



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/03/2024
HASH: 030c8896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 2811/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Defensa Ciudadana Activa.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

Información solicitada: Copia de expediente y responsable de su tramitación.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de junio de 2023 la asociación reclamante solicitó al INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INSS) / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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:

« (...) 1.- Se nos remita copia, adjuntando el índice de documentos conforme a la Ley 39/2015, así como anonimizando los datos personales del titular, aunque tenemos

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

permiso del titular para el acceso al mismo, del expediente 11 2022 522516 14 tramitado por esta administración pública.

2.- Se nos remita la identificación de la persona o personas responsables de la tramitación del mismo, así como la documentación relativa a la forma de provisión del puesto que ocupen».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 26 de septiembre de 2023, la asociación solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, poniendo de manifiesto no haber recibido respuesta a su solicitud.
4. Con fecha 2 de octubre de 2023, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía remitió la reclamación a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), al considerarla de su competencia, atendiendo al sujeto reclamado. Este escrito tuvo entrada en este Consejo con fecha 4 de octubre de 2023.
5. Con fecha 4 de octubre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES 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 30 de octubre de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

« (...) El escrito de Defensa Activa Ciudadana tuvo entrada en el registro de la Dirección Provincial del INSS en Cádiz el 26/06/2023. Con fecha 13/07/2023, esa Dirección Provincial envió una comunicación a la asociación requiriendo la acreditación de la representación del interesado.

Hasta la fecha no se ha recibido por parte de esta asociación el documento requerido.

(...) esta Entidad dará acceso y facilitará copia de los documentos contenidos en el expediente administrativo 11 2022 522516 14, previa acreditación por parte de la asociación "Defensa Ciudadana Activa" de la representación que ejerce del titular del citado expediente.

Por lo que se refiere la identificación de las personas responsables de la tramitación del citado expediente, esa información se facilitará, en las condiciones que anteriormente se han señalado, junto con el acceso al conjunto del expediente administrativo.

No obstante, en relación con esta solicitud de identificación de las personas responsables de la tramitación del expediente hay que considerar que el derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas establecido por el art. 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas hay que armonizarlo con el derecho a la protección de datos personales conforme a lo que establece el art. 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...).

La autoridad de control nacional en materia de protección de datos ha interpretado este precepto en el sentido de considerar que los datos referidos al nombre y apellidos de la persona que ocupa un puesto en la Administración no son más que datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, y por tanto, subsumibles en el art. 15.2 de la Ley 19/2013.

No obstante, la resolución de 25 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública por la que se establece el protocolo de prevención de violencia en el trabajo establece entre las actuaciones previas a una situación de riesgo aquellas medidas proactivas destinadas a proteger la persona del funcionario, entre las que se cita expresamente la de “proteger la identidad de los empleados, utilizando tarjetas con número de seguridad”.

Por lo tanto, para garantizar los derechos de esos empleados, esta Entidad no facilitará su nombre y apellidos y el derecho de los ciudadanos a identificar a las autoridades y al personal al servicio de esta Entidad Gestora con funciones en esa materia se materializará, en todo caso, mediante números de seguridad que, individualizando al funcionario, garantizaran la seguridad de su persona.

Finalmente, por lo que se refiere a la documentación relativa a la forma de provisión del puesto (...).

La forma de provisión del puesto ocupado por las personas empleadas públicas de la Dirección Provincial del INSS de Cádiz puede encontrarla el interesado en la relación de puestos de trabajo que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones tiene publicada en el Portal de la Transparencia. (...)

La información solicitada por la asociación, en cuanto a la documentación relativa a la forma de provisión de los puestos ocupados por las personas responsables del trámite

del expediente administrativo cuyo acceso se requiere, no puede definirse, a juicio de esta Entidad, como datos meramente identificativos relativos a la organización. (...)».

6. El 30 de octubre de 2023, se concedió audiencia a la asociación reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 6 de diciembre de 2023, se recibieron dos escritos en los que se expone que:

« (...) No precisamos representar a nuestros socios o a cualquier persona con relación a las informaciones que solicitamos, que habitualmente son genéricas, y tampoco lo necesitamos para el acceso a la información pública conforme a la normativa vigente. (...)

Respecto a la identificación del personal responsable (...) olvida la normativa de la Administración General del Estado que obliga a su personal a identificarse ante los ciudadanos tanto de forma escrita como al teléfono (...).

Por otro lado alude una resolución de 25 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública que no se adjunta, por lo que no puede ser conocida y, tras una búsqueda de la misma, sólo encontramos la relativa al procedimiento de movilidad de las empleadas públicas víctimas de violencia de género (...).

(...) la administración reclamada no adjunta ni se refiere a ninguno de los anexos que según la norma que cita deberían emplear, ni por qué considera que nuestra solicitud daría lugar a casos de agresión, dado que no han realizado el análisis y diagnóstico de la situación conforme al art. 3.1 de la resolución que invoca.

La identificación del personal permitiría, en su caso, la recusación del mismo (...)

Por otro lado la negativa a facilitar la documentación, anonimizada por supuesto, que justifique la forma de acceso al puesto de la persona responsable indicada, efectivamente no nos referimos a datos identificativos. La información se solicita, sin necesidad de conocer la identidad de la persona (al margen de las citas a la Leyes derogadas como la LOPD del año 1999) consideramos es información pública y facilita conocer cómo personal que entendemos no cumple correctamente sus funciones llega a puestos de tal responsabilidad. (...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG²](#) 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 Gobierno³](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁵](#) 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 copia de un expediente administrativo concreto y a la identificación del responsable de su tramitación, así como la forma de provisión del puesto que ocupa.

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

El organismo requerido no respondió en plazo a la solicitud, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, informa que concederá el acceso parcial a la copia de los documentos contenidos en el expediente administrativo, previa acreditación, por parte de la asociación, de la representación que ejerce en relación con el titular del citado expediente. En lo concerniente a la identificación del responsable de la tramitación del expediente, concederá el acceso mediante un número de seguridad, sin identificar el nombre y apellidos, para garantizar la seguridad de la persona. Finalmente, en relación con la forma de provisión del puesto que ocupa, deniega el acceso al considerar que dicha información no puede definirse como datos meramente identificativos relativos a la organización, remitiendo genéricamente a la relación de puestos de trabajo del órgano que consta publicada.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] 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. Centrada la reclamación en los términos expuestos la Administración dice conceder el acceso a la primera parte de la información solicitada en la que se pretende copia del expediente administrativo, pero condiciona tal acceso a la justificación, por parte de la asociación reclamante, su condición de representante del interesado en ese concreto expediente.

Tales razonamientos, sin embargo, no pueden tener una favorable acogida. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, el objeto del derecho de acceso a la información pública está conformado por los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados por haber sido adquiridos o elaborados en el ejercicio de sus funciones — estos dos requisitos se dan en el supuesto actual— sin que sea necesario motivar el acceso, ni, en consecuencia, ostentar la condición de interesado —condición que, desde la perspectiva del derecho de acceso a la información pública únicamente resulta relevante a efectos de determinar la normativa aplicable al acceso según dispone el primer apartado de la Disposición adicional primera LTAIBG—. En este caso, la asociación reclamante ejercita el derecho en su propio nombre, no en representación del interesado en el expediente administrativo, por lo que no puede exigírsele que acredite representación alguna

Por todo lo expuesto, procede la estimación de esta reclamación en este punto, debiendo el organismo requerido proporcionar el acceso sin condición alguna, al no haberse invocado ningún límite o causa de inadmisión sobre el acceso a esta información que tiene el carácter de *información pública* con arreglo al citado artículo 13 LTAIBG.

6. Sentado lo anterior, y por lo que concierne a la identificación del responsable de la tramitación del expediente no puede desconocerse que tal circunstancia está regulada (reconociéndose como derecho de los *interesados*) en el artículo 53.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común y, con carácter general, como ocurre en este caso, en el artículo 15.2 LTAIBG —según cuyo tenor «[c]on carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano»—.

El alcance de este precepto, en relación con la identificación de quienes prestan servicios en el sector público, ha sido precisado, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 16 de marzo de 2021 (ECLI:ES:AN:2021:956), en la que se señala lo siguiente (F.J.2º):

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

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

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

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

No acreditándose por la Abogacía del Estado que la información que se acuerda entregar por el Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno pueda comprometer la seguridad de los empleados públicos, por ser posible la localización de los centros de trabajo de personas que temen por su integridad física, no puede prosperar este motivo de apelación.” (FJ. 2º)».

En aplicación de la normativa y la jurisprudencia que se acaba de exponer, procede estimar la reclamación en este punto, debiéndose facilitar por el Ministerio la identificación del responsable de la tramitación del expediente, salvo que, tras haberle concedido el correspondiente trámite de audiencia, acredite que se encuentran en una situación de vulnerabilidad que pueda verse agravada por la revelación de su lugar de trabajo.

A la anterior conclusión no obsta la existencia de la resolución de 25 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública en la que, según alega el Ministerio requerido, se establece el protocolo de prevención de violencia en el trabajo,

previéndose *«aquellas medidas proactivas destinadas a proteger la persona del funcionario, entre las que se cita expresamente la de “proteger la identidad de los empleados, utilizando tarjetas con número de seguridad”*». Y ello, porque con independencia ahora del rango de la mencionada resolución, no se ha acreditado por la Administración que en ese caso concurra una situación de riesgo que haga necesario el recurso a la tarjeta con número de seguridad; no pudiéndose, por tanto, en ausencia de esa explicación, admitir que prevalezca, en este caso concreto, el derecho a la protección de datos personales del empleado frente al interés público en la divulgación de la información.

En consecuencia, procede estimar la reclamación en este punto.

7. A una conclusión diferente, sin embargo, ha de llegarse respecto del pretendido acceso a la documentación referida *a la documentación acreditativa de la provisión del puesto del trabajo que ocupe* el empleado cuya identificación se solicita. Tratándose de un empleado público de la Dirección Provincial del INSS de Cádiz, es evidente que la provisión de su actual puesto de trabajo se ha debido hacer con arreglo a la normativa general y particular que regula los procedimientos de esta naturaleza. No existiendo en este caso razón ni indicio alguno para poner en cuestión la regularidad del procedimiento de provisión del puesto, el acceso a la documentación acreditativa de la provisión resulta claramente desproporcionado en la medida en que dicha documentación contiene datos de carácter personal que exceden de los *meramente identificativos*, por lo que, atendiendo a las circunstancias concurrentes, en la ponderación exigida en el artículo 15.3 LTAIBG prevalece el derecho a la protección de datos de carácter personal frente al interés general en conocer la documentación solicitada y al pretendido interés particular de conocer *«cómo personal que entendemos que no cumple correctamente sus funciones llega a puestos de tal responsabilidad.»*

En consecuencia, procede la desestimación de la reclamación en este punto.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación parcial de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por Defensa Ciudadana Activa frente a la resolución del INSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, en los términos señalados por el FJ7º.

SEGUNDO: INSTAR al INSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a la asociación reclamante la siguiente información, en los términos señalados por el FJ7º con respecto a la segunda parte de la misma:

«1.- Se nos remita copia, adjuntando el índice de documentos conforme a la Ley 39/2015, así como anonimizando los datos personales del titular, aunque tenemos permiso del titular para el acceso al mismo, del expediente 11 2022 522516 14 tramitado por esta administración pública.

2.- (...) la identificación de la persona o personas responsables de la tramitación del mismo.»

TERCERO: INSTAR al INSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la asociación reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0316 Fecha: 18/03/2024

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>