

Ref.: IAI 37/2018

**Reclamaciones: 283/2018 y 286/2018**

**Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la denegación de acceso y entrega de copia del organigrama del personal de un Ayuntamiento, de los expedientes administrativos de aprobación y modificación de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla de la Corporación.**

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre las reclamaciones 283/2018 y 286/2018 presentadas por un ciudadano contra un Ayuntamiento por la falta de respuesta a la petición de entrega de copia del organigrama del personal del Ayuntamiento, de los expedientes administrativos de aprobación y modificación la relación de puestos de trabajo, de la plantilla de la Corporación y de los expedientes de nombramiento del personal que consta en el organigrama de 2018.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de esta Asesoría Jurídica emito el siguiente informe.

#### **Antecedentes**

1. En fecha 28 de mayo de 2018, el ciudadano, funcionario de carrera en activo del Ayuntamiento, presenta ante el Ayuntamiento dos solicitudes de acceso a la información pública.

En la primera solicitud (6689) solicita copia de completa de los expedientes administrativos de las modificaciones de la relación de puestos de trabajo aprobadas en fechas 30 de octubre de 2013 y 30 de enero de 2014.

En la segunda solicitud (6703) solicita copia electrónica de:

- El organigrama del personal del Ayuntamiento de 2018.
- Los expedientes de aprobación de la plantilla de los años 2016, 2017 y 2018 y, en su caso, las sus modificaciones.
- Los expedientes de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, de los años 2013, 2014, 2016, 2017 y 2018 y, en su caso, sus modificaciones.
- Los expedientes relativos a nombramientos, designaciones, atribuciones de funciones o cualquier otra fórmula utilizada del personal que consta en el organigrama de 2018

En esta solicitud también pide que se le tenga como interesado en los citados expedientes administrativos así como en los que más adelante se pueda adoptar en relación con los mismos, y que en su virtud se le notifiquen los acuerdos y resoluciones que se puedan dictar.

2. En fecha 27 de julio de 2018 tienen entrada en la GAIP dos reclamaciones (283/2018 y 286/2018) efectuadas por el reclamante por las que reitera las peticiones de acceso a la información, por falta de respuesta del Ayuntamiento.
3. En fecha 3 de agosto de 2018, la GAIP solicita informe al Ayuntamiento en relación con esta reclamación.
4. En fecha 4 de septiembre de 2018 el Ayuntamiento entrega una copia al reclamante del informe realizado por el Consistorio, de fecha 27 de agosto de 2018, en el que se considera que las solicitudes formuladas no se enmarcan dentro el derecho de acceso.
5. En fecha 7 de septiembre de 2018, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTC), en relación con la reclamación presentada.

### **Fundamentos Jurídicos**

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas. Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

Queda por tanto también fuera del objeto de este informe la solicitud de la persona reclamante que se le tenga como interesado en los citados expedientes administrativos, así como en los que más adelante se puedan adoptar, y que en virtud de ello se le notifiquen los acuerdos y resoluciones que puedan dictarse.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC).

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

## II

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC) en el artículo 18 establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El artículo 2.b) de la LTC define información pública como: “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”. En términos similares, se pronuncia la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (en adelante, LT).

Así, la información contenida en los expedientes finalizados a que se refieren las reclamaciones, es “información pública” a efectos de la legislación de transparencia y queda sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa.

Sin embargo, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes (artículo 20 y siguientes de la LTC). En concreto, y en cuanto a la información que contiene datos de carácter personal, es necesario valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justifica o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTC que invoca al reclamante.

En caso de que nos ocupa se solicita diferente documentación que, aunque está directamente relacionada, se analizará por separado. En cualquier caso, parece claro que, las solicitudes de acceso que se analizan no comportan el acceso a datos especialmente protegidos a los que se refiere el artículo 23 del LT, dado que, en principio, sólo se trata de datos identificativos.

El reclamante solicita el acceso al organigrama del personal del Ayuntamiento del año 2018. El organigrama es la representación gráfica de la estructura organizativa de la Corporación, por tanto, se trata de un documento que, en principio, no debe contener datos de carácter personal.

También pide acceso a la plantilla (entendida como una agrupación que incluya los puestos de trabajo de cada categoría). Se trata de un documento que, en principio, tampoco debe contener datos de carácter personal.

Por tanto, no habría impedimento, desde el punto de vista de la protección de datos al entregar información del organigrama del personal del Ayuntamiento del año 2018 y de la plantilla.

En cualquier caso, es necesario tener en consideración que la LTC al regular el régimen de publicidad activa, establece que la administración pública, en aplicación del principio de transparencia debe hacer pública la información relativa a la “estructura organizativa interna de la Administración” (art. 9.1.b) y la información “relativa a la plantilla” (artículo 9.1 d). En la medida en que esta información debe ser pública, los ciudadanos también deben poder tener acceso a ella cuando lo solicitan.

## III

En cuanto a la petición de acceso a los expedientes administrativos completos de aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo, debe tenerse en cuenta que la RLT es el instrumento técnico a través del cual se realiza el ordenación de todos los puestos de trabajo de determinada organización. En concreto, el artículo 74 del Estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP), se refiere a la RLT en los siguientes términos: "Las administraciones públicas deben estructurar su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprendan, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Estos instrumentos son públicos." Por tanto, de entrada los expedientes administrativos que solicita el reclamante no contienen datos de carácter personal.

Como en los casos anteriores no habría impedimento, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos personales a poder entregar esta información. No sólo porque en principio esta información no contendría datos personales sino también porque la LTC prevé expresamente su publicación (art. 9.1.d)).

Ahora bien, en caso de que nos ocupa no se pide sólo la RLT o, si procede, sus modificaciones, sino el expediente de su aprobación. El artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), define que debe entenderse por expediente administrativo: "el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a su ejecución". De forma expresa indica que "No forma parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de soporte, como la contenida en aplicaciones, ficheros y base de datos informáticos, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las administraciones públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento".

Si bien en principio la RLT no debe contener datos de carácter personal, el expediente de aprobación puede contener datos personales de las personas que han intervenido en su aprobación o incluso de terceras personas (p. ej. personas que hayan participado en un trámite de información pública).

Por lo que respecta a las primeras, en todo caso serán meramente identificativas de las personas que han intervenido por razón de su cargo en la tramitación del procedimiento. Al respecto, el artículo 24 de la LTC prevé que "Hay que dar acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos meramente identificativos, salvo que excepcionalmente, en el caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos."

Por tanto, ya falta de que del trámite de audiencia a las personas interesadas resulte alguna circunstancia especial que justifique eliminar estos datos de la información facilitada, no habría impedimento, desde el punto de vista de la protección de datos al entregar al reclamante copia de los expedientes administrativos de la aprobación y modificación del LRT de la Corporación donde constara información sobre las personas que han intervenido en el procedimiento.

Cuestión distinta sería la identificación de las personas que hayan podido participar en el procedimiento por otras vías (p. ej. en un trámite de información pública). En este caso ya falta de que se acredite la necesidad de esta información a efectos de transparencia, no

resultaría justificado el sacrificio del derecho a la protección de datos de las personas que hubieran participado en ese trámite.

#### IV

Por lo que respecta a la petición de acceso a los expedientes relativos a nombramientos, designaciones, atribuciones de funciones o cualquier otra fórmula utilizada del personal que consta en el organigrama de 2018.

De entrada, el artículo 9.1.b) de la LTC impone la obligación de publicidad activa de la “estructura organizativa interna de la Administración y de los organismos y entidades a que hace referencia la letra a, con la identificación de los responsables de los distintos órganos y su perfil o trayectoria profesionales”

Por tanto, respecto al personal que ocupa puestos directivos o de especial responsabilidad, en los términos indicados anteriormente, dado que existe una obligación de publicidad activa, nada obstaría a su comunicación.

En cuanto al resto de trabajadores de la Corporación, debe tenerse en cuenta que, como hemos indicado, el artículo 24.1 de la LTC prevé que hay que dar acceso a los datos identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o el actividad pública del organismo a menos que alguna circunstancia especial requiera la protección de las personas interesadas.

Esto, junto con la publicidad de los nombramientos y de las resoluciones de provisiones de puestos de trabajo que se derivan no sólo de la normativa de función pública, sino también de la normativa de transparencia (art. 9.1.e) LTC) hace que se deba poder acceder a la identidad de las personas que han sido nombradas para ingresar en un cuerpo funcional o para ocupar un puesto de trabajo de la Administración Pública. Así lo ha sostenido esta Autoridad en anteriores informes según los cuales es necesario admitir la posibilidad de identificar a las personas que ocupan un determinado puesto de trabajo en el seno de la Administración Pública (IAI 9/2016, IAI 12/2017, IAI 36/ 2017, IAI 4/2018, entre otros, que se pueden consultar en la web de la APDCAT ([www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat))).

Ahora bien, en caso de que nos ocupa se pide acceder no sólo al nombramiento sino al expediente completo. En este caso, debe tenerse en cuenta que en estos expedientes no sólo figura la información identificativa mínima (nombre y apellidos y lugar al que se accede) sino que puede constar otros datos identificativos (dirección, teléfono, correo electrónico, nº DNI, nº SS etc.), datos relativos a la formación, experiencia profesional, datos sobre las pruebas en las que haya participado o incluso categorías especiales de datos (discapacitados, pruebas psicotécnicas etc.). Y esto no sólo sobre la persona nombrada, sino sobre todas las personas que hayan participado en el proceso selectivo.

En principio el solicitante no acredita que tenga la condición de interesado en alguno de estos expedientes. De ser así, su derecho de defensa podría justificar el acceso a la información para poder utilizar los instrumentos que le ofrece el ordenamiento jurídico para pedir la revisión de los actos. Ahora bien, careciendo de la condición de interesado, ya falta de mayor concreción en la solicitud de acceso, no resultaría justificado el acceso a toda esta información con la finalidad de transparencia.

#### V

En cualquier caso, es necesario revertir la importancia de dar traslado de la solicitud a las personas afectadas, tal y como prevén los artículos 31.1 y 42 de la LTC, bien por parte de

el Ayuntamiento, durante la tramitación de la solicitud de acceso, bien por la GAIP durante el procedimiento de reclamación, de forma que se pueda conocer si concurre alguna circunstancia personal concreta que justifique la limitación del derecho de acceso. A estos efectos, la GAIP puede utilizar los datos que constan en el expediente para ponerse en contacto con las personas afectadas o bien solicitar al Ayuntamiento que les facilite los datos que puedan ser utilizados para ponerse en el mismo. en contacto.

Conviene recordar también que, de acuerdo con lo que dispone el artículo 35.2 de la Ley 19/2014, "No se puede adquirir por silencio administrativo el derecho de acceso si concurre alguno de los límites establecidos por ésta u otras leyes para tener acceso a la información pública."

Teniendo en cuenta que una parte de la información objeto de reclamación contiene datos de carácter personal y que, respecto a esta parte, concurre una limitación legal que debe ser tratada aplicando los criterios previstos en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/2014, y que podría suponer una denegación del acceso a la información solicitada, no puede entenderse adquirido por silencio administrativo el derecho de acceso a la información reclamada que contenga datos personales.

### **Conclusión**

La normativa de protección de datos no impide entregar información sobre el organigrama de los empleados de la Corporación del año 2018, de la plantilla y de la relación de puestos de trabajo. También se puede entregar copia de los expedientes de modificación de la RLT, si bien en este caso habría que excluir los datos que permitan identificar a terceras personas distintas a las que hayan intervenido en su aprobación por razón de su cargo.

En cuanto a los expedientes de nombramientos de las personas que ocupan los distintos puestos del Ayuntamiento, la protección de datos personales no impide darle acceso.

En cualquier caso, antes de dar acceso a datos de carácter personal es necesario haber efectuado el trámite de audiencia previsto en la LTC y que no resulte motivo alguno que pueda justificar la denegación del acceso.

Barcelona, 4 de octubre de 2018