



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 02/04/2024

HASH: 03d088896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00081541

**N/REF:** 2781/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** ADIF/ MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA,  
(actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

**Información solicitada:** Informe sobre negociación jornada anual.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 1 de agosto de 2023 el reclamante solicitó a la ADIF, entidad pública empresarial dependiente del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, en la actualidad MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Las comunicaciones realizadas entre la EPE Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) y la Secretaría de Estado de Función Pública relativas a la aplicación de la jornada anual de 1.536 horas en Adif en aplicación de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.»*

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

*Se solicita tanto la solicitud de Adif a la Secretaría de Estado como aquellas comunicaciones que hayan seguido si es que las ha habido.*

*Así mismamente solicito también el informe de dicha Secretaría de Estado autorizando a la Dirección de Adif la negociación sobre el asunto en cuestión.»*

2. Tras comunicar la ampliación del plazo el 1 de septiembre la presidenta de ADIF dictó resolución el 5 de septiembre de 2023 por la que acuerda la inadmisión de la solicitud de información con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.b) LTAIBG — información *auxiliar o de apoyo*— en los siguientes términos:

*«En el presente caso, la información requerida hace referencia a las comunicaciones intercambiadas entre ADIF y la Secretaría de Estado de Función Pública, relativas a la aplicación de la jornada anual de 1.536 horas en ADIF, según lo previsto en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. Pues bien, sobre este respecto debe de tenerse en cuenta que las comunicaciones entre ADIF y la Secretaría de Estado de Función Pública a los efectos indicados pertenecen al ámbito de funcionamiento interno y relaciones entre organismos públicos.*

*En este sentido debe entenderse que la solicitud de ADIF a la Secretaría de Estado y contestación de la misma; así como posibles contactos entre ambas entidades, reciben la consideración de comunicaciones internas entre organismos que se insertan dentro de lo previsto en el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, y por extensión no deben ser compartidos con terceros.*

*No obstante lo dicho, es relevante para el presente caso el tener en cuenta que la información ahora requerida ha sido puesta en conocimiento y compartida con las organizaciones que conforman el Comité General de Empresa de ADIF (CGE); así como con los miembros de la Comisión Negociadora del II Convenio Colectivo de ADIF y ADIF AV. En efecto, las Actas de las sendas reuniones que tuvieron lugar el 1 de agosto de 2023 entre la Dirección de ADIF, el CGE, y la Comisión Negociadora; respectivamente, recogen una transcripción literal del contenido del informe favorable de la Secretaría de Estado de Función Pública por el que se autoriza a ADIF a la negociación del asunto anteriormente referenciado. No sólo eso, sino que dichas Actas se pusieron a disposición de los empleados de ADIF en la intranet de la entidad.*

*(...)*

*Por último, y con carácter subsidiario, debe de tomarse en consideración que el solicitante (...) pertenece al equipo estatal del Sector Federal Ferroviario del sindicato CGT; pudiendo insertarse su solicitud en el marco de las relaciones laborales mantenidas entre los representantes de los trabajadores y los responsables de ADIF a fin de, en el presente caso, aplicar la jornada anual de 1.536 horas. A este respecto, como ha reiterado en otras ocasiones el CTBG, deben realizarse una serie de consideraciones sobre el marco en el cual se ha solicitado información y, derivado de ello, la normativa jurídica aplicable (por ejemplo, en la resolución R/0462/2016, recogidas también en las resoluciones R/0647/2018 R/0217/2019 Y R/0052/2020): (...)*

*En consecuencia, resultaría de aplicación lo previsto en la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 que establece: (...)*

*En el presente caso, como ya se ha señalado, la información solicitada entraría dentro del marco de las relaciones laborales, al estar sometida al régimen del Estatuto de los Trabajadores como el Estatuto Básico del Empleado Público, como del propio Estatuto de ADIF. Por ello, con carácter subsidiario a la inadmisión de la solicitud del ██████████ ██████████ en aplicación del art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, se inadmitiría también su solicitud en aplicación del apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013. Sin perjuicio de lo anterior, y a fin de reforzar la transparencia de la actividad pública de ADIF y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a su actividad, se aporta junto a esta resolución como ANEXO I y ANEXO II el Acta de la Reunión de la Dirección y Comité General de Empresa de ADIF, y el Acta de la Reunión de la Comisión Negociadora del II Convenio Colectivo de ADIF y ADIF AV.»*

3. Mediante escrito registrado el 28 de septiembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto, en primer lugar, que «dejo de lado la solicitud de las comunicaciones entre Función Pública y Adif, por quedar efectivamente fuera del ámbito de la LTAIBG, toda la argumentación a continuación es respecto al informe de Función Pública enviado a Adif autorizando la negociación de la jornada de trabajo de 1536 horas anuales.». Y en este sentido alega lo siguiente:

---

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

*«Dejando de lado la solicitud de las comunicaciones, que efectivamente tiene motivos de inadmisión, la solicitud del informe de Hacienda sí sería preceptiva respecto a los puntos anteriores del criterio interpretativo: [del CTBG]*

- 1. presumiblemente no puede contener opiniones o valoraciones personales y en cualquier caso manifiesta la posición de Función Pública respecto a la cuestión,*
- 2. no es un texto preliminar o borrador, si no un informe definitivo,*
- 3. no es información preparatoria,*
- 4. no son comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento (según el propio Adif en las actas que anexa, el Informe de Función Pública es preceptivo en el procedimiento, y así se verá más adelante en este documento),*
- 5. y sí es un informe que cumple el punto 5 (preceptivo conforme a la Ley, se verá más adelante, e incorporado como motivación de la decisión final que adopta la empresa en la negociación de la implantación de la jornada de 1536 horas anuales).*

*Dicho informe (o autorización) viene reflejado en el apartado Tres de la Disposición adicional centésima cuadragésima cuarta. Jornada de trabajo en el Sector Público de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que fue modificado por Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.*

*Por consiguiente, el informe solicitado según la propia información facilitada por la dirección de Adif, como se puede ver en las propias actas de negociación que facilitan, constituye la autorización de las Administraciones Públicas a sus entidades de derecho público para establecer otras jornadas ordinarias de trabajo. Por tanto es un trámite del procedimiento de autorización de negociación de la jornada previsto en la Disposición adicional centésima cuadragésima cuarta y son incorporados como motivación de la decisión final de la Dirección de Adif según las propias actas que aportan en la resolución, pero sin facilitar dicho informe sin embargo.*

*(...)*

*Continúa Adif indicando que la información solicitada ha sido puesta en conocimiento de las organizaciones que conforman el CGE, no siendo esto cierto puesto que tan solo se trasladaron de forma verbal durante la reunión, incorporándose posteriormente en el acta pero sin poder conocer el tenor literal y el contenido íntegro, y el propio acta de la comisión negociadora (ANEXO II de la resolución) recoge que las organizaciones*

*sindicales “Solicitan la documentación tratada en la reunión de hoy, y demandan conocer la fecha y contenido de la solicitud que hicieron las Empresas a Función Pública sobre el asunto”, sin dar cumplimiento a dicha solicitud.»*

Respecto al motivo subsidiario invocado, régimen propio de acceso a la información en tanto que representante sindical, el reclamante alega que el derecho de acceso lo ejercita a título individual; «*como cualquier ciudadano*», mencionado además que no forma parte de órganos de representación sindical relacionado con la negociación de la información solicitada. Concluye su reclamación solicitando que:

*«SEGUNDO.- Se tenga presentada y motivada esta reclamación en los términos anteriormente expuestos y se dicte resolución por el CTBG instando a Adif a admitir parcialmente la solicitud de información pública y facilitar el informe de la Secretaría de Estado de Función Pública autorizando a Adif a negociar la jornada anual de 1536 horas/35 horas semanales por formar parte de la autorización prevista en la Ley 6/2018 y constituir un procedimiento administrativo. La admisión solicitada es parcial por continuar concurriendo causas para no admitir la solicitud inicial de las comunicaciones internas.»*

4. Con fecha 29 de septiembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación a la entidad pública empresarial 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 19 de octubre de 2023 se recibió informe en el que se reiteran y ratifican los argumentos jurídicos invocados en relación con la aplicabilidad del artículo 18.1 b) LTAIBG y la Disposición adicional primera, segundo apartado LTAIBG, remarcándose, no obstante, que se ha facilitado la siguiente información:

*«se le aportaron como ANEXO I y ANEXO II a la resolución objeto de reclamación sendas copias de las Actas de la Reunión de la Dirección y Comité General de Empresa de ADIF, y el Acta de la Reunión de la Comisión Negociadora del II Convenio Colectivo de ADIF y ADIF AV. Pues bien, en dichas actas se recogía una transcripción literal del contenido del informe de la Secretaría de Estado requerido por el Sr. (...) en su solicitud inicial».*

En el expediente remitido por la entidad pública constan como anexo I y II sendas actas de 1 de agosto de 2023 en la que se transcribe el informe de la Secretaría de Estado de la Función Pública autorizando la negociación colectiva aludida, con el siguiente contenido:

*«Una vez estudiada la documentación remitida, esta Secretaría de Estado de Función Pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 34 Dos de la ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos generales del estado para el año 2023, emite informe favorable a la propuesta de líneas generales de negociación remitida por ADIF y ADIF AV para alcanzar un preacuerdo respecto del punto comunicado, con las siguientes condiciones: (...)»*

[A continuación, se detallan cinco condiciones de negociación autorizadas por la Secretaría de Estado de Función Pública: (i) que la negociación no podrá afectar al cumplimiento por la Administración del objeto de que la temporalidad del empleo público no supere el 8% de las plazas de naturaleza estructural; (ii) que no puede suponer un detrimento del beneficio operativo, costes adicionales, tasa de reposición adicional a la establecida en la normativa presupuestaria ni incremento de tasa de temporalidad de las entidades; (iii) que se deberán adoptar medidas para el mantenimiento y potenciación de la eficiencia y productividad de los servicios y el resultado de la actividad operativa; (iv) que la fecha de entrada en vigor del acuerdo ha de ser la de la firma del acuerdo que se negocie y (v) debe recabarse el informe de masa salarial antes de iniciarse las negociaciones. ]

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) 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

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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

*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 (i) la solicitud de Adif a la Secretaría de Estado de Función Pública relativa a la aplicación de la jornada anual de 1.536 horas en Adif y el resto de comunicaciones entre Adif y la mencionada Secretaría de Estado en el caso de que las haya habido y (ii) al informe de dicha Secretaría de Estado autorizando a la dirección de Adif la negociación sobre la jornada anual antes referida.

La entidad pública empresarial dictó resolución en la que acuerda inadmitir la solicitud de acceso en aplicación del artículo 18.1 b) LTAIBG, por referirse a comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Subsidiariamente, invoca la Disposición adicional primera, segundo apartado, LTAIBG, al considerar que existe un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información establecido en el artículo 40 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). No obstante lo anterior, y, según alega, *a fin de reforzar la transparencia de la actividad pública de ADIF y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a su actividad*, aporta como anexos a la resolución el Acta de la Reunión de la Dirección y Comité General de Empresa de ADIF y el Acta de la Reunión de la Comisión Negociadora del II Convenio Colectivo de ADIF y ADIF AV.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]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».*

Habida cuenta que el plazo ha sido prorrogado en aplicación de lo previsto a lo previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, debe este CTBG valorar si concurren los presupuestos habilitantes para tal ampliación de volumen o la complejidad de la información que el reclamante niega que concurren.

La información solicitada eran dos documentos concretos, la solicitud y el informe de la Secretaría de Estado de la Función Pública. Ambos documentos, obraban en poder de la reclamada al menos desde el 1 de agosto de 2023, por lo que no se puede apreciar el requisito de complejidad que justifique debidamente la ampliación del plazo.

5. Sentado lo anterior, y también con carácter previo, debe precisarse el objeto de este procedimiento. En efecto, en su escrito ante este Consejo, el reclamante manifiesta de forma expresa que circunscribe su petición al informe de la Secretaría de Estado de Función Pública autorizando la negociación de la jornada anual de 1.536 horas en Adif, renunciando por tanto a la pretensión de acceder a la solicitud de dicho informe por parte de Adif y al resto de comunicaciones internas.

La precisión anterior es relevante en la medida en que resulta determinante del sentido de esta resolución. En efecto, con independencia de la invocación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG —y, subsidiariamente, de la Disposición adicional primera, segundo apartado— lo cierto es que, ya desde la resolución inicial, Adif aporta el acta de la comisión negociadora y el acta de la reunión de la Dirección de Empresa y del Comité General de Empresa de Adif en las que se transcribe el acuerdo-autorización de la Secretaría de Estado de Función Pública —aunque también es cierto que tal circunstancia no se explicita hasta las alegaciones formuladas ante este Consejo— en el que se autoriza el inicio de las negociaciones con las cinco condiciones reflejadas en los antecedentes de esta resolución.

De ahí, que no resulte necesario analizar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada [artículo 18.1.b) LTAIBG] —que, en cualquier caso, no concurriría al no apreciarse el carácter auxiliar de lo solicitado en la medida en que se trata del informe que permite o no la iniciación de las negociaciones y las condiciona — o la existencia de un régimen jurídico específico de acceso —existiendo ya jurisprudencia del Tribunal Supremo que niega tal condición al artículo 40 EBEP—, pues la información que se pretendía ha sido facilitada.

En este sentido, Adif ha declarado formalmente que las citadas Actas recogen *una transcripción literal del contenido del informe de la Secretaría de Estado* que se solicita, sin que este Consejo tenga motivos para poner en duda tal aseveración.

- 6 . En consecuencia, tomando en consideración lo hasta ahora expuesto y atendiendo a la finalidad de la LTAIBG de someter a escrutinio la actividad de las administraciones públicas, considera este Consejo que se ha facilitado de forma completa la información solicitada al constar la transcripción del informe cuyo acceso se pretende en las actas proporcionadas por la entidad reclamada, por lo que procede desestimar la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación planteada por frente [REDACTED] frente ADIF/ MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), 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

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

<sup>8</sup> <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-administrativa<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-0369 Fecha: 02/04/2024

---

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