RESOLUCIÓN 548/2023,de 3 de agosto

Artículos: 15.2 LTAIBG.

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* (en adelante, la persona reclamante), contra la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda en Cádiz (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 256/2023.

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 1 de abril de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 3 de marzo de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Solicito recibir el Organigrama del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía en Cádiz del periodo comprendido desde el 1 de enero de 1998 hasta el 1 de enero de 2004, con indicación de la Jefatura del Servicio y del Personal Técnico adscrito a dicho Servicio durante ese periodo.*
>
> > *"Me bastaría con recibir el organigrama correspondiente al 1 de enero de cada año:*
> >
> > *"1) Organigrama a 1 de enero de 1998.*
> >
> > *"2) Organigrama a 1 de enero de 1999.*
> >
> > *"3) Organigrama a 1 de enero de 2000.*

"4) Organigrama a 1 de enero de 2001.

"5) Organigrama a 1 de enero de 2002.

"6) Organigrama a 1 de enero de 2003.

"7) Organigrama a 1 de enero de 2004."

2. La entidad reclamada contestó la petición el 27 de marzo de 2023, mediante Resolución de 23 de marzo, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

"RESUELVE

"Conceder el acceso a la información.

"Se remiten las Relaciones de Puestos de Trabajo de esta Delegación Territorial del período comprendido entre el 01 de enero de 1998 hasta el 01 de enero de 2004, dado que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, " Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén asociados, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos".

"A continuación se indican las páginas en las que en cada año puede encontrarse el Servicio de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

"[Se señalan las páginas donde se puede encontrar la información facilitada]."

Tercero. Sobre la reclamación presentada

1. En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"En fecha 03/03/2023 solicito "Remisión del Organigrama del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía en Cádiz del período comprendido desde el 1 de enero de 1998 hasta el 1 de enero de 2004, con indicación de la Jefatura del Servicio y del Personal Técnico adscrito a dicho Servicio durante ese período".

"Por Resolución de fecha 23/03/2023, se me concede el acceso a la información. En dicha información a la cual se me concede el acceso, se remiten las RPTs de la Delegación Territorial en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1998 hasta el 1 de enero de 2004. Conforme al artículo 74 del RDL 5/2015, al cual hace referencia la Resolución, "las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares

que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén asociados, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos". Por tanto, dicha información no se corresponde con la realmente solicitada, debido a que en esa definición no se hace referencia al personal adscrito, información que sí que solicito, como se puede apreciar en la solicitud de fecha 3 de marzo de 2023.

"No he solicitado ninguna RPT. Mi solicitud va encaminada a obtener información únicamente del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Delegación Provincial de Cádiz (denominación obtenida de la Resolución de 5 de junio de 1998, publicado en el BOJA nº 73 de 2 de Julio de 1998).

"La información que necesito de este servicio está relacionado con la Jefatura de Servicio y el Personal Técnico de dicho Servicio durante el periodo comprendido entre 1 de enero de 1998 y 1 de enero de 2004 y sería la siguiente:

"1. Composición de la Jefatura de Servicio: Número de persona o personas que lo componen e indicación de la(s) misma(s); en caso de no poder obtener el nombre y apellidos de dicha(s) personas, solicito que me faciliten el nombre y las iniciales de sus apellidos (por ejemplo: si fuera yo esa persona, pues "XXX ").

"2. Composición del personal técnico, con indicación del número de personas que compone el servicio, la titulación de dichas personas y su nombre y apellidos, o en su defecto, nombre e iniciales de sus apellidos (por ejemplo, como he dicho anteriormente, en lugar de XXX, que me informen que la persona sería "XXX").

"Hago estas aclaraciones debido a la confusión y a la no coincidencia entre la información solicitada y la realmente suministrada, pero entiendo que la información detallada en esta reclamación se puede entender solicitada en el escrito presentado en fecha 3 de marzo de 2023; de hecho, se puede apreciar que el tipo de información que solicito sí viene publicado en el organigrama de otras administraciones públicas, como se puede apreciar, por ejemplo, en este enlace:

"[Se aporta enlace electrónico]

"Toda la información solicitada sería en relación únicamente al servicio mencionado y en los periodos indicados anteriormente (1 de enero de 1998, 1 de enero de 1999, 1 de enero de 2000, 1 de enero de 2001, 1 de enero de 2002, 1 de enero de 2003 y 1 de enero de 2004). (...)".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 12 de abril de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. En idéntica fecha la solicitud es comunicada por correo electrónico de fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. Mediante oficio de 19 de abril de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. Entre la información remitida consta el informe de fecha 18 de abril de 2023 el cual se pronuncia en los siguientes términos:

> *"(...) Como alegación a la reclamación presentada, exponer que esta Delegación Territorial se limitó al envío de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), dado que el Organigrama solicitado por el reclamante no existe como documento que registre la información solicitada en el ámbito de esta Administración Autonómica, siendo la RPT la herramienta que dispone esta Administración y donde se refleja de forma clara la composición de los distintos Servicios adscritos a cada Centro Directivo. En este sentido, la RPT se configura legalmente como el instrumento a través del cual la Junta de Andalucía racionaliza y ordena su Función Pública, determina su efectivos reales de personal de acuerdo con las necesidades de la organización y de los servicios, trazando previsiones para su evolución futura, precisa los requisitos exigidos para su desempeño y clasifica y valora cada uno de ellos (art. 11 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía). No puede concederse acceso a unos documentos que no existen o a unos datos de los que no disponemos, al menos referidos al periodo temporal 1998-2004, al que se contrae la solicitud del interesado.*
>
> *"Por otro lado, atendiendo a los términos de la petición inicial formulada por el reclamante, en la cual se solicitaba indicación de la Jefatura del Servicio y del personal técnico adscrito a dicho Servicio durante ese período, añadiendo que bastaría con recibir el organigrama correspondiente al 01 de enero de cada año, se ha entendido que la información solicitada era la relativa a puestos de trabajo, y no a los titulares o personas que desempeñaban esos puestos de trabajo.*
>
> *"Sobre este punto hay que hacer hincapié en que teniendo en cuenta los períodos de tiempo a los que se refiere (años 1998 a 2004) por el tiempo transcurrido, la información sobre las personas que desempeñaban los puestos adscritos al Servicio no puede ser completa, dado los escasos medios informáticos de los que se disponía, y que los puestos base se adscriben al órgano directivo, pero no a una concreta unidad administrativa, lo que hace imposible determinar los puestos bases del servicio en el período referenciado.*
>
> *"Precisamente, la antigüedad del periodo sobre el que se solicitaban los datos, fue un factor determinante para interpretar que la información solicitada se refería a puestos de trabajo y no a personas, pues tras más de 20 años la situación personal y profesional de esas personas puede haber sufrido notables cambios; desde estar prestando servicio en otros puestos de trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía o de otra Administración, hasta haber dejado de ser empleados públicos por jubilación o haber fallecido, pudiendo oponer su derecho al olvido.*
>
> *"Y por otro lado sería complicado, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 19,3 LTAIBG, dar audiencia a los funcionarios para que efectúen las alegaciones oportunas, dado que muchos de ellos se encuentran en la actualidad en la situación de jubilación no siendo por tanto, funcionarios públicos en la actualidad, encontrándose sus expedientes en el archivo central de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública hecho que puede impedir la fase de audiencia con garantías."*

3. El 23 de junio de 2023, el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía acordó ampliar el plazo máximo de resolución del procedimiento de la reclamación *[nnnnn]*/2023 en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo fue remitido a la persona reclamante y a la entidad reclamada en la misma fecha del 23 de junio de 2023.

4. El 23 de junio de 2023 tiene entrada un escrito de la persona reclamante con el siguiente contenido:

> *"La tramitación de urgencia del procedimiento de la Reclamación [nnnnn]/2023, tramitada por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en virtud de la cual se reduzca a la mitad el plazo de resolución de 6 meses fijados a partir de la resolución de fecha 23 de junio de 2023, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, por la cual se acuerda la ampliación del plazo máximo de resolución de dicha reclamación, fijándose como nuevo plazo de vencimiento del mismo, el próximo 1 de julio de 2023".*

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. 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. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 27 de marzo de 2023, y la reclamación fue presentada el 1 de abril de 2023, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"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].

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.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"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. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..." (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

"Solicito recibir el Organigrama del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía en Cádiz del periodo comprendido desde el 1 de enero de 1998 hasta el 1 de enero de 2004, con indicación de la Jefatura del Servicio y del Personal Técnico adscrito a dicho Servicio durante ese periodo."

La entidad reclamada remitió a la persona interesada la relación de puestos de trabajo (RPT) de los años solicitados. Sin embargo, la persona reclamante en vía de reclamación manifestó su disconformidad con la información facilitada pues no se ajustaba a lo solicitado.

Este Consejo ha tenido ocasión de subrayar la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información referida a la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, 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» (Resoluciones 32/2016, de 1 de junio y 126/2018, de 19 de abril)".

2. Interpuesta la reclamación ante este órgano de control, la persona reclamante alega que no ha solicitado ninguna RPT, que su solicitud va encaminada "*...a obtener información únicamente del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Delegación Provincial de Cádiz (denominación obtenida de la Resolución de 5 de junio de 1998, publicado en el BOJA nº 73 de 2 de Julio de 1998)*" y que la información que necesita de ese servicio está relacionado con la Jefatura de Servicio y el Personal Técnico de dicho Servicio durante el periodo comprendido entre 1 de enero de 1998 y 1 de enero de 2004. Y sería el número de persona o personas que lo componen e indicación de la(s) misma(s); y el personal técnico, con indicación del número de personas que compone el Servicio, la titulación de dichas personas y su nombre y apellidos.

Pues bien, el objeto de la solicitud formulada el 3 de marzo de 2013 es, en los términos literales en que fue formulada, "*el organigrama del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía en Cádiz del periodo comprendido desde el 1 de enero de 1998 hasta el 1 de enero de 2004, con indicación de la Jefatura del Servicio y del Personal Técnico adscrito a dicho Servicio durante ese periodo*" .

El concepto "organigrama" debe ponerse en relación, según se deduce del artículo 24 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, con la estructura orgánica de cada Consejería que se aprueba por Decreto del Consejo de Gobierno y que contiene la organización interna de las Consejerías, que comprende, además de su titular, la Viceconsejería, Secretaría General Técnica, Direcciones Generales y las Secretarías Generales que, en su caso, hayan podido crearse.

La información solicitada, que se refiere a un concreto servicio, más que con el denominado "organigrama" se relaciona con la información sobre las unidades administrativas, respecto a las cuales el artículo 14 de la citada Ley define como estructuras funcionales básicas de preparación y gestión de los procedimientos en el ámbito funcional propio de las Consejerías y de las agencias administrativas, que se crean, modifican y suprimen a través de la relación de puestos de trabajo.

Desde este punto de vista, este Consejo considera que la información suministrada, dando acceso a las relaciones de puestos de trabajo donde se recoge la composición del Servicio solicitado en las fechas requeridas era correcta, dado que es la RPT donde se refleja de forma clara la composición de los distintos servicios adscritos a cada Centro Directivo.

3. En cuanto a la información sobre la *"indicación de la Jefatura del Servicio y del Personal Técnico adscrito a dicho Servicio durante ese periodo...*" en el escrito de alegaciones formulado por la entidad reclamada se explican las razones por las que interpretó que la información solicitada se refería a puestos de trabajo y no a personas. Pero lo cierto es que tal petición debía ser algo distinto de lo solicitado respecto al organigrama ya que indicó

expresamente, y la entidad reclamada debería haber actuado conforme al artículo 19.2 de la LTAIBG, según el cual, cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días.

Respecto a esta última información, la entidad reclamada argumenta en el escrito de alegaciones no poder facilitar la información solicitada por varios motivos, los cuales pueden ser resumidos sucintamente en:

> *"No puede concederse acceso a unos documentos que no existen o a unos datos de los que no disponemos".*
>
> *"La información sobre las personas que desempeñaban los puestos adscritos al Servicio no puede ser completa dado los escasos medios informáticos de los que se disponía, y que los puestos base se adscriben al órgano directivo, pero no a una concreta unidad administrativa, lo que hace imposible determinar los puestos bases del servicio en el período referenciado".*
>
> *"Sería complicado, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 19,3 LTAIBG, dar audiencia a los funcionarios para que efectúen las alegaciones oportunas, dado que muchos de ellos se encuentran en la actualidad en la situación de jubilación no siendo por tanto, funcionarios públicos en la actualidad, encontrándose sus expedientes en el archivo central de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública hecho que puede impedir la fase de audiencia con garantías."*

Pues bien, aunque la fase de alegaciones de la reclamación no es el momento procedimental oportuno para invocar un límite al acceso a la información (protección de datos personales), ya que priva a la persona solicitante de conocer los motivos para fundamentar debidamente su reclamación, lo cierto es que en este caso no se puede reprochar que tal invocación se hiciese en la resolución reclamada por cuanto dicha resolución se planteó considerando que la información solicitada sólo se refería a puestos de trabajo y no a la identificación de las personas que los ocupaban. Pero por otra parte, si bien es cierto que la solicitud se formuló en unos términos no suficientemente claros y ha requerido que se concrete en la reclamación presentada (el propio reclamante indica que "*Hago estas aclaraciones debido a la confusión y a la no coincidencia entre la información solicitada y la realmente suministrada*"), como quiera que tampoco se requirió la concreción de la información por parte de la entidad reclamada como ordena el artículo 19.2 de la LTAIBG, este Consejo pasa a analizar la petición de acceso a la identificación de las personas que ocupaban los puestos de la jefatura del servicio y del personal técnico.

4. De las alegaciones realizadas por la entidad reclamada, se infiere la invocación del límite al acceso a la información previsto en el artículo 15 relativo a la protección de datos de carácter personal.

El referido articulo 15 LTBG configura un régimen mas o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el especifico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del articulo 15.1 LTBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que "*el acceso unicamente 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 articulo 15.1 LTBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o meretricios, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación publica al infractor), ya que "*el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley*".

En un segundo nivel de protección, el articulo 15.2 LTBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad publica del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés publico en la divulgación.

Para el resto de datos personales (articulo 15.3 LTBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, tomando particularmente es consideracion cuatro criterios.

En el caso en cuestión, la información solicitada parece encajarse en el segundo nivel de protección, al tratarse de datos meramente identificativos relacionados con la organización.

El citado articulo 15.2 LTAIBG establece una regla general de accesibilidad a los datos meramente identificativos relacionados con la organización, circunstancias que parecen concurrir en este supuesto, ya que lo que la persona reclamante desea conocer es la identidad de las personas que ocupaban la Jefatura de Servicio y el Personal Técnico del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía en Cádiz desde el 1 de enero de 1998 hasta el 1 de enero de 2004.

Sobre supuestos similares al que es objeto de esta resolución se ha pronunciado la Audiencia Nacional. A modo de ejemplo se pueden citar las sentencias de 4 de mayo de 2018 y de 16 de marzo de 2021. La primera de ellas, recogía en su fundamento jurídico tercero el siguiente párrafo:

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

La segunda, de 16 de marzo de 2021, se pronunciaba en su fundamento jurídico 2º en los siguientes términos:

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

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, 'con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano'.

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

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

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

5. También debemos hacer referencia al Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos. Los criterios interpretativos emanados del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno constituyen un notable auxilio hermenéutico para abordar la resolución de los casos concretos, y de hecho a ellos hemos recurrido en algunas de nuestras Resoluciones con el objeto de reforzar nuestras argumentaciones. Y, como es obvio, resulta asimismo pertinente invocar con tal alcance los Criterios Interpretativos conjuntamente acordados entre dicho Consejo y la Agencia Española de Protección de Datos tendentes a encauzar cómo opera el derecho a la protección de datos personales como límite de la transparencia. Todo ello sin olvidar — como señala literalmente el propio Criterio Interpretativo 1/2015 en su encabezamiento— que su ámbito de aplicación se proyecta al "*alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal*"; y que, según se reconoce en sus Antecedentes, "*los criterios interpretativos fijados por los dos organismos mencionados han de entenderse de forma suficientemente flexible y genérica en su aplicación a los distintos supuestos concretos que pudieran plantearse, ya que el análisis de las circunstancias concurrentes en el caso es decisivo para la aplicación de los criterios*".

El citado criterio, al examinar el acceso a la información referida a las RPT, catálogos, plantillas orgánicas, etc... de los órganos, organismos públicos y entidades del sector público estatal enumerados en el artículo 2 de la LTAIBG dispone que en principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, *con* o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2, de la LTAIBG, 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, se concederá el acceso a la información

Ello no obstante y en todo caso:

a) La información –siempre en el supuesto de que resulte obligado facilitarla conforme a las reglas del anterior apartado A- no se facilitará cuando el acceso suponga un perjuicio para uno o varios de los bienes enumerados en el artículo 14.1 de la LTAIBG y la limitación sea justificada, proporcionada a su objeto y finalidad de protección y haya tenido en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente la concurrencia en el mismo de un interés superior que justifique el acceso.

b) Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial –p. ej. la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista-, que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.

En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de que dispusiese que alguno o algunos de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiera hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar del o los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta

De acuerdo con lo expresado en las dos sentencias de la Audiencia Nacional, y en el Criterio Interpretativo expuesto, este Consejo concluye que nos encontramos ante el supuesto recogido en el apartado 2 del artículo 15, que establece la regla general del acceso a la información solicitada, máxime si tenemos en cuenta que la resolución de los procesos de cobertura de los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo a las que se ha dado acceso - que como regla general lo serían por el sistema de libre designación como por el de concurso- , debería haber sido pùblicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y por tanto, se trataría de información pública.

Además, si tenemos en cuenta que el periodo de información solicitado (1998-2004) se refiere al pasado, difícilmente se puede comprometer la seguridad de los empleados públicos, siendo, por tanto prescindible la realización del trámite de audiencia recogido en el artículo 19.3 LTAIBG. Únicamente en el caso de que las personas sigan ocupando esos puestos de trabajo, la entidad deberá valorar la posible concesión del trámite si considerara que pudieran existir otros derechos constitucionales (integridad física o moral, seguridad pública, etc.) que prevalecieran sobre el interés público en la divulgación, en los términos del artículo 15.2 LTAIBG. El trámite se limitaría para aquellas personas en dicha situación.

Consecuentemente y en virtud de lo expuesto con anterioridad, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada.

6. En cuanto a la alegación realizada por la entidad reclamada relativa a que la información no existe, este Consejo no puede compartir el argumento esgrimido, máxime cuando el mismo órgano alega que "*La información sobre las personas que desempeñaban los puestos adscritos al Servicio no puede ser completa".*

Llama la atención que por una parte la Administración alegue que no existe la información solicitada, y a continuación se aduzca que: "*La información sobre las personas que desempeñaban los puestos adscritos al Servicio no puede ser completa dado los escasos medios informáticos de los que se disponía, y que los puestos base se adscriben al órgano directivo, pero no a una concreta unidad administrativa.* No se puede facilitar información o datos que no se tienen.

El Sistema de Información de Recursos Humanos de la Junta de Andalucía, conocido como SIRHUS, se implantó mediante la Orden de 24 de septiembre de 1999, de la Consejería de Gobernación y Justicia, "*por la que se adopta la aplicación SIRHUS, Sistema de Información de Recursos Humanos, para la gestión de ésta en los procedimientos en materia de personal y, especialmente, al regulado en el Decreto 9/1986, de 5 de febrero, que aprueba el Reglamento del Registro General de Personal*". La orden entró en vigor el 4 de octubre de 1999.

El Preámbulo de esta orden señala que el SIRHUS "t*iene como objetivo construir e implantar un sistema de información único de recursos humanos para todos los colectivos de personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con lo que se pretende conseguir una herramienta de gestión de la planificación, seguimiento y control en materia de personal, y que abarque, fundamentalmente, la planificación de recursos humanos, la gestión de puestos de trabajo, la selección y provisión, las situaciones administrativas de personal, nóminas y fondos de acción socia*l". Por lo tanto, SIRHUS es, entre otras consideraciones, una herramienta de control en materia de personal la cual debe facilitar información de la mayor parte del ámbito temporal solicitado (al menos los años 2000 a 2004).

La entidad reclamada debe por lo tanto disponer de la información correspondiente a este período. Sin perjuicio de la información que pueda obtener de otros sistemas de información, deberá proporcionar por tanto la información solicitada que obre en SIRHUS y pueda ser extraida con un tratamiento informatizado de uso corriente.

Dado que la persona reclamante así lo ha indicado, y en aras del principio de minimización contenido en el artículo 5 del Reglamento General de Protección de Datos, se facilitará la identidad con el nombre y las iniciales de los apellidos de las personas que ocuparon los puestos de trabajo.

7. En cuanto a los años anteriores (1998 y 1999) en los que no estaba implantado el sistema SIRHUS, debe aclararse que el órgano deberá poner a disposición de la persona reclamante la información que existiera en el momento de realizar la solicitud, debiendo tenerse en cuenta el concepto de reelaboración contenido en el artículo 18.1. c) LTAIBG y precisado por la jurisprudencia, que se relaciona íntimamente con la definición del concepto de información pública (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 306/2020, de 3 de marzo):

> *"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano*

administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976. De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración".

La entidad reclamada deberá por tanto poner a disposición de la persona reclamante la información que obre en su poder, y que no requiera de una elaboración *ex profeso* para dar respuesta a la solicitud que exceda de una reelaboración básica o general.

Y en caso de que esto no sea posible, informar de la inexistencia de la información o bien justificar que la puesta a disposición de la información tal y como se han solicitado implica una acción previa de reelaboración que excede de una reelaboración básica o general.

Respecto a la posible indeterminación de los puestos base adscritos a la unidad administrativa a la que alude la entidad reclamada en su informe de 18 de abril de 2023, si a la entidad reclamada no le consta o desconoce qué puestos base estaban adscritos al Servicio requerido, deberá hacerlo constar expresamente.

8. En cuanto a la solicitud de "*la titulación de dichas personas* [en referencia al personal técnico]", a juicio de este Consejo, no cabe considerar que esta pretensión fuese deducible de ninguna manera de los términos en que fue solicitada la información, por lo que no cabe imponer al órgano reclamado que ofrezca respuesta a esta específica petición de información adicional, que no fue planteada sino en la propia reclamación. A este respecto, no podemos soslayar nuestra consolidada línea doctrinal, según la cual la entidad reclamada "*sólo queda vinculado a los términos del petitum tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información sin que pueda admitirse un cambio en dicho petitum a lo largo del procedimiento* (...)" (así, por ejemplo, Resoluciones 138/2018, de 24 de abril, FJ 4º y 110/2016, de 30 de noviembre, FJ 2º). En consecuencia, según venimos sosteniendo, debe desestimarse toda pretensión de ampliar la petición inicial en los correspondientes escritos de reclamación.

Debemos, por tanto, desestimar este extremo de la reclamación.

Esta resolución desestimatoria no impide -claro está- que la persona solicitante pueda volver a dirigir a la Administración las concretas peticiones que formuló en vía de reclamación, sin que aquélla pueda invocar el carácter reiterativo de la solicitud a los efectos previstos en el artículo 18.1 e) de la LTBG.

9. Finalmente y respecto a las manifestaciones de la entidad reclamada para justificar la no concesión del acceso a los datos personales de los afectados si hubieran opuesto el derecho al olvido, hay que indicar que este derecho es la manifestación del derecho de supresión aplicado a los buscadores de internet reconocido en el artículo 93 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. En el supuesto de que las personas afectadas hubiesen ejercido el derecho de supresión ('derecho al olvido') respecto a los datos a los que ahora se pretende acceder, el derecho al olvido haría referencia al derecho a impedir la difusión de información personal a través de internet cuando su publicación no cumple los requisitos de adecuación y pertinencia previstos en la normativa y sólo afecta a los resultados obtenidos en las búsquedas hechas mediante el nombre de la persona. No implica que la página donde consten tales nombramientos deba ser suprimida de los índices del buscador ni de la fuente original. El enlace que se muestra en el buscador sólo dejará de ser visible cuando la búsqueda se realice a través del nombre de la persona que ejerció su derecho. Las fuentes permanecen inalteradas y el resultado se seguirá mostrando cuando la búsqueda se realice por cualquier otra palabra o término distinta al nombre del afectado.

Por tanto, aunque los afectados por la petición hubieran ejercido su derecho al olvido ante los motores de búsqueda para que no muestren las páginas donde aparecen sus nombramientos en los puestos indicados, ello no afectaría al editor de dicha información ni impide que dicha información solicitada pueda ser solicitada.

10. Respecto a la petición contenida en el escrito de 23 de junio de 2023, este Consejo considera que a la vista del artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, no han quedado justificadas las razones de interés público que motivarían la tramitación de urgencia del procedimiento.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la

identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación relativa al Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía en Cádiz del periodo comprendido desde el 1 de enero de 1998 hasta el 1 de enero de 2004 :

> *"(...) indicación de la Jefatura del Servicio y del Personal Técnico adscrito a dicho Servicio durante ese periodo [en referencia al Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía]."*

La entidad deberá facilitar la identidad de las personas que ocuparon los puestos de trabajo del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo en los períodos indicados, mediante la indicación del nombre y las iniciales de los apellidos.

Todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto —apartados 4, 5, 6 y 7— y Quinto.

Segundo. Desestimar la reclamación en cuanto a "*la titulación de dichas personas* [en referencia al personal técnico]" conforme a lo dispuesto en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado 8.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

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.