



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 14/09/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-074144

N/REF: 802-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

Información solicitada: Relación de puestos de trabajo con datos de ocupación.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de noviembre de 2022 el reclamante, solicitó a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA (AEAT) / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En formato Excel, sin marcas ni protección que dificulten su tratamiento. RPT del personal funcionario de la AEAT, bien la actualmente publicada (de 13/09/2022), bien una actualizada al día de la fecha de entrega, que añada las siguientes columnas a lo publicado, que indiquen:

1. Situación del puesto:

-OCUPADA COMISION SERVICIO

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

-OCUPADA NOMBRAM. DEFINITIVO

-OCUPADA NOMBRAM. PROVISIONAL

-VACANTE ASIGNABLE

-VACANTE RESERVADA

2. Identificación del funcionario que ocupa o tiene reservada dicha plaza:

a. Apellidos, nombre

b. NUMA».

2. La AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA dictó resolución con fecha 17 de enero de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) Una vez estudiada su solicitud, se resuelve CONCEDER PARCIALMENTE el acceso, en los términos siguientes

El artículo 22.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece que si la información ya ha sido publicada la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

La información que usted solicita es de libre acceso y se encuentra publicada en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) de la Agencia Tributaria en la siguiente dirección electrónica:

Para personal funcionario: 220901-RPT-TB-44-PF.pdf (transparencia.gob.es)

Para personal Laboral: RPLABORALES-AEAT-202209.pdf (transparencia.gob.es)

En segundo término y con relación a los datos que solicita se añadan a la RPT: (...)

Le indicamos que el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece: Artículo 18. Causas de inadmisión.

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...)

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En primer lugar, los datos que se solicitan en relación a las vacantes, ya se encuentran publicados en la RPT sobre la que se ha indicado el link de enlace.

Desentrañar los datos específicos de cada vacante, reserva de puesto, ocupación provisional o definitiva... obligaría a acudir a diferentes bases de datos, incluso al expediente personal de cada empleado afectado- debe recordarse que la Agencia Tributaria tiene más de 26.000 efectivos-.

El Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno (CTBG) dedica el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015 a fijar el concepto de reelaboración a los efectos de aplicar la causa de inadmisión de las solicitudes de acceso prevista en el art. 18.1, c) de la Ley de Transparencia y a diferenciarlo de figuras afines.

(...)

La información que usted solicita tendría que elaborarse expresamente, haciendo uso de diversas fuentes de información partiendo de diferentes ficheros.

La Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que “El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia (...)

Por otro lado, insistir en ello podría suponer incluso una posición abusiva por parte del peticionario. En este sentido, el artículo 18.1.e de la LTBG indica: (...)

Además, al solicitar los nombres, apellidos y NUMA de los empleados públicos afectados-todos los de la Agencia Tributaria-, obliga a identificar uno a uno a cada empleado público sin atender a las circunstancias especiales que puedan concurrir en cada caso. Ha de recordarse que en todos los criterios de CTBG se plantea una ponderación entre los derechos a la protección de datos personales y de transparencia, diferenciando siempre la gradación en la protección que debe darse sobre los datos de los empleados públicos en puestos de libre designación y los que ocupan puestos por concurso u otras formas de provisión. En este sentido, el grueso de la RPT está formado por estos últimos con lo que sus datos personales presentan una especial protección por la propia interpretación del CTBG, lo que supone una LIMITACIÓN al derecho de acceso.

Pero, además, y abundando en la LIMITACIÓN que establece la LTBG en su artículo 14, sobre todo en sus apartados d), e) y g) debemos indicar que entre los más de

26.000 empleados públicos de la Agencia Tributaria se pueden encontrar personas que requieran especial protección por razones de violencia de género o de terrorismo, pero también por circunstancias de divorcio o custodia de hijos en los que una información de esta naturaleza pueda perjudicar al empleado público. A ello hay que añadir, los casos en los que la propia actividad de la Agencia Tributaria puede verse comprometida por estar investigando ilícitos penales o afectar a los funcionarios que realizan tareas de investigación y prevención de delitos y cuya seguridad personal puede verse comprometida si se dieran sus datos personales. Cabe recordar que el apartado d) del artículo 15.3 de la Ley de Transparencia señala que la ponderación entre la protección de datos personales y derecho de acceso a la información pública debe buscar la “mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos puedan afectar a la intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.”

Por último y en referencia a la petición de que no se incluyan marcas "que impidan su tratamiento", ha de señalarse que la LTBG garantiza el derecho de "acceso" pero no el tratamiento posterior de la información accedida, que, además, al tratarse de datos personales, estaría sometido al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), no existiendo base alguna que legitime ese tratamiento posterior.

(...) la Agencia Tributaria como responsable de tratamiento de los datos personales, aunque estuviera en disposición, en su caso, de facilitar el acceso en cumplimiento de una obligación legal, carece de título para permitir un tratamiento posterior, estando obligada por el art. 32 del RGPD a adoptar las medidas técnicas adecuadas para evitar la comunicación o acceso no autorizados a dichos datos. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 20 de febrero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«No se ha accedido a la solicitud de acceso».

Adjunta a la reclamación, entre otros, el siguiente documento relevante: Auto nº 83/2022 del Juzgado Central Contencioso-Administrativo nº 6 recaído en el procedimiento de ejecución forzosa de la Sentencia 82/2018 (P.O. nº 51/2017) que, tras los recursos interpuestos, fue confirmada en casación por la Sentencia nº

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

1338/2020 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

4. Con fecha 3 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 9 de junio de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) Antes de entrar en el fondo del asunto debemos señalar que el interesado reclama ante el CTBG pero en ningún momento dota a su reclamación de contenido alguno, ni alega nada frente a la Resolución de concesión parcial por parte del Director del SEPRI, por delegación de la Directora General ni combate nada, ni expresa o formula cuestión alguna. El interesado se limita a presentar por vía electrónica una reclamación y a acompañar cierta documentación. (...)

Debemos recordar que, como ya hemos manifestado en otras ocasiones, además de una reelaboración, lo que solicita el interesado son datos personales (nombre y apellidos de los empleados públicos de la Agencia unidos a sus datos de puesto) y no es posible dar los datos personales de ningún funcionario, unidos a datos económicos- en la RPT aparecen los datos del complemento específico que unidos a los datos del nivel y del Grupo o Subgrupo profesional del funcionario, que también son públicos, permitiría tener un conocimiento muy amplio del salario de ese empleado público-, sin realizar previamente una consulta a cada uno de los afectados (más de 26.000) en cumplimiento de lo señalado en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Esta postura mantenida en el tiempo por la Agencia Tributaria -en cumplimiento de la Ley- impide cambiar de criterio en aplicación de la doctrina de los actos propios, la cual también afecta al CTBG que acertadamente ha mantenido esa misma postura en sus Resoluciones. A modo de ejemplo traemos a colación la Resolución 965/2021 del CTBG en la que estima parcialmente una solicitud frente a la postura mantenida por la Agencia Tributaria.

Este criterio es, además, el establecido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas, sentencia del Tribunal Supremo 1338/2020, de 15 de octubre de 2020 (recurso de casación número 3846/2019), a la que hace referencia el auto del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6 (número 83/2022, de 29 de julio de 2022). Según tal sentencia del Tribunal Supremo, «el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de

diciembre, no resulta de aplicación cuando por parte de la Junta de Personal se solicita de la Administración la información sobre el Catálogo de los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios a los que representa y que se contiene en los catálogos de puestos de trabajo, no siendo por tanto necesario el trámite de audiencia previa a los funcionarios que ocupan tales puestos de trabajo» (FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO.- Doctrina jurisprudencial que se establece). En consecuencia, a contrario sensu, cuando se solicita a la Administración la información sobre el catálogo de puestos de trabajos desempeñados por una persona que no actúe en representación de la Junta de Personal y en relación con los funcionarios a los que represente, se debe aplicar el artículo 19.3 y, por tanto, conceder un plazo de quince días a los más de 26.000 empleados para que aleguen lo que estimen oportuno. (...)

No vemos que el peticionario esté en condiciones de asegurar la información básica que debería dar a todos y cada uno de los funcionarios de la Agencia Tributaria de los que pretende obtener la información personal. (...)

Se desconocen los fines del peticionario. En ningún momento ha señalado para qué quiere conocer estos datos personales y qué tratamiento va a darles.

No se alcanza a ver el interés público en los datos que se solicitan y por quién los solicita, ni amparo legal alguno ni elementos suficientes de protección para el tratamiento que pueda dárseles.

De hecho, los Tribunales ya han considerado que vulnera la normativa de protección de datos una cesión indiscriminada de los datos personales unidos a los datos retributivos de los empleados públicos, pudiendo citarse la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2019 (PO 11/2017 - Roj: SAN 2386/2019 - ECLI:ES:AN:2019:2386) sobre el recurso Contencioso-Administrativo que el Ayuntamiento de Calpe interpuso contra una resolución de la AEPD, en la que afirma: (...)

Por lo tanto, al solicitar datos de la RPT unidos al nombre y apellidos de cada empleado público, lo que permite asociar sus datos económicos, no sería posible resolver sobre la solicitud sin dar traslado previamente a los afectados sobre los que se solicita información, para que puedan hacer valer su derecho fundamental a la protección de datos y para que, por parte de esta Administración, pueda hacerse la ponderación de intereses prevista en el art. 15.3 de la Ley de Transparencia e impuesta por el RGPD. (...)

Es decir, la RPT es un instrumento de ordenación de puestos. Si a ese instrumento se le suman los nombres y apellidos, en cierto modo, se puede pervertir el propio concepto de RPT. Si frente a su obligatoria publicación con contenido tasado, se van añadiendo datos que exceden de la configuración jurídica de la propia RPT (tales como el nombre y apellidos, el numa, etc), cuando aún no se ha desarrollado de forma negociada el concepto de catálogo de puestos previsto en el EBEP, la desfiguración es aún mayor. (...)».

5. El 13 de junio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 11 de julio de 2023, se recibió un escrito en el que se expone lo siguiente:

«Ostento la condición [REDACTED] (aporto como Documento 01 ficha de tal condición), perteneciente [REDACTED] mismo tiempo, ostento la condición [REDACTED] [REDACTED] (aporto certificación como Documento 02), y soy [REDACTED].»

(...)

Denuncia la AEAT la falta de fundamentación de la reclamación. Lo cierto es que debió ocurrir algún tipo de incidencia durante el proceso de presentación que no detecté, pues se preparó y se subió la misma a la web, pero no quedó incorporada a la presentación, sin que lo advirtiera en aquel momento. (...) No obstante, procedo ahora a incorporar a estas alegaciones tales fundamentos, así como las apreciaciones sobre las alegaciones de la AEAT.

PRIMERO.- NATURALEZA DE LO SOLICITADO

El CTBG ha tenido la oportunidad de manifestarse ya en varias ocasiones sobre el carácter de información pública de los “catálogos” de puestos de trabajo de la AEAT (R/0009/2017, de 6/04/2017 y R/0246/2017, de 22/08/2017).

Los catálogos son la relación de puestos y quienes los ocupan. La petición formulada no es distinta a aquellas, solo que sobre una RPT ya publicada. Esto es, se conocen los puestos, por virtud de la publicidad activa, y se pide que se completen con la identidad de los funcionarios que los ocupan o los tienen reservados, así como el detalle de su ocupación.

Las plazas identificadas en la RPT tienen asignado un Número único para toda la AGE. Es el DNI de las plazas y se identifica en la columna "PUESTO". Es pues un identificador, y en la AEAT los funcionarios tienen a su vez como identificadores únicos, su NIF (que no se ha solicitado) y el NUMA (que es un número de identificación único de cada empleado de la AEAT). La AGE tiene codificada la situación de las plazas y cada plaza tiene asignado un código de ocupación/vacante/reserva. A modo de ejemplo, se aportó como DOCUMENTO 4 de mi inicial reclamación al CTBG el F.8.R por el que se me notifica el reconocimiento de un trienio. Subrayado el NRP, el Nº que identifica el puesto ocupado y el código que identifica la forma de ocupación. Por tanto, bastaría con añadir a la información solicitada con ocasión de las citadas Resoluciones R/0009/2017, de 6/04/2017 y R/0246/2017, de 22/08/2017, el mencionado NÚMERO DE PUESTO, para que se pudiera unir la información publicada de la RPT y la del catálogo.

De hecho, la pretensión de esta parte se habría visto satisfecha si se hubiera facilitado la información siguiente:

- *Número de puesto*
- *NUMA*
- *Nombre del funcionario*
- *Situación del puesto (en los términos reclamados)*

Con esa información podría identificarse en la RPT el puesto contenido en la misma y obtener la completa información demandada en tiempo real. Así pues, sobre esta cuestión ya se ha manifestado el CTBG. Se trata de una información pública, accesible, y ya se ha acordado su entrega en las condiciones reclamadas.

A tales pronunciamientos hay que unir el realizado por el Tribunal Supremo, con ocasión del recurso de la AEAT contra la Resolución R/0246/2017, en su sentencia 1338/2020, de 15/10/2020, en la que además se cita su sentencia de la Sala de los Social, de diciembre de 2019, referido al catálogo del personal laboral, en el mismo sentido.

SEGUNDO.- REELABORACIÓN

(...) No es la primera vez que la AEAT argumenta que dar una información exigiría reelaborarla. Y siguiendo la dicción de la LTAIBG, afirma que tendría que implicar a distintos departamentos, analizar uno a uno los casos, etc. Tendría en suma que

dedicar a una gran parte de su personal a elaborar la información solicitada, inyectando un cierto tono dramático a sus afirmaciones.

Con ocasión del incidente de ejecución relativo a la ya citada Resolución R/0246/2017, ya se pronuncia el Juzgado Central CA 6 al respecto (DOCUMENTO 5 de mi inicial reclamación al CTBG):

“Ni siquiera la novedosa y extemporánea alegación de que la imposibilidad de entregar la información en el formato acordado viene causada, no porque no se disponga de ellos, como la sentencia exige, sino porque requeriría labores de reelaboración o la utilización de un número ingente de recursos, que no fue en su momento tenida en cuenta por la AEAT para denegar la información, ni al parecer tampoco ha impedido que dicha información se haya venido entregando hasta el año 2016.”

Ordenando además:

“...que habrá de entregarse la información en el formato adecuado legible por ordenador, sin que se incluya la marca de agua en dicho formato que dificulta y obstaculiza el acceso a la información, sin perjuicio de las advertencias de confidencialidad que puedan establecerse al entregarse la información.”

Consecuencia de tal proceso, le fue entregado a la Junta de Personal de [REDACTED] la citada documentación, con expresión de detalle sobre la forma de ocupación de las plazas. Y aparte de los datos identificativos de la plaza, se incluyó la siguiente información:

Puesto de trabajo / Nivel/Grupo Profesional / Complemento / Subgrupos / Código de Forma de Provisión / Situación / Apellidos y Nombre.

En cualquier caso, nada de lo afirmado es cierto. La AEAT es el organismo mejor informatizado de la AGE. (...) Para elaborar la RPT que se publica cada 4 meses, la AEAT tiene que estar en disposición de saber la situación de todas las plazas que se incluyen en la misma, quienes las ocupan, o para quienes están reservadas, así como la forma en que se ocupan. En realidad lo que se hace es seleccionar de la base de datos una parte de la información de la misma.

Curiosamente, la primera RPT publicada por la AEAT en 2016, sí contenía un nivel de detalle sobre la ocupación de las plazas que hoy se dice tendría que “reelaborarse”. Adjunté página 1 de dicha RPT de 2016 como DOCUMENTO 6 de mi inicial

reclamación al CTBG, en la que se detallan los diferentes valores que informaban entonces de la situación del puesto:

- 0 : VACANTE
- 1 : RESERVADO
- 2 : OCUPADO
- 3 : OCUPADO Y RESERVADO OTRO EFECTIVO
- 4 : SOBRECUPADO

El deber de transparencia hoy no es menor que en 2016. Como se ha señalado en el FD anterior, el CTBG ya ha estimado las reclamaciones de acceso a los catálogos de la Delegación de la AEAT de Tenerife y Valencia en sus Resoluciones R/0009/2017, de 6/04/2017 y R/0246/2017, de 22/08/2017.

TERCERO.- DATOS

(...) En realidad, esta cuestión ya ha sido resuelta por el CTBG y ratificada en sede judicial. El Criterio 1/2015 del CTBG establece: (...)

“e) En cualquier caso si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se concederá acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.” (...)

Resolución R/0246/2017, de 22/08/2017 del CTBG: Petición de catálogo de la Delegación de la AEAT de Valencia. En este caso, se solicitaba:

- *Complemento específico*
- *Grupo funcional*
- *Forma de provisión*
- *Situación del puesto*
- *Numa*
- *Nombre ocupante*
- *Edificio de ocupación del funcionario*

Esta reclamación fue estimada por el CTBG, pero fue objeto de recurso contencioso por parte de la AEAT, que fue desestimado íntegramente por el Juzgado Central de lo CA 6 (Sentencia 82/2018, de 6/07/2018). Recurrido en Apelación por la AEAT, la Audiencia Nacional estimó parcialmente (SAN de 21/03/2019). Finalmente ambas partes recurrieron en casación, recayendo sentencia del Tribunal Supremo, 1338/2020, de 15/10/2020, con el siguiente resultado:

*“(…) 2. - Ha lugar, y por tanto estimamos el recurso interpuesto por la Junta de Personal de la AEAT en Valencia contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 21 de marzo de 2019, que casamos, desestimando el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y confirmando la sentencia de instancia.”
(…)*

Así pues, la identidad de los funcionarios que ocupan los puestos de trabajo es un dato de carácter esencialmente público. La adquisición de la condición de funcionario, la dotación de los puestos de trabajo, es objeto de publicación en el BOE.

CUARTO.- FORMATO DE LA INFORMACIÓN A FACILITAR

(…) No es cierto que la AEAT tenga que adoptar medidas técnicas adecuadas para evitar la comunicación o acceso no autorizados a datos que se consideran públicos. En cualquier caso, la AEAT no puede limitar las posibilidades de análisis de la información bajo tal pretexto.

La cuestión sobre la protección de los archivos informáticos ya fue resuelta en un caso similar en la Resolución 879/2021 del CTBG (S/REF: 001-0058842 / 001-060674 N/REF: R/0879/2021; 100-005943): “Por lo tanto, la reclamación debe ser estimada pero únicamente por motivos formales, (...) sin que sea preciso instar a realizar ulteriores trámites, a excepción de volver a facilitar una copia del Anexo que se adjunta por la AEAT en sus alegaciones a la reclamación desprotegido, al efecto de que la información que contiene pueda ser reutilizada por el solicitante.”

Y como ya hemos citado en el FD SEGUNDO, sobre esta cuestión ya se pronuncia también el Juzgado Central CA 6 al respecto en su Auto 83/2022 (DOCUMENTO 5 de mi inicial reclamación al CTBG): “que habrá de entregarse la información en el formato adecuado legible por ordenador, sin que se incluya la marca de agua en dicho formato que dificulta y obstaculiza el acceso a la información, sin perjuicio de

las advertencias de confidencialidad que puedan establecerse al entregarse la información. (...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la relación de puestos de trabajo de la AEAT (en adelante, RPT), en fichero *excel* sin marcas ni protección que

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

dificulten su tratamiento, incluyendo la información sobre la situación del puesto (ocupación o vacante) y la identificación del funcionario que ocupa la plaza (nombre, apellidos y NUMA).

La AEAT resuelve conceder parcialmente el acceso facilitando dos enlaces a través de los cuales se puede acceder a las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y personal laboral publicadas en el Portal de la Transparencia de la AGE. Deniega el resto de información invocando la concurrencia de las causas de inadmisión de las letras c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG y la aplicación del límite del artículo 15 así como los previstos en las letras d), e) y g) de su artículo 14.1.

El reclamante considera que no se le ha dado acceso a lo solicitado.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes 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»*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Sentado lo anterior, procede, en primer lugar, examinar si efectivamente concurren las causas de inadmisión invocadas por la entidad requerida. A estos efectos, resulta obligado tomar como punto de partida la consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de interpretación estricta de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública:

«Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar –STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: “[...] 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.» (STS de 11 de junio de 2020 –ECLI:ES:TS:2020:1558)

6. En lo que concierne a la causa prevista en la letra c) del artículo 18.1 LTAIBG según la cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, la solicitudes relativas a *«información para cuya divulgación será necesaria una acción previa de reelaboración»*, existe asimismo una abundante jurisprudencia que ha venido a confirmar el criterio interpretativo mantenido por este Consejo. En este sentido, el Tribunal Supremo ha dejado sentado que *«(...) 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 ...»* (STS de 3 de marzo de 2020 - ECLI:ES:TS:2020:810).

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos (STS de 25 de marzo de 2021 - ECLI:ES:TS:2021:1256).

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido posteriormente acogida y desarrollada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

En este caso, la entidad requerida sustenta la aplicación de la cláusula de inadmisión en que, dado que la AEAT tiene más de 26.000 efectivos, extraer los datos solicitados *«obligaría a acudir a diferentes bases de datos incluso al expediente personal de cada empleado afectado»*, por lo que la información tendría que elaborarse expresamente *«haciendo uso de diversas fuentes de información partiendo de diferentes ficheros»*.

Sin embargo, a juicio de este Consejo, estos argumentos no resultan suficientes para justificar la necesidad de una *reelaboración* en el sentido exigido por la jurisprudencia reseñada. Si bien los datos solicitados afectan a un considerable volumen de empleados, no se trata de información que se encuentre dispersa en una pluralidad indeterminada de registros o archivos que exijan complejas tareas para recabarla, ordenarla y prepararla para conceder el acceso, sino que estamos ante datos que, con independencia de que puedan o no encontrarse en bases distintas, todos ellos se ubican en la esfera de poder del mismo organismo y son susceptibles de ser extraídos - y, en su caso, combinados- mediante herramientas informáticas de uso común.

En consecuencia, habida cuenta de que, como se ha indicado, las cláusulas de inadmisión han de ser interpretadas restrictivamente, no cabe acoger su aplicación en el presente supuesto.

7. A la misma conclusión se ha de llegar en relación con la invocación de la causa prevista en la letra e) del artículo 18.1.e) relativa al «*carácter abusivo*» de la solicitud. En este caso la AEAT se limita a una mera invocación sin proporcionar siquiera una mínima justificación, motivo que, por sí mismo, ya es suficiente para rechazarla. No obstante, cabe recordar que en relación con esta causa el Tribunal Supremo ha dictaminado que la persecución de un interés meramente privado no está prevista como causa de inadmisión en la ley, y que «*la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley*» (STS de 12 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:3870).

Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTABIG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (*acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero,*) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado.

8. Del mismo modo, la referencia a los límites previstos en los apartados d), e) y g) del artículo 14.1 LTAIBG se encuentra ayuna de toda justificación. Con ello se desconoce que el propio artículo 14, en su apartado segundo, dispone que la aplicación de los límites «*será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*»; exigencia que ha llevado al Tribunal Supremo a precisar 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*», y a concluir que «*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*». (STS de 11 de junio de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:1558).

9. Resta por tanto únicamente la argumentación referida a la ponderación de la protección de los datos personales de los afectados (artículo 15 LTAIBG) y a la concesión del trámite de audiencia (artículo 19.3 LTAIBG).

Sobre esta cuestión es pertinente traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:3195), cuyo contenido es bien conocido por la entidad reclamada por cuanto versó precisamente sobre una solicitud de acceso a la información dirigida a la AEAT por un representante de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, en las que se una copia del Catálogo actualizado de Puestos de Trabajo ocupados y vacantes en la Provincia de Valencia con indicación, entre otros extremos, de la *situación del puesto*, el *Numa* y el *nombre del ocupante*, por lo que el paralelismo con el objeto de la solicitud de la que deriva la presente reclamación es evidente. En dicha sentencia, el Tribunal Supremo se pronunció sobre la cuestión aquí debatida en los siguientes términos que, dada su relevancia para el caso, es oportuno reproducir íntegramente, pese a su extensión:

«Como hemos indicado, la Sala de apelación interpreta que la información controvertida se refiere a datos personales de los funcionarios que ocupan los puestos de trabajo, en esa medida, y con arreglo al indicado precepto, considera que procede la exigencia inexcusable de la audiencia de los interesados, ordenando la retroacción de actuaciones. Esta interpretación no es, sin embargo, acorde con la naturaleza de la información requerida por la Junta de Personal que representa a los propios funcionarios, pues se ciñe a datos vinculados a la profesión de quienes desempeñan sus labores en los puestos de la Administración Pública y están a su servicio, que tienen un carácter esencialmente público.»

Cabe recordar aquí el Criterio Interpretativo CI/1/2015, de 24 de junio de 2015 del Consejo de Transparencia y buen Gobierno y de la Agencia de Protección de Datos sobre el alcance de las obligaciones de 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, en el que se establecía: "A. En principio y con carácter general, la información referida a la RPT catálogo o plantilla orgánica con o sin identificación de los empleados o funcionario 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, de la Ley 19/2013 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".

Precisamente sobre este Criterio Interpretativo, se ha pronunciado la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo, en la Sentencia de 16 de diciembre de 2019, en la que se examinó la obligación de la Administración General del Estado a facilitar a un sindicato los "listados de ocupación", que han de contener la relación concreta e individualizada de los puestos de trabajo de las Relaciones de Puestos de Trabajo, nombre y apellidos del titular del puesto, en su caso, y el domicilio del centro de trabajo al que está adscrito el puesto. Razona la aludida Sala de lo Social lo siguiente:

"En el presente caso la parte demandada deniega la entrega de los listados por precisarse que en éstos figure el nombre y apellidos de los trabajadores, datos básicos que, sin duda, constituyen información precisa para su identificación y ubicación dentro de la estructura organizativa empresarial y que, por ello, resultan necesarios para el desenvolvimiento de la relación laboral correspondiente. Por consiguiente, estamos ante datos que no exigen del consentimiento del afectado para ser recabados por parte de la empresa. (...) Por consiguiente, estará justificado que la empresa comunique datos personales de los trabajadores a los representantes legales y/o sindicales a fin de que éstos puedan ejercer las competencias que la ley les confiere siendo este un escenario que se ajusta a la excepción del art. 11.2 a) LOPD. Parece evidente que si, tanto el art. 64 ET, como el 10.3.1 LOLS confieren derechos de información y documentación a los representantes unitarios y sindicales, la obtención de la misma por la comunicación de la empresa se hallará amparada por esa excepción cuando, efectivamente, se trate de datos que tengan directa conexión con el ejercicio de aquellas competencias. Pero en este caso, la necesidad de identificación de los trabajadores que ocupa cada una de los puestos que en la RTP se relaciona no resulta baladí, pues los elementos personales guardan relación con aspectos tales como la formación, titulación, y especialización, siendo también necesarios para delimitar las circunstancias de las vacantes, su cobertura, orden de prioridades, sistemas de sustitución y de promoción, etc."

Dicho razonamiento es asimismo aplicable al presente supuesto, en el que el solicitante es una Junta de Personal de la Agencia Estatal de Administración Tributaria [REDACTED] [REDACTED] órgano de representación unitario de los funcionarios, que interesa información que versa sobre el Catálogo de Puesto de Trabajo de la Delegación Especial de la Agencia Tributaria [REDACTED], para el desempeño de la función que le es propia, para la cual es preciso disponer de dicha información. No cabe acoger la oposición del Abogado del Estado que refiere que la Relación de Puestos de Trabajo se encuentra publicada en el Portal de Transparencia, que contiene la información prevista 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 y en el artículo 15 de la Ley 30/1984, sin que considere necesario facilitar la información exigida por la Ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, ni la referencia a los datos de las personas identificables.

Como hemos indicado, y con arreglo a la propia jurisprudencia de la Sala de lo Social, los datos identificativos recabados sobre las personas que desempeñan el puesto de trabajo en la Administración Pública se encuentran directamente relacionados con la organización y funcionamiento de un organismo público, esto es, son datos asociados al desempeño de una labor o actividad pública de la Agencia Estatal, en el que concurre un interés público relevante y tiene como finalidad suministrar una información a la Junta de Personal que representa a quienes ocupan los puestos de trabajo. Por ende, no cabe considerar aplicable la previsión del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, en la forma en la que lo ha interpretado la Audiencia Nacional, teniendo en consideración lo antes razonado y que la ocupación de los puestos de trabajo controvertidos está sometida a publicidad.»

Y concluye estableciendo la siguiente doctrina jurisprudencial sobre este punto:

«Que el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no resulta de aplicación cuando por parte de la Junta de Personal se solicita de la Administración la información sobre el Catálogo de los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios a los que representa y que se contiene en los catálogos de puestos de trabajo, no siendo por tanto necesario el trámite de audiencia previa a los funcionarios que ocupan tales puestos de trabajo.»

Habida cuenta de que los argumentos aquí deducidos por la AEAT han sido refutados por el Tribunal Supremo, estableciendo una doctrina que es enteramente trasladable a este caso, procede dar aplicación de la misma y estimar la reclamación con apoyo directo en los pronunciamientos del Alto Tribunal.

Únicamente cabe indicar, a título complementario, que la interpretación restrictiva de la doctrina del Tribunal Supremo defendida por la AEAT, que circunscribe la excepción de la aplicación del artículo 19.3 LTAIBG únicamente a los casos en los que quien solicita el catálogo sea una persona que actúe en [REDACTED] y en relación con los funcionarios a los que represente, no puede ser acogida porque el propio Tribunal basa su razonamiento en lo dictaminado en la Sentencia de 16 de diciembre de 2019 en la que expresamente se dice que *«estará justificado que la empresa comunique datos personales de los trabajadores a los representantes legales y/o sindicales a fin de que éstos puedan ejercer las competencias»*, por lo que

cabalmente se ha de entender que la doctrina expuesta se aplica a todos los supuestos en los que los solicitantes sean *representantes legales y/o sindicales*.

Así lo viene entendiendo regularmente este Consejo subrayando que esta conclusión no sólo se deriva de los fundamentos de la Sentencia del Tribunal Supremo sino que es plenamente coherente con los criterios de ponderación establecidos con carácter general por este Consejo y la AEPD en el Criterio Interpretativo 1/2015, pues la finalidad de dicha audiencia no es otra que la de evitar que el conocimiento público del lugar de trabajo de una persona que se encuentre en situación de especial protección pueda poner en peligro su privacidad o su integridad. Cuando los solicitantes son representantes sindicales, la información no se obtiene con el fin de su difusión pública sino para el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, por lo que, al no haber publicidad, por definición, los mencionados riesgos no existen. En el caso de esta reclamación, el solicitante ha acreditado en el procedimiento su condición de [REDACTED] por lo que su solicitud reúne el presupuesto para exceptuar la aplicación del artículo 19.3 LTAIBG.

En relación con este punto, conviene también mencionar que el fundamento que la LTAIBG proporciona en relación con el tratamiento de informaciones que contengan datos de carácter personal ampara únicamente la cesión por parte del sujeto obligado al solicitante, una vez que éste reciba la información adquiere la condición de «responsable del tratamiento» con arreglo a la normativa de protección de datos, de suerte que deberá cumplir con las obligaciones que esta normativa le impone en cualquier uso que posteriormente haga de la misma. Así lo recuerda la propia LTAIBG en su artículo 15.5: «*La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso*».

Esta garantía hace decaer las reservas formuladas por la AEAT en relación con el formato en el que se solicita la información pues, como acertadamente ha señalado el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6 en el auto número 83/2022 sobre la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo a la que venimos haciendo referencia, habrá de entregarse en el formato solicitado «*sin perjuicio de las advertencias de confidencialidad que puedan establecerse al entregarse la información*», entre las que, cuando proceda, se habrá de incorporar la contenida en el artículo 15.5 LTAIBG.

Finalmente, cabe consignar que consta en este Consejo que otros organismos públicos han facilitado idéntica información cuando la han solicitado representantes sindicales.

10. En definitiva, por las razones expuestas, procede estimar la reclamación y reconocer el derecho de acceso a la información solicitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR a la AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *«En formato Excel, sin marcas ni protección que dificulten su tratamiento. RPT del personal funcionario de la AEAT, bien la actualmente publicada (de 13/09/2022), bien una actualizada al día de la fecha de entrega, que añada las siguientes columnas a lo publicado, que indiquen:*

1. Situación del puesto:

- OCUPADA COMISION SERVICIO*
- OCUPADA NOMBRAM. DEFINITIVO*
- OCUPADA NOMBRAM. PROVISIONAL*
- VACANTE ASIGNABLE*
- VACANTE RESERVADA*

2. Identificación del funcionario que ocupa o tiene reservada dicha plaza:

a. Apellidos, nombre

b. NUMA».

TERCERO: INSTAR a la AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0744 Fecha: 14/09/2023

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>