



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 0001-00090991.

N/REF: 1121/2024.

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE SANIDAD.

Información solicitada: Categorías de personal estatutario de servicios de salud de las Islas Baleares y Canarias.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1180 Fecha: 21/10/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de mayo de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En contestación a mi solicitud 00001-00090167 se señala que "Una vez analizada la solicitud, y en relación a su consulta solicitando información acerca de las distintas categorías de personal estatutarios en los Servicios de Salud de la Comunidad Autónoma de Canarias y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, se informa que de conformidad con el artículo 15 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de

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



salud, la creación, modificación y supresión de categorías, es una potestad de cada servicio de salud. Al Ministerio de Sanidad le compete la aprobación del catálogo homogéneo, donde se establecen las equivalencias de las categorías profesionales entre los distintos servicios de salud. El Ministerio de Sanidad, en cumplimiento del artículo 15.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, procedió, previa comprobación de las categorías de régimen estatutario existentes en las disposiciones vigentes aplicables a cada servicio de salud de las comunidades autónomas, a la elaboración del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización".

En base a lo expuesto solicito las categorías de personal estatutario que el Ministerio comprobó que existían en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias.»

2. Mediante resolución de 16 de junio de 2024 el citado ministerio resolvió lo siguiente:

«Con fecha 24 de abril de 2024 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Sanidad la solicitud de [la persona reclamante] en relación con las categorías de personal estatutario comunicadas por parte de los servicios de salud de Islas Baleares y Canarias a este centro directivo, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que quedó registrada con el número de expediente 00001-00090167.

Con fecha 25 de abril de 2024 esta solicitud se recibió en la Dirección General de Ordenación Profesional, solicitud a la que se emitió respuesta desde este centro directivo con fecha 17 de mayo de 2024.

También con fecha 17 de mayo de 2024 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Sanidad, una nueva solicitud de información de [la persona reclamante] con asunto "Categorías de personal estatutarios servicios de salud de Islas Baleares y Canarias", que quedó registrada con el número de expediente 00001-00090991, recibéndose la misma en la Dirección General de Ordenación Profesional el 20 de mayo de 2024.

Una vez analizada la nueva solicitud, y en relación a su consulta solicitando información sobre las categorías de personal estatutario, se informa que el Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización, fue publicado en el BOE



de 7 de abril de 2015. Se hace constar en la exposición de motivos que dicho Real Decreto fue debatido e informado favorablemente por el Pleno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud y que cumple con lo establecido en el artículo 11.4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, sobre materias contenidas en el artículo 37 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Igualmente fue informado por el Comité Consultivo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

El catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud se incorpora como Anexo en el Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, incluyendo un cuadro de equivalencias en el que se incluyen las categorías profesionales que lo conforman, denominadas categorías de referencia, y los diversos nombres que los servicios de salud han otorgado a cada categoría profesional de referencia, denominadas categorías de equivalencia.»

3. Mediante escrito registrado el 20 de junio de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«Primero.- Con fecha 17 de mayo de 2024 la Directora General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad (doc.1) me informa en relación a mi solicitud 0001-00090167, entre otros aspectos, de lo siguiente:

“Una vez analizada la solicitud, y en relación a su consulta solicitando información acerca de las distintas categorías de personal estatutarios en los Servicios de Salud de la Comunidad Autónoma de Canarias y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, se informa que de conformidad con el artículo 15 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, la creación, modificación y supresión de categorías, es una potestad de cada servicio de salud. Al Ministerio de Sanidad le compete la aprobación del catálogo homogéneo, donde se establecen las equivalencias de las categorías profesionales entre los distintos servicios de salud. El Ministerio de Sanidad, en cumplimiento del artículo 15.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, procedió, previa

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



comprobación de las categorías de régimen estatutario existentes en las disposiciones vigentes aplicables a cada servicio de salud de las comunidades autónomas, a la elaboración del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización”.

Segundo.- Dado que en su contestación la Directora General afirma que “El Ministerio de Sanidad, en cumplimiento del artículo 15.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, procedió, previa comprobación de las categorías de régimen estatutario existentes en las disposiciones vigentes aplicables a cada servicio de salud de las comunidades autónomas, es por lo que solicité, el día 17 de mayo de 2024, cuales fueron las categorías que el Ministerio comprobó que existían en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y de Canarias.

Tercero.- Que el día 16 de junio de 2024 la Directora General de Ordenación Profesional (doc.2) me remite una información que nada tiene que ver con lo solicitado y con lo que me informaron que habían realizado. Nadie discute el contenido del catálogo homogéneo de equivalencias, ni como se creó, que es la información que me proporcionan.

El Ministerio me informó con fecha 17 de mayo de 2024 que comprobó las categorías que existían de acuerdo con las disposiciones vigentes aplicables a cada Servicio de Salud, y yo en base a su información, les solicito que me digan que categorías de acuerdo con esa comprobación existían en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias, sin que la remisión al catálogo pueda ser la respuesta ya que, entre otras, las Comunidades Autónomas de Baleares y Canarias no habían creado las diferentes categorías que figuran en el mismo, y necesitan, en el caso que no estuviesen creadas, de su creación a través del instrumento jurídico adecuado, de acuerdo con la legislación de cada Comunidad Autónoma.

Por tanto, la respuesta dada por el Ministerio a mi solicitud supone además de una incongruencia entre lo solicitado y la información facilitada un incumplimiento de la Ley de Transparencia, ya que el Ministerio dispone de dicha información. Para mayor abundamiento recordar el contenido del art. 15.2 de la Ley 55/2003, de 16 diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud:

“Corresponde al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad la aprobación de un catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las categorías profesionales de los servicios de salud. A



estos efectos, los servicios de salud comunicarán al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad las categorías de personal estatutario existentes en el mismo, así como su modificación o supresión y la creación de nuevas categorías, a fin de proceder, en su caso, a la elaboración de este cuadro de equivalencias y a su homologación conforme a lo previsto en el artículo 37.1”.

En base a lo anteriormente expuesto, es por lo que, Solicito: se admita el presente recurso y se me entregue las categorías que el Ministerio comprobó que existían en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y de Canarias.»

4. Con fecha 20 de junio de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido 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 considerase pertinentes. El 8 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que, tras reproducir los artículos 14 y 15 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud y 1 del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización, se señala lo siguiente:

«1. Que en ambas contestaciones a las solicitudes 00001-00090167 y 00001-00090991, se limitó a contestar sobre la información a la que se hacía referencia en el escrito, y que en ningún momento se aprecia incongruencia entre lo solicitado y lo referido.

2. Que el recurrente, en su exposición, cuando dice que “les solicito que me digan que categorías de acuerdo con esa comprobación existían en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias, sin que la remisión al catálogo pueda ser la respuesta ya que, entre otras, las Comunidades Autónomas de Baleares y Canarias no habían creado las diferentes categorías que figuran en el mismo, y necesitan, en el caso que no estuviesen creadas, de su creación a través del instrumento jurídico adecuado, de acuerdo con la legislación de cada Comunidad Autónoma.” comete dos errores de concepto en las que basa la legitimidad de su solicitud de acceso a la información.

Por un lado, la comprobación a la que alude el texto expositivo del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo y que se transcribe en las contestaciones, no se refiere a una inspección y verificación de las categorías estatutarias que cada comunidad autónoma hubiera podido crear, que excede de las competencias que el Ministerio



de Sanidad posee, si no al trabajo previo que se realizó en los Grupos de trabajo constituidos por el Consejo Interterritorial del SNS para esta tarea, y que contaban con la participación de las diferentes CC.AA. para la formación de una propuesta del catálogo de categorías de referencia.

Por otro lado, cuando alude a que la ausencia de una categoría de personal estatutario en una comunidad autónoma respecto a las categorías denominadas de referencia (las que recoge el Anexo del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo) implica la necesidad de su creación, extremo que en ningún caso puede desprenderse de lo establecido en los artículos 14 apartado 1 y 15 apartados 1 y 2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, o del objeto del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, que en todo caso es el de declarar las categorías que se consideran equivalentes entre sí y respecto a las denominadas «de referencia», con el fin de regular un instrumento que contribuya a la garantía del derecho a la movilidad del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

3. En consonancia con lo expuesto en el 2º párrafo del apartado 2 de este informe (a saber, que el hecho de que las comprobaciones que se mencionan en la parte expositiva del Real Decreto y en las contestaciones iniciales a la solicitud del recurrente, tienen un carácter de información preparatoria previa, de apoyo en el proceso de elaboración del catálogo del año 2015, sin que en ningún caso se deba entender que el Ministerio de Sanidad este facultado para ejercer la inspección sobre la creación, modificación o supresión de categorías estatutarias), este Centro directivo entiende que, si el objeto de la solicitud de información fueran dichas comprobaciones, según el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debería inadmitirse aquella, al estar referida a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Esta conclusión va en línea con el criterio CI/006/2015, de 12 de noviembre, del CTBG donde ha indicado que debe entenderse por “información de carácter auxiliar o de apoyo”, a efectos de justificar la aplicación de esta causa de inadmisión, cuando, entre otras circunstancias, se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; caso que es de plena aplicación en este supuesto, ya que, como exponíamos en el párrafo anterior, si bien la actividad del Ministerio de Sanidad se perfecciona mediante la aprobación del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, las “comprobaciones” realizadas como



trabajos previos por los Grupos de Trabajo son simplemente información de carácter preparatorio.

Por las razones expuestas supra, este Centro Directivo solicita que se inadmita la presente reclamación.

Por último, dado que la potestad para la creación, supresión y/o modificación de categorías corresponde a los propios servicios de salud de las comunidades autónomas dentro de su ámbito, el recurrente deberá dirigirse al Servicio Canario de Salud y al Servicio de Salud de Illes Balears para acceder al listado de las categorías de personal estatutario existentes en dichos servicios.»

5. El 9 de julio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 10 de julio de 2024 en el que se reiteran argumentos esgrimidos en la reclamación y se rechazan las alegaciones formuladas por el ministerio requerido, concluyendo con la solicitud a este Consejo de que «se admita las presentes alegaciones y se me entregue las categorías que el Ministerio comprobó que existían en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y de Canarias cuando se elaboró el catálogo de categorías de referencia.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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

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



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 las categorías de personal estatutario que el Ministerio de Sanidad comprobó que existían en las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y Canarias en la elaboración del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización.

El ministerio requerido dictó resolución en la que informaba que el citado Real decreto, según se desprende de su parte expositiva, fue debatido e informado favorablemente por el Pleno de la Comisión de recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, por el Comité Consultivo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud., cumpliendo , asimismo, con lo establecido en el artículo 11.4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

Posteriormente, en el trámite de alegaciones instado en el seno de este procedimiento de reclamación, aclara que la «*comprobación*» a la que alude el texto del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, y que se transcribe en las contestaciones, «*no se refiere a una inspección y verificación de las categorías estatutarias que cada comunidad autónoma hubiera podido crear, que excede las competencias que el Ministerio de Sanidad posee, si no al trabajo previo que se realizó en los Grupos de trabajo constituidos por el Consejo Interterritorial del SNS para esta tarea, y que contaban con la participación de las diferentes CC.AA para la formación de una propuesta del catálogo de categorías de referencia*». Añadiendo,



finalmente, que las comprobaciones mencionadas tienen carácter de información preparatoria previa, de apoyo en el proceso de elaboración del catálogo del año 2015, sin que en ningún caso se deba entender que el Ministerio está facultado para ejercer la inspección sobre la creación, modificación o supresión de categorías estatutarias, resultando de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, procede analizar la posible concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración. Para ello conviene recordar que «[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

Específicamente, en lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo ha precisado ya, en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita su aplicación es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto («*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que «*tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad*



política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación».

5. En este caso, el ministerio requerido fundamenta el carácter de auxiliar de la información solicitada en dos motivos: i) que la «comprobación» mencionada en la parte expositiva del Real Decreto 184/2015 no se refiere a una inspección y verificación de las categorías estatutarias que cada comunidad autónoma hubiera podido crear, si no al trabajo previo que se realizó en los Grupos de trabajo constituidos por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para esta tarea, y que contaban con la participación de las diferentes CC.AA para la formación de una propuesta del catálogo de categorías de referencia; y ii) que las alusiones a la ausencia de una categoría de personal estatutario en una comunidad autónoma respecto a las categorías denominadas de referencia no implica la necesidad de su creación.

Atendiendo a la justificación aducida por el ministerio requerido y con arreglo a la doctrina consolidada sobre la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG antes reseñada, entiende este Consejo que, en este caso, está justificada su aplicación. Pues, efectivamente, con arreglo a lo expuesto, se trata de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud, habiendo aclarado, si bien extemporáneamente, la naturaleza y alcance de la actividad de “comprobación” que se llevó a cabo a la hora de elaborar la norma reglamentaria.

6. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación planteada frente al MINISTERIO DE SANIDAD.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24

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



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](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1180 Fecha: 21/10/2024

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

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