



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2113/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: empleo público, provisión de puestos, informes, arts. 18.1.b) y 15.3 LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 de octubre de 2024 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, 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. El número de informes favorables y desfavorables emitido por la unidad D.G TRABAJO AUTONOMO, sobre el cual fuera a recaer un nombramiento por libre designación desde diciembre del 2023 hasta el día de hoy.

2. El número de informes favorables y desfavorables emitido por la unidad D.G TRABAJO AUTONOMO, sobre el cual fuera a recaer un nombramiento por adscripción provisional desde diciembre del 2023 hasta el día de hoy.

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



3. El número de informes favorables y desfavorables emitido por la unidad D.G TRABAJO AUTONOMO, sobre el cual fuera a recaer un nombramiento por comisión de servicios desde diciembre del 2023 hasta el día de hoy.

4. Copia de todos los informes favorables y desfavorables emitidos desde diciembre del 2023 de la D.G TRABAJO AUTONOMO».

2. Mediante resolución de 29 de noviembre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

«(...) se informa que la competencia para la emisión de los informes aludidos (oficios de respuesta al órgano peticionario) corresponde a la Subdirección General de Recursos Humanos e Inspección de Servicios.

No obstante lo anterior, respecto del personal adscrito al Centro Directivo objeto de consulta, se concede la información indicando que:

Se han informado favorablemente dos nombramientos en libre designación y se ha denegado una petición de adscripción provisional.

Los referidos oficios se emiten solicitando, con carácter general, una valoración previa del Centro Directivo afectado. Dado que dicha valoración tiene un carácter interno, se inadmite la concesión de su traslado al amparo del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

3. Mediante escrito registrado el 2 de diciembre de 2024, la 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 ha recibido respuesta desfavorable del Ministerio a la petición relativa a copias de los informes favorables y desfavorables emitidos por el Subdirector General de Trabajo Autónomo, y exponiendo lo siguiente:

«PRIMERO.-, En fecha 20/10/2024 presenté en el registro a raves de la web del portal de Transparencia al Ministerio de Trabajo y Economía Social, obteniendo respuesta el 29/11/2024.

SEGUNDO.-, En la resolución se notifica que recibo del comienzo de la Documento de comienzo de tramitación emitido por la Subsecretario de Trabajo y Economía Social, del Ministerio de Trabajo y Economía Social. En el que me notifican a 29 de

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



octubre de 2024 que el comienzo de la tramitación tiene lugar el 21 de octubre de 2024.

(...)

CUARTO. Sin embargo, como describo en los hechos anteriores no se fundamenta por parte de la Secretaria de Estado de Trabajo y Economía Social del Ministerio, ya que los informes que se solicitan son los informes previos del titular del centro que se establece Artículo 54. Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo

(...)

Por tanto, este informe no puede catalogarse dentro del artículo 18.1. b) LTAIBG (...) si no que es vinculante y forma parte necesaria e imprescindible de la tramitación administrativa para que se produzca el acto desfavorable a mi persona».

4. Con fecha 2 de diciembre 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 considere pertinentes. El 11 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«Se presenta reclamación a nombre de la interesada, pero mediante documento firmado por una persona distinta (...) sin aportar poder de representación entre la documentación recibida. De hecho, constan de forma confusa dos nombres en la firma de la reclamación.

(...)

Así mismo, también respecto de la forma, la reclamante presenta una fundamentación que conduce a una nueva petición. Sobre este condicionante cabe añadir que el contenido inicial de la solicitud de la reclamación, referido a la Dirección General del Trabajo Autónomo, ha sido modificado al sustituirlo por la Subdirección General del Trabajo Autónomo, desvirtuando el objeto de la reclamación al no circunscribirse al de la petición inicial.

(...)

ya se justificó en la resolución que los informes son emitidos por el órgano competente, a saber, la Subdirección General de Recursos Humanos e Inspección de Servicios que, si bien recaba con carácter general, una valoración interna de la Unidad afectada, dicha valoración sirve de apoyo pero no puede suplantar la competencia expresamente otorgada a la Subdirección General que emite el



informe en virtud del artículo 16 de la Orden TES/1217/2021, de 29 de octubre, por la que se fijan los límites para administrar créditos para gastos, se delegan competencias y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos del Ministerio de Trabajo y Economía Social y sus organismos públicos.

No considerándose informes, sino valoraciones del centro directivo correspondiente, se estima plenamente de aplicación el artículo 18.1.b) de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno ya que, elevarlo a la categoría de informe y aceptar la pretensión vaciaría de contenido no sólo la competencia de la Unidad sino la posibilidad de inadmisión que recoge el citado artículo 18.1.b).

Por todo lo expuesto se entiende que resultaría procedente desestimar la reclamación».

5. El 11 de diciembre de 2024, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución, se haya presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ 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».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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 información relativa al número de informes favorables y desfavorables a libre designación, comisión de servicios y adscripción provisional de la Dirección General de Trabajo Autónomo, solicitándose asimismo copia de dichos informes.
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. Además, en el presente caso, si bien la solicitud de acceso fue presentada el 20 de octubre de 2024 y tuvo entrada en el órgano competente para resolver el día 21 de octubre de 2024, no fue sino hasta el día 29 de noviembre de 2024 cuando se notificó a la interesada que dicha fecha, el 21 de octubre, era la fecha de inicio del cómputo del plazo de un mes para resolver. Además, el mismo 29 de noviembre de 2024 se notificó la resolución. Es decir, no solo se resolvió la solicitud fuera de plazo, sino que se notificó el inicio de la tramitación una vez superado el plazo de un mes para resolver, como puso de manifiesto la solicitante en su reclamación.

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. Sentado lo anterior, este Consejo no puede desconocer que se dictó resolución previamente a la presentación de reclamación, entregando parte de la información interesada pues en su resolución el Ministerio indica que *«[s]e han informado favorablemente dos nombramientos en libre designación y se ha denegado una petición de adscripción provisional»*.

Este Consejo considera que de esta respuesta puede deducirse que no han existido, en el periodo objeto de consulta, informes desfavorables a nombramientos en libre designación, no han existido tampoco informes favorables a peticiones de adscripción provisional, ni ha existido ningún informe, favorable o desfavorable, a comisiones de servicio.

En su reclamación la interesada no presenta objeciones en lo relativo a esta cuestión, por lo que se consideran respondidos por el órgano requerido los puntos 1 a 3 de la solicitud.

Por ello, la presente resolución debe limitarse a valorar la pertinencia de reconocer el acceso a la parte no entregada esto es la solicitada como punto 4; esto es, de acuerdo con la resolución del Ministerio, las copias de los documentos relativos a los casos en que *«[s]e han informado favorablemente dos nombramientos en libre designación y se ha denegado una petición de adscripción provisional»*

6. Por su parte, el Ministerio alega, en primer lugar, que la reclamante no ha acreditado su identidad en la interposición de la reclamación de este Consejo, indicando que se presenta un escrito firmado electrónicamente por una persona diferente.

Al respecto, se aclara que consta en el expediente la comparecencia de la solicitante en la sede electrónica de este Consejo, así como su firma electrónica de la solicitud de reclamación, sin que a ello obste el hecho de que a la solicitud acompañe un escrito anexo con los detalles de la misma, firmado o no por la reclamante, o, como en este caso, firmado electrónicamente por una tercera persona.

7. En segundo lugar, el Ministerio alega que se ha producido una alteración del objeto de la petición, dado que la solicitud se refería a la *«Dirección General del Trabajo Autónomo»*, mientras que la reclamación se refiere a la *«Subdirección General del Trabajo Autónomo»*.



Como ha reiterado este Consejo en múltiples ocasiones, la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG no permite modificar o ampliar en esta fase lo pedido (si no es, precisamente, para acotar la solicitud) e impide al Consejo pronunciarse en vía de recurso sobre la procedencia o no del acceso a informaciones no incluidas en la solicitud inicial presentada ante el órgano cuya decisión se revisa.

En relación a esta alegación, procede revisar el Real Decreto 502/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y se modifica el Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su organización, funciones y provisión de puestos de trabajo.

El artículo 2.1 establece que:

«De la Secretaría de Estado de Trabajo dependen los siguientes órganos directivos:

a) La Dirección General de Trabajo.

b) La Dirección General de Trabajo Autónomo.

c) La Dirección General de Nuevas Formas de Empleo».

Por su parte, el artículo 4.2 establece que *«[d]e la Dirección General del Trabajo Autónomo depende, con nivel orgánico de subdirección general, la Subdirección General del Trabajo Autónomo, a la que corresponde el ejercicio de las funciones b), c), d), e), f), g) y h)».*

Por tanto, la solicitud inicial se refería al órgano superior y que engloba al órgano que se expresa en la reclamación. No puede considerarse, por tanto, que haya una ampliación del objeto inicial de la petición, si no, en todo caso, un acotamiento de dicho objeto a aquellos informes referentes al personal de la Subdirección General de Trabajo Autónomo.

8. En lo relativo a la causa de inadmisión invocada por el órgano requerido para la denegación de la petición cuarta de la solicitud, conviene recordar que la formulación amplia en el reconocimiento legal del derecho obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530),



requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

9. Sentado lo anterior, procede analizar en primer lugar 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.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

«(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...). Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.

(...)

Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los



informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».

10. Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, no cabe entender que la información contenida en los informes solicitados tenga «*carácter de auxiliar o de apoyo*» a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. En esencia, porque como claramente se determina en el Criterio interpretativo de este Consejo, 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*» y, en el presente caso, dicha relevancia no sólo se deriva de la naturaleza misma del informe, sino que es expresamente reconocida por el propio Departamento ministerial, al manifestar en su resolución que «*[l]os referidos oficios se emiten solicitando, con carácter general, una valoración previa del Centro Directivo afectado*». En consecuencia, con independencia de que la competencia corresponda, como se indica, a la Subdirección General de Recursos Humanos e Inspección de Servicios, no cabe negar a dicho informe toda influencia en la conformación de su voluntad.

De acuerdo con la normativa vigente, para el supuesto de provisión por el sistema de libre designación se establece que, necesariamente, deberá existir informe favorable, expreso o presunto, por parte del titular del centro, organismo o unidad a que esté adscrito el puesto de trabajo a cubrir, de acuerdo con lo previsto en el artículo 54 Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, y por tanto, tal y como alega la reclamante, dicho informe «*forma parte necesaria e imprescindible de la tramitación administrativa*».

Para los supuestos de adscripción de servicios, dado que se encuentra condicionado a las necesidades del servicio y a que se reúnan los requisitos para el desempeño del puesto, resulta igualmente patente que la Administración documentará durante la tramitación las conclusiones relativas a cada uno de estos aspectos.

En efecto, dado que el informe puede ser favorable o desfavorable al cambio de puesto, y la denominada por el órgano requerido como «*valoración previa*» es susceptible de determinar el sentido de la decisión, ambos trámites constituyen información pública significativa y relevante en la conformación de la voluntad del órgano, con independencia de su denominación formal. Por tanto, los documentos en que respectivamente se plasmen permiten conocer la motivación seguida por la



Administración en la toma de decisiones a la que se refiere la Audiencia Nacional, todo lo cual los excluye del ámbito de aplicación de la cláusula de la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG.

11. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, al no resultar de aplicación la causa de inadmisión invocada, procede la estimación de la reclamación.

No obstante, a efectos de preservar el derecho a la protección de datos de carácter personal, deberá procederse a la anonimización de los informes solicitados, disociando los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, conforme se prevé en el artículo 15.4 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información cumpliendo con lo indicado en el fundamento jurídico undécimo:

- Copia de los informes favorables sobre nombramientos en libre designación y desfavorables sobre peticiones de adscripción provisional *emitidos desde diciembre del 2023* por la Subdirección General de Trabajo Autónomo.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

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 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

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



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: 2025-0337 Fecha: 25/03/2025

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