclarando que “La Circular 1/1988 [...] fue afectada en su vigencia por la posterior Instrucción 2/99 [...] que sustituiría a los criterios desarrollados en la referida Circular 1/1988 [...]” y relaciona una serie de Decretos que regulan la “determinación del complemento específico”.

Sexto. El 17 de julio de 2017 dictó este Consejo acuerdo por el que se amplía el plazo de resolución de la reclamación.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. La presente reclamación tiene su origen en una solicitud de información dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, que se halla integrada a su vez por dos concretas peticiones perfectamente diferenciadas, lo que exigirá obviamente que las examinemos por separado.



Con la primera, el interesado pretendía acceder a la Circular 1/1988, de 18 de octubre, de la Dirección General de Función Pública -por la que se establecían criterios para la aplicación de la Orden de 5 de septiembre de 1988-, así como a todas aquellas Circulares, Instrucciones, Directrices, Criterios etc. que se hubieran utilizado para la revisión de las relaciones de puestos de trabajo y para la determinación de la valoración de los factores del complemento específico, con indicación de los actualmente vigentes. En respuesta a esta petición, el órgano interpelado dio acceso a la instrucción aplicada al respecto, a saber, la Instrucción 2/1999 de la Secretaría General para la Administración Pública, de 8 de marzo, relativa a la creación/revisión de las relaciones de puestos de trabajo de las distintas Consejerías y Organismos Autónomos; mientras que, en lo concerniente a la valoración de factores del complemento específico, se informó al ahora reclamante que “la regulación vigente no ha sido completada a nivel de Instrucciones, Circulares o Directrices”.

Por lo que hace a este extremo de la solicitud, el objeto de la reclamación se ciñe a que se le facilite la referida Circular 1/1988, pues la misma, “como mínimo, se ha usado como criterio para la aplicación de la Orden”.

Pues bien, este Consejo no puede sino considerar fundamentada esta pretensión del reclamante. Sobre la incontrovertible premisa de que el derecho de acceso a la información pública se proyecta a la documentación generada o adquirida con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación reguladora de la transparencia (por todas, Resolución 108/2018, de 6 de abril, FJ 4º), no cabe identificar ciertamente ningún límite o causa de inadmisión que justifique la denegación del acceso a dicha Circular, ni la Resolución impugnada ofrece ningún argumento a este respecto.

No obstante, en el informe emitido con ocasión de la remisión del expediente a este Consejo, el órgano reclamado puso en nuestro conocimiento que no fue posible el envío de la Circular, “al no disponer de copia del documento original debidamente firmado, cuyo intento de localización fue uno de los motivos” que llevaron a prorrogar el plazo para resolver la solicitud. Comoquiera que sea, se remitió a este Consejo la información disponible, esto es, la copia del documento sin firma.

Sucede, sin embargo, como hemos tenido ocasión de señalar en anteriores decisiones, que son los poderes públicos a los que se les pide la información los *“obligados a remitirla directamente a la persona que por vía del ejercicio de derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla”*, toda vez que no es finalidad de este Consejo, ciertamente, *“convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado”* (por todas, las Resoluciones 59/2016, de



20 de julio, FJ 5º; 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º; 111/2016, de 30 de noviembre, FJ 3º; 122/2016, de 14 de diciembre, FJ 5º y 55/2017, de 12 de abril, FJ 3º). Y, consecuentemente, en todas estas resoluciones instábamos al órgano reclamado a que directamente pusiera a disposición del solicitante la información enviada a este Consejo y procedíamos a estimar, siquiera a efectos formales, la correspondiente reclamación.

Así pues, el órgano reclamado debe ofrecer al solicitante copia del citado documento relativo a la Circular 1/1988, de 18 de octubre, al ser ésta la única información que obra en su poder. Circular por la que se desarrolló la metodología a través de la cual se formularon las propuestas que modificaban las RPT durante más de diez años, hasta que resultó afectada su vigencia, según informe emitido por el Servicio de planificación y evaluación de puestos de trabajo, por la Instrucción 2/1999, de 8 de marzo, de la Secretaría General para la Administración Pública.

Tercero. La segunda de las peticiones de información formulada por el ahora reclamante tenía por objeto acceder a los “Anexos I y II previstos en la Orden de 5 de septiembre de 1988, [...] de cada uno de los puestos de trabajo de personal funcionario de la Administración General pertenecientes a la Dirección General de Recursos Humanos, o documento que actualmente lo sustituya y donde quede plasmada la valoración y ponderación de factores que se ha realizado para la determinación del complemento específico de cada uno de los puestos de trabajo señalados”.

En su Resolución de 7 de abril de 2017, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública acordó inadmitir este extremo de la solicitud con base en el art. 18.1 c) LTAIBG y en el art. 30 c) LTPA. Sintetizando la argumentación en que fundamentó su decisión (Antecedente Segundo), sostuvo dicha Dirección General que los documentos solicitados formarían parte de los expedientes de modificación de puestos de trabajo y, consecuentemente, la satisfacción de la pretensión del interesado supondría la remisión de una muy voluminosa documentación correspondiente a 106 puestos, que han sido creados durante los último treinta años en numerosos expedientes administrativos. Además -prosigue la Resolución-, en el actual sistema informático de recursos humanos (SIRhUS) se incorporan los puestos de trabajo de la Relación de Puestos de Trabajo que se encontraban vigentes en el momento de su implantación, pero no se incorporaron los relativos a su creación, “por lo que la determinación de los datos concretos sobre las disposiciones aprobadas y su correspondiente expediente no resulta posible sin que se determine por el solicitante la disposición de modificación de RPT aprobada, para recabar su correspondiente expediente administrativo obrante en los distintos archivos, dependiendo de su antigüedad”. En suma -concluía la Resolución-, “partiendo del número de puestos de trabajo afectados (106) y del elevado número de propuestas de modificación de



puestos de trabajo tramitadas en los últimos 30 años”, procedía la inadmisión de este extremo de la solicitud de información.

Y en el informe emitido al efecto con ocasión de la reclamación que ahora se resuelve, el órgano reclamado insistiría en que “la información solicitada no se encuentra incorporada en sistemas informáticos, que permitirían su rápida obtención, sino que requiere una búsqueda individual de cada expediente administrativo de modificación de RPT en los distintos archivos, dependiendo de su antigüedad. Por consiguiente, se trata de una información “para cuya divulgación resulta necesaria una acción previa de reelaboración, exigiendo la recopilación de distintas fuentes de información”, sin que por lo demás pudiera obtenerse la misma mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.

Así pues, hemos de analizar a continuación la pertinencia de aplicar este motivo de inadmisión al presente supuesto, aunque, en rigor, a la vista de la argumentación de la decisión impugnada, la cuestión primordial que suscita este caso es la de determinar cómo afronta nuestro sistema de transparencia la problemática de las solicitudes de información voluminosas o complejas en demasía.

Cuarto. No es infrecuente en Derecho comparado que se aborde de forma expresa el tratamiento que ha de darse a peticiones de información que, dado su excesivo volumen o la extrema dificultad que conlleva su examen, pueden entrañar una desmesurada carga para la autoridad pública interpelada hasta el punto de entrañar un serio obstáculo al normal desenvolvimiento de sus funciones, ofreciéndole alternativas que, con las pertinentes cautelas, le permitan atemperar estos supuestos extremos.

Así, en el marco de la Unión Europea, el Reglamento n.º 1049/2001, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos de las instituciones europeas, contempla en su artículo 6.3 que “[e]n el caso de una solicitud de un documento de gran extensión o de un gran número de documentos, la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante”. Y a partir de esta reconocida posibilidad de que se concilien “los intereses del solicitante con los propios de una buena administración”, la jurisprudencia ha abierto cauces para hacer frente a “una solicitud de acceso a un número de documentos manifiestamente irrazonable..., que genere por su mera tramitación una carga de trabajo capaz de paralizar sustancialmente el buen funcionamiento de la institución” [Sentencia de 13 de abril de 2005, caso *Verein für Konsumenteninformation/Comisión* (asunto T-2/03), par. 101]. A tal objeto, esta Sentencia admite explícitamente que se exceptúe la obligación de realizar un concreto e individual examen de la solicitud “con carácter extraordinario y únicamente cuando la carga administrativa provocada por tal examen se revelara extremadamente



gravosa, excediendo así los límites de lo que puede exigirse razonablemente" (par. 112); posibilidad excepcional que se subordina a dos condicionantes fundamentales: de una parte, que incumbe a la institución la carga de probar la envergadura del carácter irrazonable de la tarea derivada de la solicitud; y en segundo término, una vez acreditado dicho carácter, que ha de procurar llegar a un arreglo con el solicitante (pars. 113 y 114).

Igualmente, en esta línea el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos -cuya utilidad como punto de referencia para interpretar la LTPA ya hemos señalado en anteriores decisiones- establece en el quinto apartado de su artículo 5 que "[u]na petición para acceder a un documento oficial puede ser rechazada: [...] ii) si la petición es manifiestamente irrazonable". Y en la Memoria Explicativa del Convenio, fechada el 18 de junio de 1999, se pone como ejemplo de este supuesto la solicitud que *"requiere una cantidad desproporcionada de investigación o examen"*.

Se trata, por lo demás, de una tendencia que se ha incorporado a la normativa propia de algunos Estados europeos. Así, la posibilidad de que las autoridades no atiendan las solicitudes que consideren abusivas ("*vexatious requests*") se contempla expresamente tanto en la británica *Freedom of Information Act* de 2000 [Sección 14 (1)] como en la homónima Ley irlandesa de 2014 [Sección 15 (1) (g)]. Concepto jurídico indeterminado que engloba un heterogéneo grupo de supuestos, pero entre los cuales se incluyen aquellas peticiones que suponen una excesiva carga para la autoridad pública y el personal a su servicio, debiendo ponderarse a este respecto criterios tales como el periodo de tiempo al que se proyecta la solicitud, así como la extensión de la información requerida (véase por todas, en relación con la primera de las leyes citadas, la Sentencia del Tribunal Superior, de 28 de enero de 2013, caso *Dransfield v Information Commissioner and Devon County Council*, en especial par. 29-33).

Y, ciertamente, no puede decirse que a nuestro marco normativo regulador de la transparencia le resulten enteramente ajenas estas fórmulas que, como hemos comprobado, están ampliamente extendidas en Derecho comparado. En el caso ahora enjuiciado, la Dirección General reclamada invocó la causa de inadmisión del art. 18.1 c) LTAIBG para fundamentar su decisión. Ahora bien, importa destacar que la sola constatación de que lo solicitado es una información voluminosa o compleja no supone, *per se*, que nos hallemos en presencia de este motivo de inadmisión (Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), pues la noción de "reelaboración" no implica "*la mera agregación o suma de datos [...], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante*" (por citar una reciente, nuestra



Resolución 108/2018, FJ 5º). Sin embargo, el hecho de que una solicitud tenga por objeto unos documentos o contenidos muy numerosos y relativos a un largo periodo de tiempo puede facilitar, en su caso, la aplicabilidad de esta causa de inadmisión. Así es; debe notarse que -según dicho Criterio Interpretativo 7/2015- "sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como de los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que... impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración". Y precisamente uno de tales supuestos o circunstancias mencionados en el repetido Criterio Interpretativo es que la información deba "elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información"; circunstancia que, a juicio del órgano reclamado, concurriría en el presente caso.

Pero hecha salvedad de este último supuesto, es la causa de inadmisión del art. 18.1 e) LTAIBG la más propiamente aplicable a aquellas solicitudes de información cuyo desmesurado volumen o extensión pueden llegar a obstaculizar el normal funcionamiento de la Administración. A esta dirección apunta el Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al considerar abusiva una solicitud en el siguiente caso: *"Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos"*.

Y, por lo que atañe específicamente a la LTPA, no puede pasar inadvertido que el legislador fue consciente de los efectos perturbadores que pueden tener para el sistema de transparencia este tipo de solicitudes. De ahí que, al enumerar en su artículo 8 las obligaciones a las que están sujetos los solicitantes, incluyera la siguiente: *"b) Realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición. A estos efectos la Administración colaborará con la persona solicitante en los términos previstos en el artículo 31"*.

De hecho, ya hemos tenido ocasión de rechazar solicitudes de información cuyo carácter tan excesivamente genérico o indeterminado impedían prácticamente identificar o localizar qué documentos o contenidos eran objeto de la pretensión de información (Resoluciones 79/2016, de 3 de agosto, FJ 6º; 80/2016, de 3 de agosto, FJ 6º y 46/2017, de 29 de marzo, FJ 3º). Y más específicamente, en relación con la aplicación del art. 8 b) LTPA a peticiones de información desmesuradamente amplias, en la Resolución 102/2016, de 26 de octubre, compartíamos la valoración de que "el derecho de acceso a la información



pública no ampara ni permite un proceso de revisión general de la actividad de las entidades sujetas a la LTPA”, y añadíamos a continuación: “Así, pues, no cabe admitir solicitudes tan excesivamente genéricas como la presente, en las que se pretende un acceso indiscriminado a toda la información existente sobre una entidad sin apuntar siquiera unos determinados -o determinables- documentos o contenidos objeto de la petición. No corresponde, por tanto, al órgano reclamado realizar una búsqueda sobre una información de tal naturaleza, so pena de que se vea comprometida la eficacia del funcionamiento de la entidad, pues la obligación de concretar la información recae sobre quien la pretende [...]” (FJ 2º).

En resumidas cuentas, no cabe en absoluto descartar que el motivo de inadmisión previsto en el art. 18.1 c) LTAIBG (en el supuesto arriba mencionado) y, sobre todo, el contenido en el art. 18.1 e) LTAIBG resulten aplicables a las solicitudes de información excesivamente voluminosas o complejas. Ahora bien, esta posibilidad excepcional se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos. En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Motivación explícita de la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición, en el bien entendido de que un cuantioso número no predetermina necesariamente una desmesurada carga de trabajo, ya que ésta depende asimismo de la dedicación que precise un adecuado examen de los mismos. Asimismo, cabe ponderar a este respecto el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.

Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el arriba transcrito artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión *a limine* de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión al interesado a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado.

Una vez delimitadas las líneas directrices que han de orientar la elucidación de estos supuestos, procede ya aplicarlas al caso que nos ocupa.



Quinto. Pues bien, a juicio de este Consejo, la Resolución impugnada contiene una argumentación suficiente acerca del carácter extremadamente gravoso de la carga administrativa que conllevaría atender este extremo de la solicitud en sus propios términos. Así es; en la misma se subraya la voluminosa documentación que habría de examinarse, habida cuenta del alto número de puestos de trabajo afectados (106) y de las asimismo cuantiosas propuestas de modificación de tales puestos tramitadas en el largo periodo de tiempo al que se extiende la petición (casi treinta años). Además, la Resolución destaca la enorme dedicación que demandaría de la Administración satisfacer la pretensión del solicitante dada la complejidad del análisis de dicha documentación: en el transcurso de ese lapso de tiempo, han experimentado cambios las propias competencias atribuidas a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, lo que ha implicado las pertinentes modificaciones de las unidades administrativas; y, sobre todo, la documentación requerida no se encuentra enteramente incorporada en el sistema informático de gestión de recursos humanos, por lo que es preciso una búsqueda individual de cada expediente administrativo de modificación de la relación de puestos de trabajo en los diversos archivos, en función de su antigüedad. En atención a estas circunstancias, parece evidente que supondría una onerosa carga administrativa abordar esta petición en sus estrictos términos, hasta el extremo de llegar a comprometer el normal desempeño de las tareas del órgano reclamado.

Ahora bien, como señalamos en el anterior fundamento jurídico, en supuestos como el presente, antes de declarar sin más la inadmisión de la solicitud es preciso que la institución interpelada procure que el interesado delimite con mayor concreción el objeto de su pretensión, a fin de que deje de ser desproporcionada la tarea de investigación y examen de la documentación que aquélla debe realizar. Y de hecho, en la Resolución impugnada, tras exponer las dificultades y obstáculos para abordar la petición, la Dirección General afirma que “la determinación de los datos concretos sobre las disposiciones aprobadas y su correspondiente expediente no resulta posible sin que se determine por el solicitante la disposición de modificación de RPT aprobada, para recabar su correspondiente expediente administrativo obrante en los distintos archivos”. Por su parte, en la reclamación el interesado solicita que se estime el acceso a la documentación pedida inicialmente, pero añade a continuación: “remitiéndome, en el peor de los casos, los Anexos correspondientes a los puestos de trabajo afectados por las dos últimas modificaciones del RPT de la mencionada Dirección General”; modificaciones que quedan identificadas en el propio escrito de reclamación, a saber, las publicadas en el BOJA n.º 98, de 25 de mayo de 2016 y en el BOJA n.º 154, de 8 de agosto de 2014.



Consiguientemente, cabe entender que el ahora reclamante ha acomodado su petición inicial a la sugerencia contenida en la Resolución impugnada, resultando -ahora sí- perfectamente atendible la misma por el órgano reclamado y deviniendo, con ello, inaplicable la causa de inadmisión invocada para denegar íntegramente el acceso a este extremo de la solicitud de información. Debe, pues, facilitarse al interesado la documentación existente en relación con las dos citadas modificaciones del RPT que había identificado en su reclamación.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía por denegación de información.

Segundo. Instar a la citada Dirección General a que, en el plazo de veinte días a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información que resulta de la estimación de la reclamación en los términos señalados en los Fundamentos Jurídicos Segundo y Quinto, dando cuenta de lo actuado, a este Consejo, en el mismo plazo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero