



RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0246/2017

FECHA: 22 de agosto de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada 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 respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] (en nombre y representación de la Junta de personal AEAT Valencia) con entrada el 26 de mayo de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] (en nombre y representación de la Junta de personal AEAT Valencia), solicitó a la Delegada Especial de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) en Valencia, adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, con fecha 8 de marzo de 2017 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente documentación:

- *Copia del Catálogo actualizado de Puestos de Trabajo ocupados y vacantes en la Provincia de Valencia, que incluye:*
 - *Colectivo: Funcionarios*
 - *Ámbito: Provincia de Valencia*
 - *Ordenado por Centro/Administración*
 - *Columnas:*
 - Centro/Administración*
 - Área/unidad*
 - Categoría profesional*
 - Nivel*

ctbg@consejodetransparencia.es



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

2. El 27 de abril de 2017, el Departamento de Recursos Humanos de la AEAT indicó al solicitante lo siguiente:

- *La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del ámbito territorial de Valencia se encuentra publicada en el Portal de Transparencia, según modelo establecido al efecto, con datos a fecha noviembre de 2016. La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) tiene elaborada una RPT actualizada a fecha enero de 2017, que no se encuentra publicada por razones que le son ajenas.*
- *En la RPT aparecen con las correspondientes codificaciones datos sobre los puestos de trabajo que atienden a los requerimientos de información solicitados: Área/unidad, nivel, complemento específico, grupo funcional, forma de provisión y situación del puesto.*
- *Los edificios de ocupación de los puestos de trabajo figuran igualmente publicados, tanto en el Portal de Internet de la AEAT, de acceso para todos los ciudadanos, como en diversas funcionalidades de la Intranet Corporativa, a la que, por ser Vd. funcionario puede acceder libremente.*
- *En cuanto a la identificación de los ocupantes de los puestos de trabajo ha de tenerse en cuenta lo siguiente:*
 - *El artículo 14 de la Ley 19/2013, limita el derecho de acceso a la información cuando acceder a la información suponga un perjuicio para, entre otras, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales y administrativos, las funciones administrativas de inspección, los intereses económicos, así como la política económica.*
 - *La aplicación del sistema tributario y la lucha contra el fraude son competencias que claramente puede inscribirse en estas causas que amparan la limitación de acceso, y respaldan un interés público superior que justifica la limitación del derecho al acceso de determinada información, razones que justifican la necesidad de omitir la identidad del personal funcionario adscrito a la AEAT.*
 - *A este respecto deben citarse el artículo 103 de la Ley 31/1990, de Presupuestos General del Estado para 2001, por el que se crea la AEAT, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y su normativa de desarrollo, la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, de las funciones contenidas en el*





artículo 2 del Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, del artículo 3 del Decreto 1002/1961, de 22 de junio, por el que se regula la Vigilancia Marítima del Servicio Especial de Vigilancia Fiscal para la Represión del Contrabando, así como el Acuerdo de Adhesión de España al Convenio de Schengen.

- La propia Ley 19/2013, ampara la limitación a la información sobre los datos identificativos de los funcionarios de los Cuerpos adscritos a la Agencia Tributaria y en general, ya que todos participan de las mismas funciones, del personal que desempeña su puesto de trabajo en la AEAT.
 - Por otra parte, **y aunque no pueden proporcionarse por aplicación de la Ley 19/2013**, como hemos visto, las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo AEAT-Sindicatos sobre relaciones laborales y derechos sindicales de 29 de julio de 2003, así como los órganos de representación de los trabajadores, disponen de las relaciones nominativas del personal de su respectivo ámbito en los términos acordados en el marco de la negociación colectiva y con la obligación de sigilo prevista por la norma, que se les vienen facilitando periódicamente para el ejercicio de las funciones que tienen asignadas, en el marco de relaciones laborales donde se regula la interlocución ordinaria con los agentes sociales. En base a ello dispone Vd. de esa información.
3. Ante esta contestación, [REDACTED] (en nombre y representación de la Junta de personal AEAT Valencia) presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con entrada el 26 de mayo de 2017 y al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, con el siguiente contenido:
- *A modo introductorio, la AEAT confunde de manera interesada la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) con los Catálogos de Puestos de Trabajo, de modo que una RPT no es lo mismo que un Catálogo. La diferencia entre una y otra radica en que las RPT's reflejan la estructura en que orgánicamente ab-initio se organiza un determinado ámbito geográfico, con una asignación teórica de personal funcionario, sin identificación nominativa de dicho personal funcionario y en cambio, el catálogo refleja la distribución nominativa efectiva o real de la plantilla en ese ámbito geográfico, indica los modos excepcionales de ocupación de algunos puestos de trabajo (por ejemplo, las comisiones de servicio con identificación del puesto ocupado y reservado) y además se refleja el centro de trabajo efectivo o real de cada funcionario que en ocasiones no coincide con el puesto de trabajo para el que ha sido nombrado.*
 - *Hasta fechas recientes, los responsables de RR.HH. de la Delegación Especial de Valencia venían entregando a esta Junta de Personal, al amparo del artículo 40.1 del DRL 1/2015 EBEP una copia de los catálogos de puestos de trabajo del personal funcionario. Esta Junta de Personal, en todo momento, ha guardado el debido deber de secreto y sigilo respecto*



de la información facilitada destinándose única y exclusivamente a efectuar un seguimiento de las incorporaciones de personal funcionario a la provincia de Valencia, ya fuera por medio de un procedimiento de cobertura reglado o por "otros medios no reglados". Cuando se han detectado "movimientos de personal irregulares" se ha procedido a efectuar la pertinente denuncia que de momento tan solo se ha circunscrito al ámbito administrativo.(...)

- Esta Junta de Personal ya conoce la existencia de esas publicaciones de las RPT a nivel nacional (y entre ellas la de Valencia). Efectivamente, la publicación de las RPT no deja de ser sino una consecuencia directa de las obligaciones impuestas por la Ley de Transparencia, a la que tiene acceso cualquier ciudadano y que vienen a reflejar la estructura orgánica o "teórica" de los diferentes Departamentos, Delegaciones, Equipos y Unidades, **pero no es esa la información que hemos solicitado**. Por el contrario, lo que veníamos solicitando y se nos entregaba con total normalidad era una relación nominativa de personal funcionario que presta sus servicios en esta Delegación de Valencia y los edificios donde se hallan destinados con mención expresa al modo en que ocupan dichos puestos de trabajo y de las reservas de puestos de trabajo que asimismo existían.
- Es evidente que existen edificios administrativos, del mismo modo que es evidente que en dichos edificios desarrollan su trabajo el personal funcionario y otros de esta provincia, pero es esto precisamente lo que esta Junta de personal quiere conocer, quienes exactamente están trabajando en esos edificios de modo que podamos conocer si en uso abusivo del derecho o al margen de todo derecho se han producido movimientos irregulares de funcionarios sin respetar las normas de provisión de puestos de trabajo.
- Los responsables de esta organización perciben la normativa de provisión de puestos de trabajo como un obstáculo a sus intereses, defienden la libertad de toma de decisión sin sujeción a ningún criterio ni norma legal, por este motivo buscan la opacidad absoluta en sus movimientos de personal irregulares y tratan de perpetuar un sistema de provisión de puestos "paralelo" que sin lugar a dudas les reporta la adhesión inquebrantable de quién se beneficia de este modo de proceder.
(...)
- Es evidente que la AEAT está intentando eludir la posibilidad de que esta Junta de Personal pueda cumplir su función de representación y defensa de los intereses del personal funcionario de su ámbito geográfico y para ello señala fuentes inconexas de información que no responden a lo solicitado y olvida que hasta fechas recientes se nos facilitaba esa información (los catálogos de puestos de trabajo) y que ahora se niegan a facilitar.
- Por todo lo anterior, mediante el presente escrito se interpone reclamación administrativa previa a la jurisdiccional, solicitando de ese Consejo de la Transparencia que por resolución se reconozca el derecho de esta Junta



de Personal a conocer y obtener copia de los catálogos de puestos de trabajo ocupados y vacantes de personal funcionario de la provincia de Valencia, según formato que se nos facilitaba con anterioridad, en el ámbito geográfico de la provincia de referencia y que en virtud de dicha resolución se obligue a la Agencia Tributaria a pasar por tales pronunciamientos, facilitando la información solicitada.

4. El 2 de junio de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a remitir el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINHAFP para que se formularan las alegaciones oportunas. El 21 de junio de 2017, tuvieron entrada las alegaciones de la AEAT, con el siguiente contenido:
 - a. *Los delegados sindicales son los representantes de las secciones sindicales, elegidos por y entre sus afiliados. El régimen jurídico de los delegados sindicales se recoge en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. De conformidad con el artículo 10.3 de tal norma cuentan con las mismas garantías que las establecidas para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones Públicas, así como derecho a tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición de los mismos. En relación con lo anterior, los delegados sindicales cuentan con un ámbito territorial y objetivo de actuación propio, marcado por la legislación vigente, que establece así un régimen específico para el acceso a la información. Este régimen específico es el regulado en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, así como en el Estatuto Básico del Empleado Público (RDL 5/2015 de 30 de octubre.).*
 - b. *Al amparo de dicha normativa y de la formada por, entre otras, el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y a través de la negociación colectiva, todo el conjunto de derechos, deberes, facultades y funciones integran un marco de relaciones laborales constitutivo del régimen específico para el acceso a la información de los órganos y representantes del personal. Existe por tanto un régimen jurídico convencional específico de acceso a la información para estos órganos de representación.*
 - c. *Finalmente, la Disposición adicional primera de la LTAITGB, en su punto 2, establece que "se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. Según lo expuesto, consideramos que existe, por tanto, una previsión legal específica sobre el acceso a la información de estos órganos de representación, que se sustancia a través del marco de relaciones laborales instituido en la Agencia Tributaria mediante acuerdos suscritos con las organizaciones sindicales representativas de la mayoría social, que establecen el régimen de interlocución que se desarrolla en nuestra organización.*
 - d. *Las leyes administrativas o sus normas de desarrollo no regulan el concepto de catálogo de puestos de trabajo del personal funcionario. En el*



- ámbito de la AEAT, tal concepto viene referido, en exclusiva al personal laboral regulado en el artículo 5 de su IV Convenio Colectivo. El diseño del documento al que el reclamante denomina "catálogo" deriva de la resolución R/0009/2017 del CTBG, en la que dicho organismo hizo suyo el concepto y los términos en que la reclamación en cuestión configuraba el "catálogo de puestos de trabajo de personal funcionario"; definición que curiosamente incluía el "NUMA", número asignado por recursos humanos de la AEAT a todos sus empleados, y que supone una herramienta de gestión inexistente e inválida en cualquier ámbito ajeno a esta AEAT, razón por la cual resulta imposible que cualquier regulación legal del concepto de catálogo pudiera incluir tal herramienta interna de gestión. Se reitera que no existe en el ordenamiento jurídico obligación alguna por parte de las administraciones públicas, o en concreto de la AEAT, de elaborar un catálogo de personal funcionario, sea cual fuere su definición formal, o de mantenerlo actualizado. En consecuencia, al no existir tal documento, se configuraría el supuesto c) del artículo 18.1- Causas de inadmisión, de la LTAIBG, por requerir una acción previa de reelaboración.
- e. En cuanto al argumento reiterado de que el catálogo se venía facilitando de forma habitual a la Junta de Personal, parece que exclusivamente en la provincia de Valencia, evidencia que dicha entrega requirió su elaboración ad hoc a tales efectos y se hizo en un ámbito del que no puede sustraerse, el de las relaciones laborales ajeno al de la transparencia y se rige por su regulación propia y distinta de la LTAITGB. Ha de resaltarse, además, que el marco normativo propio de las relaciones laborales tiene, al igual que la materia relativa a la transparencia, que dimana del art. 105 b) de la Constitución Española (CE) un fundamento constitucional directo, como son el derecho a la negociación colectiva ex art. 37.1 CE, la propia libertad sindical consagrada al máximo nivel de protección en el art. 28.1 CE y la configuración de los sindicatos como formaciones sociales con relevancia constitucional, en el art. 7 CE. Se trata de dos materias con anclaje constitucional en el elenco de derechos consagrados en el texto constitucional, debiendo permitir el normal ejercicio de una el respeto y válido ejercicio de la otra; lo contrario llevaría a desvirtuar y vaciar de contenido alguna de las dos.
- f. Precisamente el acceso a la información solicitada por parte de los órganos de representación en ejercicio de un pretendido derecho de acceso a la información pública vulneraría el ámbito de las relaciones laborales; es más, vaciaría de contenido el derecho a la autonomía colectiva, cuyo ejercicio da lugar al proceso negociador entre representantes de los trabajadores y del empresario para configurar las relaciones entre ambos, afectando, por ende, a la propia libertad sindical.
- g. Se reitera que dicha información figura tanto en el portal de Internet de la AEAT como en diversas funcionalidades y aplicaciones de la Intranet corporativa, siendo de especial utilidad esta última. De este modo, con los datos que se le suministran al sindicato reclamante, a saber, los derivados de la Intranet, junto con los derivados de la información que se le suministra en virtud del Acuerdo de 28 de mayo de 2009, por el que se



determina el contenido y periodicidad del suministro de información nominativa de incentivos al rendimiento a las organizaciones sindicales firmantes de dicho Acuerdo. Tanto la organización reclamante como los órganos de representación cuentan efectivamente con la información que se está requiriendo.

- h. El artículo 14 de la LTAIBG limita el derecho de acceso a la información cuando acceder a la información suponga un perjuicio para, entre otras, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales y administrativos, las funciones administrativas de inspección, los intereses económicos, así como la política económica. La aplicación del sistema tributario y la lucha contra el fraude son competencias que claramente pueden inscribirse en estas causas que amparan la limitación de acceso, y respaldan un interés público superior que justifica la limitación del derecho al acceso de determinada información, razones que justifican la necesidad de omitir la identidad del personal funcionario adscrito a la AEAT. En consecuencia, la propia LTAIBG ampara la limitación a la información sobre los datos identificativos de los funcionarios de los cuerpos adscritos a la AEAT en general, ya que todos participan del mismo marco donde desarrollan sus funciones, del personal que desempeña su puesto de trabajo en la AEAT.
- i. El fondo de la cuestión nos remite de nuevo al ámbito de la negociación colectiva, al marco de relaciones laborales AEAT-sindicatos que constituye una auténtica norma convencional que regula la interlocución social y el régimen jurídico de los derechos y facultades de las partes firmantes, constituyéndose en el instrumento a través del que se vehiculan las informaciones procedentes. Así, en ejercicio de la autonomía normativa propia de las relaciones laborales, la AEAT y la mayoría de las organizaciones sindicales (SIAT, CCOO, UGT y CSIF) han alcanzado un Acuerdo de fecha 30 de octubre de 2014, sobre provisión de puestos de carrera horizontal correspondiente a cuerpos y especialidades adscritas a la AEAT para dar respuesta a las necesidades organizativas, del que no es firmante el sindicato GESTHA al que pertenece el solicitante (de hecho la conformación de la Junta de Personal de Valencia supone la mayoría sindical por organizaciones sindicales no firmantes del citado Acuerdo, a diferencia de lo que sucede en la representación global de la AEAT que conforma las mesas de negociación). Dicha central sindical participó del proceso negociador que culminó con el Acuerdo en cuestión, si bien su postura sindical fue la de no suscribirlo.
- j. Todos los Acuerdos, que obligan a las partes, establecen una Comisión de Seguimiento sobre lo pactado. Son esas Comisiones de seguimiento, y las organizaciones en ellas representadas, las receptoras de toda la información correspondiente al desarrollo del Acuerdo una vez firmado. En consecuencia, lo que subyace en esta reclamación son reivindicaciones sindicales excluidas del ámbito de la LTAIBG que tienen un cauce social procedente y específico, se trata de una petición de información que debió haberse canalizado por la vía del ejercicio de las funciones que ley otorga a los órganos de representación o, en su caso, a los órganos con





capacidad negociadora. Tal y como se ha expuesto con anterioridad, no resulta procedente desvirtuar un ámbito con su regulación constitucional, legal y convencional propia.

- k. En conclusión, la AEAT se reafirma en la información ofrecida en escrito de 27 de abril de 2017, y en los motivos para denegar el acceso a la identificación personal, y considera que debe desestimarse la reclamación presentada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, se debe hacer una mención de carácter formal que afecta al plazo de que disponen los sujetos obligados por la ley para contestar a una solicitud de acceso a la información pública.

El apartado 1 del artículo 20 de la Ley 19/2013 establece que “La 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.”

Por su parte, el apartado 4 del mismo artículo 20 dispone que “Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.”



En el presente caso, consta en el expediente que la solicitud de información fue recibida en la AEAT, en fecha 8 de marzo de 2017, siendo la contestación de fecha 27 de abril de 2017, es decir, fuera del plazo de un mes legalmente establecido. Por ello, debe recordarse la obligación de responder expresamente en plazo a las solicitudes de acceso que se le presenten, de tal manera que se garantice adecuadamente el derecho constitucional de los ciudadanos a conocer la información que posean los organismos y entidades públicos.

Asimismo, si el órgano que recibe la solicitud de acceso a la información considera que no es competente para atenderla, debe dirigir la solicitud al órgano competente (ex artículo 19.1 de la LTAIBG), pero respetando siempre el plazo máximo establecido en la Ley.

4. Por otro lado, respecto al procedimiento establecido para contestar, señala el artículo 22.3 de la LTAIBG que *Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.*

En este caso, la Administración se limita a indicar al solicitante que *La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del ámbito territorial de Valencia se encuentra publicada en el Portal de Transparencia y que los edificios de ocupación de los puestos de trabajo figuran igualmente publicados, tanto en el Portal de Internet de la AEAT, de acceso para todos los ciudadanos*

Esta contestación no es correcta desde el punto de vista de la normativa de transparencia y acceso a la información pública. En efecto, tal y como señala el Criterio Interpretativo CI/0009/2015, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), *En ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario de que se concrete la respuesta. Ésta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.*

5. Igualmente, este Consejo de Transparencia entiende que debe hacerse una serie de consideraciones sobre la alegada aplicación de la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG, sobre la que existe un Criterio Interpretativo fijado, el numero CI/0008/2015, de 12 de noviembre, que, en resumen, establece lo siguiente:

- I. *De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, previsto en el artículo 105, letra c), de la Constitución, se rige, primeramente por ésta y, en*



segundo lugar, por “la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.

De este modo la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma general en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de ésta y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 de la LRJPAC).

- II. *El carácter de ley general y básica de la LTAIBG en esta materia tiene como consecuencia principal que las excepciones a su aplicación en materia de acceso a la información pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella.*
- III. *Los apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG contienen la única excepción prevista en la Ley para la aplicación de sus normas sobre ejercicio del derecho a la información.*

Esto es, además, especialmente evidente si se tiene en cuenta que, según la Directriz 39, letra b) de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 y publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría de Presidencia, las disposiciones adicionales de las normas deberán regular entre otras cuestiones “las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado”. De este modo, dado que las disposiciones adicionales en los textos normativos suponen una excepción respecto a lo previsto en la parte dispositiva que está formada por los artículos del cuerpo de la norma, parece claro que las únicas excepciones a la aplicación directa de las normas de la LTAIBG sobre acceso a la información son las previstas en su Disposición Adicional Primera.

- IV. *La Disposición Adicional Primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea un régimen de acceso a la información, también específico.*

En consecuencia, que sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. Fuera de este supuesto, la normativa en materia de acceso a la información de la LTAIBG es siempre de aplicación directa, incluido el caso de un procedimiento administrativo especial, regulado en una norma estatal de carácter sectorial, distinta y diversa por razón de la materia, o en una norma autonómica o local. Si



la norma en cuestión no contiene una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, habrá que considerar a la LTAIBG de aplicación directa en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como lo es, una ley básica y de general aplicación. Solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

- V. *Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG es de carácter genérico, en el sentido que no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, y no provoca, por ello, lagunas o introduce rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título ejemplar y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevé la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico.)*

Con base en dicho Criterio, este Consejo de Transparencia ha venido entendiendo reiteradamente que el acceso a la información para Delegados de Personal y Juntas de Personal que se encuentra regulado en el Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por RDL 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público) no constituye un régimen de acceso específico a la información en los términos señalados. Ello es así porque la mencionada norma tan sólo señala, con carácter general, que dichos representantes de los trabajadores tienen como una de sus funciones la de recibir información sobre la política de personal, así como sobre la evolución de las retribuciones, del empleo y de la mejora del rendimiento (artículo 40.1 a) en los siguientes términos:

- 1. Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:*



a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.

(...)

Por lo tanto, y de acuerdo con el Criterio anteriormente mencionado, si la norma en cuestión no contiene una regulación específica del acceso a la información, por más que pueda regular exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, habrá que considerar a la LTAIBG de aplicación directa en todo lo relacionado con dicho acceso.

6. Por otro lado, y tal y como indicó este Consejo de Transparencia en la Resolución de 4 de octubre de 2016, dictada en el procedimiento R/305/2016,

- a. *“La Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre Negociación Colectiva y Participación en la Determinación de las Condiciones de Trabajo de los Empleados Públicos, establece que existe una obligatoriedad de negociar sobre todas las materias previstas en su artículo 32, entre las que se incluye, por ejemplo, el incremento de la retribuciones. Además, del artículo 33 de la misma Ley, se desprende que no será posible excluir de la negociación ninguna de las materias sobre las que existe obligación de negociar, salvo que las partes de mutuo acuerdo convengan lo contrario.*
- b. *El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) en su artículo 32.1 señala que La negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se regirá por la legislación laboral. Y su artículo 33 dispone que La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales.*
- c. *Finalmente, su artículo 37 - Materias objeto de negociación – modifica el régimen anterior y establece que*

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

- a) *La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas.*
- b) *La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.*
- c) *Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.*



- d) *Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.*
- e) *Los planes de Previsión Social Complementaria.*
- f) *Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.*
- g) *Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.*
- h) *Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.*
- i) *Los criterios generales de acción social.*
- j) *Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.*
- k) *Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley.*
- l) *Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.*
- m) *Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.*

2. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación: b) La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.

Por lo tanto, siendo el derecho de acceso a la información pública un derecho constitucional con un régimen de ejercicio específico sometido a reserva de Ley, queda al margen de la negociación entre la Administración y los Sindicatos y, por tanto, sus acuerdos no impiden que ese derecho se ejerza de manera autónoma e independiente de éstos, cuyos efectos vinculan únicamente a las partes intervinientes. No dar la información a los representantes sindicales conforme a los preceptos impuestos por la LTAIBG supondría hacerlos de peor condición que si la información la solicitaran ciudadanos ajenos a la organización administrativa, a los que debería proporcionarse la misma, salvo existencia de límites o causas de inadmisión.”

Finalmente, debe señalarse que los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre esta cuestión y, en concreto, en la Sentencia 93/2017, de 17 de julio de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid en el PO 47/2016 en la que se señala que: *“El artículo 12 de la LTAIBG reconoce del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, sin distinción” (...)* *“No cabe calificar el artículo 40.1.f) del EBEP de” régimen específico de acceso a la información”, en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013. “En todo caso, todo posible duda sobre el alcance de este precepto habría de ser solventada mediante la aplicación del principio “ pro actione” como viene haciendo la Sala Tercera en relación con los problemas de legitimación (STS 6 de marzo de*



2017, rec. 386/2017 (sic), en realidad recurso 4016/2014 pues 368/217 es el número de la sentencia)

7. Sentado lo anterior, y más allá de los argumentos que se han analizado en los apartados precedentes, el objeto de la solicitud viene relacionado con los puestos de trabajo de la Delegación Provincial de la AEAT en Valencia.

En este ámbito, y concretamente por la solicitud de identificación de los ocupantes de dichos puestos de trabajo que se realiza, debe recordarse que el Criterio Interpretativo nº 1/2015, aprobado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, en aplicación de lo previsto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, indica lo siguiente:

1. **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.**

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 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.*

B. *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.

2. **Información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados.**

- A. Dado que en uno y otro caso la información incluye datos de carácter personal, el órgano, organismo o entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, tal y como ya ha visto que sucedía en el supuesto de la letra b) del precedente apartado A.
- B. Para efectuar la ponderación, habrán de tenerse en cuenta las siguientes reglas:
- a) Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.
- b) En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:
- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza –asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.
 - Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.



- *Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.*
- C. *En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD.*
- D. *También en todo caso, y en el supuesto de que resulte obligado facilitar la información, se observará lo señalado en la regla B del precedente epígrafe 1 respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG y a las situaciones especiales de los funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información.*
8. Por lo tanto, y en base a los argumentos expuestos, debe entenderse que este Criterio es aplicable tanto a las Relaciones de Puestos de Trabajo como a los Catálogos de Puestos de Trabajo o documentos análogos.

En este sentido, las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto (art. 15 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública). Alega la Administración que no existen los denominados Catálogos de Puestos de Trabajo. Sin embargo, entre las funciones que desempeña la Subdirección General de Planificación de Recursos Humanos y Retribuciones de la Secretaría de Estado de la Función Pública figura la del examen y resolución de las propuestas de aprobación y modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo o Catálogos de personal funcionario y laboral (http://www.sefp.minhafp.gob.es/web/areas/funcion_publica/competencias/puestos-trabajo.html). Con independencia de la denominación que se otorgue al mismo, lo



cierto es que el Criterio Interpretativo señalado con anterioridad es claro y debe aplicarse en cualquier caso.

De igual manera, si es obligación de la Administración facilitar las relaciones o catálogos de puestos de trabajo con motivo de la obligación legal impuesta por la normativa específica en materia de relaciones Administración-Sindicatos, con más motivo es tenerlas a disposición de los representantes sindicales cuando lo soliciten bajo el amparo de la normativa de Transparencia y acceso a la información pública, sin que sea admisible invocar una ausencia de información que hay que elaborar por imperativo legal.

9. Sostiene la Administración que, en aplicación de este mismo Criterio, *La aplicación del sistema tributario y la lucha contra el fraude son competencias que claramente pueden inscribirse en estas causas que amparan la limitación de acceso y respaldan un interés público superior que justifica la limitación del derecho al acceso de determinada información, razones que justifican la necesidad de omitir la identidad del personal funcionario adscrito a la AEAT. En consecuencia, la propia LTAIBG ampara la limitación a la información sobre los datos identificativos de los funcionarios de los cuerpos adscritos a la AEAT en general, ya que todos participan del mismo marco donde desarrollan sus funciones, del personal que desempeña su puesto de trabajo en la AEAT.*

Esta interpretación no es del todo correcta. La existencia de un interés público superior está concebida por la LTAIBG como una posibilidad de otorgar el acceso a la información a pesar de que pueda existir un límite legal, no – como pretende la AEAT – para lo contrario, es decir, para denegar el acceso a la información. Así se recoge en el artículo 14. 2 de la LTAIBG: *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.*

10. Igualmente, la Administración entiende que la lucha contra el fraude permite denegar la información relativa al nombre y apellidos de los funcionarios que ocupan puestos de trabajo en la AEAT.

Pues bien. Como ha quedado indicado en el precitado Criterio Interpretativo, *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.*

Los datos de nombre, apellidos y cargo ocupado son, sin duda, datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, por lo que debe prevalecer el derecho de acceso frente a la protección



de datos personales. Esta relación, a juicio de este Consejo de Transparencia, no interfiere en la lucha contra el fraude ni pone en peligro bienes o derechos más dignos de protección.

11. Por todo lo anteriormente expuesto, debe estimarse la presente Reclamación y reconocerse el derecho del Reclamante a acceder a la información solicitada, atendiendo, respecto de la identificación del ocupante de la plaza, lo previsto en el Criterio Interpretativo anteriormente reproducido, esto es:

- Respecto de los empleados públicos que tengan la condición de funcionarios en la Delegación Provincial de la AEAT en la provincia de Valencia,
- *Copia del Catalogo actualizado de Puestos de Trabajo ocupados y vacantes en esa Delegación/provincia en formato legible por ordenador y ajustándose exclusivamente a las siguientes columnas:*

Centro/Administración
Área/unidad
Categoría profesional
Nivel
Complemento específico
Grupo funcional
Forma de provisión
Situación del puesto
Numa
Nombre ocupante
Edificio de ocupación del funcionario

- En caso de no disponer de todos los parámetros indicados en la solicitud, se proporcionará el catálogo actualizado de puestos de trabajo ocupados (con identificación de los ocupantes) y vacantes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, se acuerda

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] (en nombre y representación de la Junta de personal AEAT Valencia), con entrada el 26 de mayo de 2017, contra la Resolución de fecha 27 de abril de 2017, de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA en Valencia, adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA en Valencia, adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en



el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] en nombre y representación de la (Junta de personal AEAT Valencia) la información mencionada en el Fundamento Jurídico 11 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA en Valencia, adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la contestación remitida al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO**

Por suplencia (Resolución de 19 de junio de 2017)

**EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO**

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

