



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0096/2017

FECHA: 20 de junio 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 número RT/0096/2017 presentada por [REDACTED] [REDACTED] 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. Por escrito registrado en la Comunidad de Madrid el 7 de febrero de 2017, la ahora reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -desde ahora, LTAIBG-, la siguiente información de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio:

Los documentos elaborados por la Consejería de Medio Ambiente que establece el artículo 18.3 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, entre los años 2005 y 2016 incluidos. "Cada Consejería propondrá las relaciones de plazas vacantes que deban cubrirse en el correspondiente ejercicio presupuestario, así como las previsiones temporales sobre la evolución y cobertura de las restantes". Si la información estuviese codificada se solicita el significado de cada uno de los códigos.

Mediante Resolución de 10 de marzo de 2017 del Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio se inadmite la solicitud de acceso planteada por los siguientes motivos:

ctbg@consejodetransparencia.es



- La propuesta de la relación de plazas vacantes que deban cubrirse en cada ejercicio presupuestario y que elabora y envía cada Consejería es un informe interno y constituye en todo caso un acto de trámite, integrado dentro del procedimiento de elaboración de la oferta de empleo público. Es decir dicha propuesta no tiene una trascendencia externa hacia el ciudadano en tanto no se materialice con la aprobación de la oferta de empleo público.
- No obstante lo establecido en el artículo 18.3 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, se ha de tener en cuenta que, en cumplimiento de la normativa básica estatal, se fija una tasa de reposición de efectivos para los sectores determinados por dicha normativa, considerados como prioritarios, por lo que no resulta posible determinar la previsión temporal de la evolución y cobertura de las restantes de cada Oferta de Empleo Público aprobada por la Comunidad de Madrid.
- Las propuestas que se envían por las Consejerías son documentos internos, cuyo conocimiento público no resulta justificado con la finalidad de la transparencia de la Ley, por lo que puede resultar abusivo.
- La información solicitada se encuentra incluida en las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto a la señalada en el apartado b y e.
- En todo caso, respecto a la petición de información desde el año 2005 a 2016, se ha de estar a lo establecido en la disposición final novena de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.2. del Código Civil.

Frente a esta Resolución la interesada interpone reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG antes este Consejo mediante escrito registrado el siguiente 21 de marzo, en atención a los siguientes argumentos:

- En la Resolución de Inadmisión se indica en la motivación primera que es un informe interno y un acto de trámite, sin trascendencia para el ciudadano. Discrepo de dichas consideraciones, ya que este documento es preceptivo por Ley y constituye un trámite imprescindible para la elaboración de la Oferta de Empleo Público, siendo la posición oficial de la Consejería de Medio Ambiente. Constituye además el documento oficial mediante el cual la Consejería evalúa las plazas/puestos de trabajo vacantes, los que propone cubrir en ese ejercicio y la previsión sobre la evolución y cobertura de los restantes. Se indica en la Resolución que no es posible realizar esta última determinación que exige la Ley 1/1986, por la tasa de reposición de efectivos que establece la normativa básica estatal. En ese caso, se solicitan los posteriores documentos/informes de trámite que motiven/adapten la propuesta de cada Consejería al cumplimiento de la normativa estatal, y que den lugar a la correspondiente Propuesta de Oferta de Empleo Público, para conocer los criterios y como se toman las decisiones públicas.
- En la motivación segunda se indica que siendo documentos internos, su conocimiento público puede ser abusivo. No cabe tal consideración cuando solicito documentos de trámite cuya elaboración es preceptiva, y su mera copia



no afecta al funcionamiento de las unidades que tienen esta información. En cualquier caso, si fueran muy extensos, me sería suficiente con la copia de lo referido a los Cuerpos de Ingenieros y Arquitectos Técnicos y Superiores.

2. El 21 de marzo de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se dio traslado del expediente, por una parte, a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano para conocimiento y, por otra parte, al Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

Por escrito del Secretario General Técnico de la Consejería de referencia registrado en este Consejo el 10 de abril de 2017 se da traslado de las alegaciones correspondientes cuyo contenido puede sistematizarse de la siguiente manera:

- *La configuración de las Ofertas de Empleo Público de las Administraciones Públicas se ha visto obligada a ajustarse, en los últimos tiempos, a las directrices que, al respecto, contenga la normativa básica estatal, adquiriendo especial relevancia entre la misma, la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado, en la que se determina el límite máximo de la tasa de reposición de efectivos permitido por dicha normativa, así como los sectores y colectivos que, al considerarse prioritarios y esenciales para el funcionamiento de los servicios públicos, son susceptibles de vinculación a la Oferta que corresponda dentro del escrupuloso respeto a la citada tasa de reposición*
- *Por ello, las disposiciones contenidas en el artículo 18 de la Ley 1/1986 de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, han de adaptarse a los límites descritos anteriormente, ya que únicamente podrán vincularse a Oferta de Empleo Público las plazas que cumplan los parámetros establecidos por la normativa básica estatal y en el número de ellas que tenga cabida dentro del porcentaje que, anualmente, señale esta última, circunstancia que impide tanto a cada una de las Consejerías, como al propio Consejo de Gobierno, efectuar previsiones temporales sobre la evolución y cobertura de las plazas que no resulten, finalmente, incluidas en la Oferta que sea aprobada.*

Este mismo motivo es el que impide la posibilidad de una programación plurianual, puesto que se estarían adoptando decisiones al margen de las disposiciones y limitaciones del presupuesto anual, tanto estatal -donde se contienen, como ya se ha analizado, normas de carácter básico-, como autonómico, debiendo, por el contrario, trasladar a este último, como no podía ser de otro modo, las directrices y limitaciones de obligado cumplimiento por todas las Administraciones Públicas que determinara el primero

- *En cumplimiento de lo previsto en el artículo 37.1.I) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto*



Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, han de ser objeto de negociación en su ámbito respectivo -en este caso, la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Madrid- “Los criterios generales sobre ofertas de empleo público”, extremos todos ellos que ocasionan que la Oferta que sea objeto de tramitación y, en su caso, de aprobación final por el Consejo de Gobierno, pudiera venir determinada, en su totalidad, por los acuerdos que pudieran alcanzarse entre la Administración y el banco social, siempre dentro de las limitaciones que vinieran estipuladas por la normativa básica estatal, lo que impide, igualmente, ese automatismo en la inclusión de plazas en las Ofertas de Empleo Público que refleja el artículo 18.2 de la Ley 1/1986, y de la que trae causa el carácter imperativo que acogía el tenor literal del artículo 18.3 del referido texto legal en relación a las propuestas de las Consejerías (“plazas vacantes que deban cubrirse”), ya que, actuar en contrario, supondría una grave vulneración de la legalidad vigente.

- *En atención a lo anteriormente expuesto resulta obvio que las propuestas, que en su caso pudieran formularse, en relación a las plazas a cubrir en la Oferta de Empleo Público de que se trate, no puede sino considerarse como documentos internos, meramente informativos y no vinculantes. Esto es por cuanto la elaboración definitiva de la Oferta de Empleo Público vendrá determinada por los sectores y colectivos y el número de plazas que, a través de la tasa de reposición de efectivos, que determine, anualmente, la normativa básica estatal en la Ley de Presupuestos Generales de cada ejercicio -lo que impide la planificación plurianual a la que alude el artículo 18-, a lo que se suma el proceso negociador a que ha de someterse dicha Oferta, dentro de los parámetros que señale la ya reiterada normativa básica, extremos ambos que impiden otorgar una naturaleza preceptiva y decisoria a las propuestas que pudieran remitir las Consejerías, como parece pretender la reclamante, debiendo por ello considerarse como documentos auxiliares e, incluso, no siempre existentes, máxime teniendo en cuenta que ha habido anualidades en las que las exigencias del cumplimiento del déficit público por parte de las Administraciones Públicas ha obligado a establecer una tasa de reposición de efectivos para todas ellas del cero por ciento, ocasionando un período de prohibición en la incorporación de nuevo personal en las mismas.*

Como colofón de esta argumentación, la administración autonómica alude al CRITERIO INTERPRETATIVO CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015 elaborado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con relación a la causa de inadmisión de solicitudes de información que tengan carácter auxiliar o de apoyo.

- *Respecto al posible carácter abusivo de la petición formulada por la interesada - máxime incidiendo en el carácter únicamente interno y auxiliar de la documentación requerida por la misma-, así como en lo relativo a la retroactividad que, en el hipotético caso de que pudiera haberse tomado en consideración el período 2005 a 2016 que mencionaba la reclamante en su*



solicitud de información, se estaría otorgando a la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que ésta entró en vigor con posterioridad a los periodos solicitados por la reclamante.

- Concluye su escrito señalando que, *se considera que no procede acceder a facilitar la información solicitada por la reclamante al estar incluida la misma en las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 b) y e).*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) 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, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas, tal y como se ha reseñado en los antecedentes de esta reclamación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un *Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las*



reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno - BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. La primera cuestión en la que debemos centrar nuestra atención consiste en examinar la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información contemplada en el artículo 18.1.b) alegada por la administración autonómica en la Resolución ahora recurrida y reiterada en el escrito de alegaciones remitido a esta Institución, dado que si alcanzásemos una respuesta afirmativa habría de desestimarse la reclamación planteada.

Tal y como recuerda la administración autonómica en las alegaciones formuladas en este procedimiento, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG, ha elaborado el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/006/2015, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG. En dicho documento, en consecuencia, se fijan las siguientes cuestiones:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de



aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.

- En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:
 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.
- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para qué operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue la información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.

Como puede apreciarse, el artículo 18.1 LTAIBG enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información configuradas como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de esta premisa, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica tradicional de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de una “información auxiliar” o “de apoyo” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

4. Tal y como se ha tenido ocasión de reseñar más arriba, dos de las condiciones que determinan la apreciación de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información consisten en que *lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final* y que *se trate de información preparatoria de la*



actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. En el caso de referencia, hay que tener presente que la Oferta de Empleo Público, en atención de lo previsto en los artículos 70.1 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 18.2 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, se trata de un instrumento de planificación de los recursos humanos de una administración pública y no de un elemento de reposición inmediato de vacantes. De este modo, en el caso que ahora nos ocupa, de acuerdo con el artículo 18.3 de la Ley 1/1986 la formación de la Oferta de Empleo Público se lleva a cabo a través de la remisión de una propuesta de la relación de plazas vacantes por cada Consejería, pero ello no significa que la suma de todas las propuestas elaboradas por las Consejerías se convierta, inmediatamente, en el número de las plazas vacantes incorporadas a la correspondiente Oferta de Empleo Público.

En efecto, la relación de plazas vacantes es eso, una mera previsión de las vacantes que se hayan podido producir en cada Consejería por diferentes causas, entre las que cabe aludir, a título de ejemplo, a las motivadas por jubilación, a la previsión cuantificada de declaraciones de alguna modalidad de excedencia o las previsiones de fallecimientos. Estas relaciones de plazas vacantes propuestas por cada Consejería quedan, por lo demás, como ha advertido la administración autonómica, sujetas a las previsiones que, con carácter básico, se contemplan en las Leyes de Presupuestos Generales del estado con carácter anula sobre reposición de tasa de efectivos y sectores estratégicos que pueden implicar, por ejemplo, que no exista una efectiva Oferta de Empleo Público para determinados Cuerpos y escalas mientras que si exista para otros.

De este modo, lo determinante en este proceso no es la propuesta que pueda formular cada órgano o unidad administrativa, sino, por el contrario, el Decreto de aprobación de la Oferta de Empleo Público y la documentación que ha de acompañarlo como la Memoria Económica y la Memoria en la que el órgano proponente justifique la inclusión de las concretas plazas vacantes en cada Cuerpo y Escala.

Con ello, en definitiva, se quiere poner de manifiesto que lo solicitado por la ahora reclamante se configura como *un texto preliminar o borrador sin la consideración de final* –dado que el texto final es el concreto decreto de Oferta de Empleo Público- y que *se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.* En suma, procede desestimar la reclamación en este aspecto concreto al apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG y tratarse de información auxiliar o de apoyo.

5. Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera conveniente formular dos consideraciones generales a propósito de dos alegaciones formuladas por la administración autonómica que han de rechazarse de plano.



La primera de ellas se refiere a la concurrencia en el caso que nos ocupa de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/003/2016, de 14 de julio, sobre el alcance de las causas de inadmisión de solicitudes de información repetitiva o abusiva –disponible en página web del Consejo [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html)-. De acuerdo con lo previsto en dicho Criterio, lo cierto es que en el presente caso no cabe apreciar la causa de inadmisión de tratarse de una solicitud abusiva puesto que no concurre ninguna de las circunstancias que pueden fundamentar su apreciación

La segunda consideración se refiere a la errónea interpretación que realiza la administración autonómica para considerar que no resulta de aplicación la LTAIBG respecto de solicitudes de acceso a la información referidas a información de años anteriores a la fecha de entrada en vigor de la misma. Transcurridos cerca de dos años de la entrada en vigor de la LATIBG en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales -10 de diciembre de 2015- y cerca de tres años en el ámbito de la Administración General del estado -10 de diciembre de 2014-este Consejo de Transparencia ha reiterado en diferentes ocasiones que el concepto de información pública contenido en el artículo 13 de la LTAIBG se refiere a información que obre en poder de los sujetos obligados en el momento de la solicitud, independientemente de su fecha, motivo por el que, en consecuencia, se puede, por tanto, solicitar información pública generada antes de la entrada en vigor de la Ley.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], dado que la información solicitada incurre en la causa prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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, de 1 de octubre, de 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.

POR SUPLENCIA (RESOLUCIÓN de 19 de junio de 2017)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda