



RESOLUCIÓN 219/2021, de 4 de mayo
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos: 2.a) y 24 LTPA

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) por denegación de información pública.

Reclamación: 452/2019

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 11 de octubre de 2019, la siguiente solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Úbeda (Jaén):

“Información sobre el personal del Ayuntamiento de Úbeda:

“A) Copia de la Relación y Valoración actualizada de Puestos de Trabajo del Personal del Ayuntamiento de Úbeda, con indicación expresa de los siguientes conceptos: Destino; Denominación del Puesto; Unidad/Servicio/Área (adscripción funcional del Puesto de Trabajo); Dotación (número de Puestos de Trabajo de cada tipo); Jornada (tipo de jornada asignada al Puesto de Trabajo); Dedicación; Grupo (grupo de clasificación de



personal funcionario que corresponde al Puesto de Trabajo); Administración (adscripción a la Administración Pública según naturaleza y funciones del Puesto de Trabajo); Forma de Provisión; Situación Administrativa (cubierto, vacante); Formación específica (requisitos, formación y méritos preferentes); Régimen de Incompatibilidad; Régimen Jurídico aplicable (funcionario, laboral, eventual); Singularizado; Nivel; Sueldo Base; Complemento Específico; Otros Complementos Salariales con indicación expresa del tipo de complemento y su cuantía); Responsabilidades Generales; Observaciones.

“B) Copia del catálogo y Plantilla actualizados de Puestos de Trabajo ocupados y vacantes del Personal del Ayuntamiento de Úbeda, con indicación expresa de los siguientes conceptos: Destino; Denominación del Puesto; Unidad/Servicio/Área; Nombre y apellidos del titular de la plaza; Jornada; Sistema/s de Control existente/s sobre el cumplimiento de la Jornada; Centro de Trabajo (edificio de ocupación del titular); Grado de Vinculación necesaria del Puesto al Lugar de Trabajo; Sistema/s de Control existente/s sobre el Grado de Vinculación necesaria del Puesto al Lugar de Trabajo; Dedicación; Grupo de pertenencia del titular (grupo de clasificación de personal funcionario que ostenta el titular del Puesto de Trabajo); categoría Profesional (del titular del Puesto de Trabajo); Subescala; Forma de Acceso; Situación Administrativa (cubierto, vacante); Formación específica acreditada por el titular (requisitos, formación y méritos); Régimen de Incompatibilidad; Régimen Jurídico del titular (funcionario, laboral, eventual); Nivel; Sueldo Base; Complemento Específico; Otros Complementos Salariales (con indicación expresa del tipo de complemento y su cuantía); Observaciones”.

Segundo. Con fecha 16 de octubre de 2019, la persona solicitante recibe la siguiente contestación por parte del Ayuntamiento:

“En respuesta a su solicitud, con nº de registro 16208, con motivo de la información pública correspondiente a la Relación de Puestos de Trabajo del personal de este Excmo. Ayuntamiento de Úbeda:

“A. La publicación de la Relación y Valoración de puestos de trabajo puede consultarla en el BOP Jaén nº68, del martes, 10 de Abril de 2018. Y existe una modificación, también publicada en el BOP Jaén nº189 el 2 de Octubre de 2018.

“B. Para esta consulta puede dirigirse al BOP Jaén nº 20, del miércoles, 30 de Enero de 2019. [...]”.



Tercero. Con idéntica fecha, tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la respuesta facilitada por el Ayuntamiento:

“Con fecha de 11 de octubre de 2019, se hace entrega en el Registro del Excmo. Ayuntamiento de Úbeda, con nº de entrada 16.208, una solicitud de información sobre el Personal del Ayuntamiento de Úbeda, en la que se pedía copia actualizada tanto de la Relación y Valoración de Puestos de Trabajo como del Catálogo y Plantilla del Personal del Ayuntamiento de Úbeda, con indicación expresa de una serie de conceptos sobre los que hay un interés específico.

“Con fecha de 16 de octubre de 2019 se recibe una notificación por SMS que remite a una Notificación Telemática en Sede Electrónica del Excmo. Ayuntamiento de Úbeda con nº de salida 12.670 y consultada por comparecencia electrónica con fecha de 16 de octubre de 2019, consistente en una nota de Alcaldía que me remite a los Boletines Oficiales de la Provincia de Jaén en los que se publican tanto la Relación y Valoración de Puestos de Trabajo (BOP Jaén núm. 68, de 10 de abril de 2018; y su modificación: BOP Jaén núm. 189, de 2 de octubre de 2018) como la Plantilla de Personal (BOP Jaén núm. 20, de 30 de enero de 2019), que considero no responde adecuadamente a la solicitud de información que se formula, al remitirse a información publicada en lugar de concretar una respuesta, y confundir información pública (como se entiende en el art. 2. Definiciones, de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía), con información publicada (ya conocida por el reclamante) que responde tan sólo a una parte de lo solicitado, obviando lo sustancial.

“En la solicitud se detallan una serie de conceptos de interés para el reclamante y en poder de la administración local, que tienen que ver con cuestiones sobre:

'a) el modo en que se emplean los recursos públicos: sueldos base, complementos específicos y otros complementos salariales de los empleados públicos, con especial interés en altos cargos como jefes, jefes de sección, jefes de negociado, jefes de gabinete, jefes de servicios, etc.

'b) los modos de organización y funcionamiento de la administración pública: cómo se aprovisionan las plazas y cómo se accede a ellas, con especial interés en la correspondencia entre los requisitos del candidato y del puesto en general, especialmente en esos puestos de gran exigencia y responsabilidad, y la necesaria observancia de las preferencias, usos y costumbres sobre la promoción, concesión o adjudicación de las plazas y la política de personal.



'c) los mecanismos de control sobre el desempeño, en términos de cumplimiento efectivo de la jornada de trabajo y de la necesaria vinculación del puesto al centro y al lugar de trabajo.

'd) y cuantos otros datos ha estimado oportuno el reclamante solicitar para verificar el cumplimiento cierto de los criterios y normas legales de provisión de puestos de trabajo, conocer el funcionamiento y organización de la administración local, observar si existen arbitrariedades o vicios en términos de movimientos irregulares de personal o si existe un sistema de provisión de puestos orientado a generar un débito político a sus beneficiarios'.

"Se adjuntan la Solicitud de Información registrada en el Excmo. Ayuntamiento de Úbeda y la Nota de Alcaldía recibida como respuesta".

Cuarto. El 6 de noviembre de 2019, el Consejo dirige escrito a la persona reclamante comunicando la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. Con la misma fecha se solicitó al Ayuntamiento reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver aquélla. Dicha solicitud es comunicada, asimismo, por correo electrónico de 7 de noviembre de 2019 a la Unidad de Transparencia (u órgano equivalente) respectiva.

Quinto. El 28 de noviembre de 2019, tiene entrada en este órgano de control escrito del Ayuntamiento de Úbeda informando lo siguiente:

"En respuesta al escrito del Consejo de Transparencia registrado el 6 de noviembre de 2019 con número de expte. 452/2019, con referencia al registro realizado por *[la persona reclamante]* el 11 de octubre de 2019 (nº registro: 16208); se dió respuesta en la fecha 16/10/2019, proporcionando la remisión a las publicaciones en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén de fechas:

"- 10 de Abril de 2018. BOP nº 68 (Apartado A)

"- 2 de Octubre de 2018. BOP nº 189 (Apartado A)

"- 30 de Enero de 2019. BOP nº 20 (Apartado B)

"Por tanto, entendemos que se da respuesta a la petición al completo, según el Artículo 10 de la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía.



“Además estas publicaciones forman parte de la publicidad activa del Excmo. Ayuntamiento de Úbeda vía web en el Portal de Transparencia *[Se indica enlace web]*.

“En ellos figuran la RPT, el organigrama de servicios y la valoración de puestos de trabajo aprobadas en sesión celebrada por el pleno municipal el 22 de febrero de 2018.

“En toda esta documentación aparece reflejado todo lo solicitado por el Sr. *[reclamante]* excepto la identificación del titular de cada puesto por entender que son datos protegidos por el RGPD aprobado en 14 de Abril de 2016 y por tanto no se dispone de autorización explícita del personal. [...]”

Sexto. Con fecha 20 de diciembre de 2019, el Consejo solicita al Ayuntamiento reclamado la remisión en un plazo de diez días de la “copia de la acreditación de la puesta a disposición del interesado de la información solicitada, a la que se refiere en su escrito de alegaciones de fecha 28 de noviembre de 2019”. Hasta la fecha no se ha recibido comunicación alguna al respecto.

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).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “*[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad*”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Según establece el artículo 24 LTPA, “*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y*



sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), nuestro régimen de acceso a la información pública 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) de la 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).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: *“La 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, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”.* Y prosigue la citada Sentencia n.º 748/2020 que *“la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad”.*

Tercero. La persona ahora reclamante pretendía el acceso a diversa información en materia de personal del Ayuntamiento de Úbeda, a saber: copia de la relación y valoración actualizada



de puestos de trabajo del personal del Ayuntamiento de Úbeda, destino, denominación del puesto; dotación; jornada; dedicación, grupo, administración; forma provisión; situación administrativa; formación específica; régimen de incompatibilidad; régimen del personal; singularizado; nivel; sueldo base; complemento específico; otros complementos, responsabilidades generales; copia del Catálogo y Plantilla actualizados de puestos de trabajo ocupados y vacantes del personal: destino; denominación; unidad, identificación del titular que lo ocupa; jornada; sistemas de control centro de trabajo; grupo; subescala; forma de acceso; situación administrativa; formación específica; incompatibilidad; régimen jurídico; nivel, sueldo base y complementos.

Y no cabe albergar la menor duda de que los datos objeto de la solicitud —que se circunscriben, en esencia, a la RPT, la plantilla de personal del Ayuntamiento y otras cuestiones de personal íntimamente relacionadas— constituyen “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, pues ésta define como tal a *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”* [art. 2 a) LTPA]. Es mas, incluso parte de ella (como la RPT), constituye *per se* obligación de publicidad activa de acuerdo con lo que establece el artículo 10.1 g) LTPA, que expresamente impone la publicación de *“[l]as relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documentos equivale referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales”*.

En fin, este Consejo ha tenido ocasión de subrayar la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información incluida en este ámbito material, afirmando reiteradas veces que:

“«En lo que se refiere a la gestión de recursos humanos al servicio de la Administración Pública las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dada la relevancia de este sector de la gestión pública, no ha de extrañar que la propia LTPA lo mencione repetidas veces entre los asuntos objeto de publicidad activa, ya que exige a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley que publiquen información relativa a “las relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documentos equivalentes referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales” [art. 10.1 g)], así como a “los procesos de selección del personal” [art. 10.1 k)].



«Así pues, en cuanto exigencia de publicidad activa, las administraciones públicas están ya obligadas a publicar por su propia iniciativa, sin que medie solicitud alguna, los procesos de selección del personal a su servicio. Pero, como es obvio, el hecho de que exista este deber ex lege de publicar de oficio dicha información no empece, en modo alguno, a que pueda ser reclamada por cualquier ciudadano a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como ha sucedido en este caso. E incluso, como no es menos evidente, nada impide que, por esta vía, se solicite información suplementaria que vaya más allá de la que deba proporcionarse en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa» (Resolución 32/2016, de 1 de junio)»:

En suma, la información solicitada se encuentra incontrovertiblemente incluida en el ámbito objetivo del art. 2 a) LTPA antes transcrito.

Cuarto. Una vez delimitado el objeto de la controversia, resulta obvio que no puede considerarse satisfecha por parte del Ayuntamiento reclamado la petición de información del interesado con la simple remisión de las tres publicaciones efectuadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén —en concreto, en los Boletines núm. 68, de 10 de abril de 2018, núm. 189, de 2 de octubre de 2018 y núm. 20, de 30 de enero de 2019— donde sólo se ofrece información con carácter general acerca de “...la RPT, el organigrama de servicios y la valoración de puestos de trabajo aprobadas en sesión celebrada por el pleno municipal el 22 de febrero de 2018”.

Idéntica conclusión merece, igualmente, el hecho de que “estas publicaciones forman parte de la publicidad activa del Excmo. Ayuntamiento de Úbeda vía web en el Portal de Transparencia [*en el enlace web que se indica*]. En ellos figuran la RPT, el organigrama de servicios y la valoración de puestos de trabajo aprobadas en sesión celebrada por el pleno municipal el 22 de febrero de 2018”. En efecto, en cuanto en dicho enlace se publica la misma información generalista que la facilitada con los Boletines Oficiales de la Provincia de Jaén de 2018 y 2019, no puede acogerse la alegación expuesta por el Ayuntamiento reclamado.

Consideración adicional exige, sin embargo, el hecho que el Ayuntamiento reclamado manifieste que “en toda esta documentación aparece reflejado todo lo solicitado por el Sr. [*reclamante*] excepto la identificación del titular de cada puesto por entender que son datos protegidos por el RGPD aprobado en 14 de Abril de 2016 y por tanto no se dispone de autorización explícita del personal”. Tampoco en este punto puede ser acogido el argumento que esgrime el órgano reclamado, toda vez que se trata de una cuestión que ya ha sido abordada y resuelta por este Consejo en la Resolución 88/2019, la cual, aunque



atinente a las nóminas de los Diputados y de los cargos de confianza de una Diputación provincial, establece unos criterios doctrinales que son aplicables al presente caso. Bástenos, pues, con recordar lo que allí argumentamos en el FJ 3º:

“El artículo 26 LTPA establece que “[d]e conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

“Y, ciertamente, en las nóminas figuran con carácter general datos de carácter personal más allá de los que se refieren a las retribuciones de las personas concernidas.

“A este respecto, el artículo 15 LTAIBG regula un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que “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”. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos), ya que “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.

“Respecto a estos datos especialmente protegidos, y como acertadamente apuntaba la entidad reclamada, en las nóminas objeto de la solicitud pudieran aparecer datos relativos a cuotas sindicales y ayudas médicas, y éstos requerirían del consentimiento del interesado; consentimiento que no consta en el expediente. Por consiguiente, deben disociarse estos datos en la información que se ofrezca a la solicitante.

“Por otra parte, en lo concerniente al resto de los datos, no especialmente protegidos, hemos de tener presente la doctrina que venimos sosteniendo de forma constante en nuestras resoluciones, a saber: “el interés público en la divulgación de información relativa a una persona nombrada para un puesto no directivo de libre designación de nivel 30, 29 o 28, o equivalentes, debe prevalecer, con carácter general, sobre su interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal”. Ésta es, por lo demás, la línea directriz que, en materia de retribuciones, asume el Criterio



Interpretativo conjunto 1/2015, de 24 de junio, formalizado entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, relativo al “Alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios” (así, por ejemplo, las Resoluciones 66/2016, FJ 5º y 70/2018, FJ 5º)”.

Así pues, la aplicación de estas pautas doctrinales al supuesto que nos ocupa conduce necesariamente a la conclusión de que el Ayuntamiento debe proporcionar al reclamante el nombre y apellidos de aquel personal del Ayuntamiento que desempeñe puestos de libre designación de nivel 28 o equiparables y superiores.

Quinto. En otro orden de cosas, tal y como ha quedado reseñado en el Antecedente Sexto, con fecha 20 de diciembre de 2019 este Consejo solicitó al Ayuntamiento reclamado —por ser determinante para la resolución de la reclamación y conforme al artículo 79 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas— la remisión en un plazo de diez días de la “copia de la acreditación de la puesta a disposición del interesado de la información solicitada, a la que se refiere en su escrito de alegaciones de fecha 28 de noviembre de 2019”.

Sin embargo, el mencionado Consistorio no ha aportado hasta la fecha acreditación alguna de dicha puesta a disposición, circunstancia que conduce a este Consejo a estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información pública a la que hemos hecho referencia en el Fundamento Jurídico Segundo. En consecuencia, el Ayuntamiento de Úbeda habrá de ofrecer a la persona interesada la información objeto de su solicitud. Y en el caso de que no existiera alguno de los extremos de la información solicitada, habrá de indicarle expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Úbeda a que, en el plazo de quince días a contar desde el



día siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información según lo expresado en el Fundamento Jurídico Cuarto, dando cuenta a este Consejo de lo actuado 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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente