



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-018182

N/REF: R/0540/2017 (100-000198)

FECHA: 8 de marzo de 2018

**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 presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de diciembre de 2017, 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. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, el 10 de octubre de 2017, la siguiente información:

- *El desglose, lo más pormenorizado posible, tanto a nivel geográfico como funcional, de las cargas de trabajo dentro de la AEAT.*
- *Asimismo, se solicita la información y documentación utilizadas para la realización de dicho estudio de distribución de cargas de trabajo, esto es, los criterios utilizados para su realización, así como los informes, estudios, estadísticas, metodología usada, etc., y cualquier otra información utilizada, que permita conocer cómo se ha realizado dicho estudio, y por otro lado, permita poder comprender el propio estudio de distribución de cargas de trabajo.*

2. Con fecha 7 de noviembre de 2017, la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, dictó Resolución informando a [REDACTED] en los siguientes términos:

- *La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), con el fin de asegurar una distribución lo más eficiente posible de su personal, asegurando que los efectivos de que dispone se asignan allí donde se estime que pueden resultar*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



más rentables para el conjunto de la organización, ha arbitrado procedimientos para la obtención de la información que considera adecuada a dichos fines.

- *Entre esta información figura la medición de las cargas de trabajo como instrumento interno que se nutre esencialmente de estudios en los que, por los diversos Departamentos de la AEAT, se analizan las cargas de trabajo en los servicios territoriales de sus diversas áreas y se proponen una distribución teórica eficiente de su personal. Estos estudios se elaboran en fechas y con características diferentes y no analizan la carga de trabajo del total del personal adscrito a la AEAT. La medición de cargas de trabajo supone, en consecuencia, una herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre la distribución de efectivos basado principalmente en la proporcionalidad y considerando en menor escala otras variables singulares, representando un análisis dinámico constante, en el que se tienen en cuenta múltiples elementos, indicadores y parámetros, actuales, pasados y futuros, con horizontes a medio y largo plazo, en el que las metodologías usadas pueden ser variadas, alternándose o coexistiendo entre ellas, todo ello al objeto de que el órgano al que se dirigen los análisis pueda organizar su actividad conforme a los mismos. Es, por tanto, una información de carácter interno, sin ninguna virtualidad jurídica ni formalidad, que forma parte del conjunto de análisis y estudios que apoyan y preparan la posterior actividad de la unidad correspondiente.*
- *Por otra parte, la medición de cargas utiliza como parámetros de distribución de carga, con carácter general los vinculados a las actuaciones propias de la AEAT, y, por tanto, contienen datos sobre actuaciones inspectoras y de control y del personal y recursos destinados a tales fines, de naturaleza reservada, sin que puedan extraerse dichos datos de los documentos, salvo con una compleja tarea de reelaboración, que haría perder el sentido y finalidad a tales informes.*
- *El artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (L TAIBG), establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, entre otros supuestos, aquellas: "referidas 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". Por su carácter de información de carácter interno, reservada y meramente preparatoria de la actuación de las unidades y órganos competentes de la AEAT para la adopción de las decisiones que le corresponden en orden a procurar una asignación eficiente de su personal, dicha información ha de considerarse como de auxiliar o de apoyo, y en consecuencia constituye la causa de inadmisión que establece el citado artículo 18.1.b) de la LTAIBG.*
- *En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto 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, se resuelve INADMITIR a trámite su solicitud de acceso a la información sobre la medición de las cargas de trabajo y la metodología empleada, por ser esta una información meramente auxiliar o de apoyo de la actuación de los órganos competentes de la AEAT.*



3. Ante esta contestación inadmitiendo su solicitud de acceso, [REDACTED] [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con entrada el 19 de diciembre de 2017, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

- *En relación a la metodología de estos estudios de cargas de trabajo en la AEAT, se trata, de una descripción de la metodología seguida en la elaboración de esos estudios de cargas de trabajo que si se la analiza desde un punto de vista científico-estadístico es un auténtico dislate (¿se elaboran en fechas y con características diferentes?), sirve para definir cualquier tipo de estudio, no sabiendo muy bien si es que estos estudios de carga de trabajo son muy complejos y difíciles de entender.*
- *Como la propia AEAT reconoce, estos estudios se utilizan “[...] con el fin de asegurar una distribución eficiente de su personal, asegurando que los efectivos de que dispone se asignan allí donde se estime que puedan resultar más rentables para el conjunto de la organización [...]”. Es decir, que la AEAT utiliza y se basa casi exclusivamente en esos estudios de cargas de trabajo, para tomar decisiones en materia de personal. Hay que recordar que la AEAT tiene más de 25.000 funcionarios, cuyos derechos se ven afectados por decisiones que se basan en esta documentación sin ninguna virtualidad jurídica ni formalidad, y lo que es aún peor, oculta. Asimismo, se da la circunstancia de que la demandante de esta documentación es trabajadora de la AEAT, y como consecuencia de una decisión de la AEAT basada en esas cargas de trabajo, ha visto sus derechos vulnerados, debiendo de acudir a la vía contencioso administrativa para su defensa. Se acompaña como ANEXO III copia de la resolución desestimatoria del Ministerio de Administraciones Públicas de fecha 20/7/2017 a la demandante, en la que se puede leer lo siguiente (páginas 10 y 11): “[...] cabe señalar que, en el caso concreto de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la misma, para determinar las necesidades de personal, utiliza lo que denomina los estudios de cargas de trabajo, que son herramientas para la gestión más eficiente de los recursos humanos. Estos estudios identifican para cada ámbito funcional y territorial si la distribución de los efectivos existentes en cada momento se ajusta a la carga de trabajo, y en su caso, los excedentes o necesidades de personal los resultados de dichos estudios proporcionan, por lo tanto, el mapa de necesidades de los servicios territoriales”. Y este argumento, no es uno más dentro de dicha resolución, sino que es la piedra angular en la que se basa la AEAT para no reclamar a la demandante (fija discontinua) en su localidad donde actualmente presta sus servicios, y sí reclamar a otra funcionaria (fija continua) en su misma situación, con independencia de la posición que se ocupe en el concurso oposición en el que ambas han participado y aprobado. Es decir, que estos estudios de cargas de trabajo le sirven a la AEAT para razonar a través de una pirueta dialéctica el saltarse los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública. Eso sí, en base a documentos (cargas de trabajo) “sin ninguna virtualidad jurídica ni formalidad” y cuya metodología anteriormente expuesta como mínimo debe de dejarnos entre perplejos y/o asombrados.*



- *Es tradicional que la AEAT no incorpore estos estudios de cargas de trabajo a los expedientes administrativos que remite a los Tribunales, generando una indefensión manifiesta. Pero con independencia de esa posible indefensión que en todo caso puede y debe de tener una tutela judicial, lo que es cierto es que estos estudios de cargas de trabajo deben de ser públicos para que la Ciudadanía en general conozca aspectos como la eficiencia en la distribución del personal de AEAT y por otro lado la eficiencia en la gestión de dicho personal, siempre y cuando la información sea una información matemática y estadística, cuestión necesaria para que sirva como instrumento en la toma de decisiones.*
- *En relación a la alegación de que estos estudios “[...] contienen datos sobre actuaciones inspectoras y de control y del personal y recursos destinados a tales fines, de naturaleza reservada, sin que puedan extraerse dichos datos de los documentos, salvo con un compleja tarea de reelaboración, que haría perder el sentido y finalidad a tales informes.” Parece una razón demasiado genérica y de la que la AEAT abusa regularmente para negarse a dar cualquier tipo de información, lo normal en este tipo de estudios es que sea información estadística y matemática, sin información personal tanto de los obligados tributarios, como de los propios trabajadores de la AEAT. Conocer el número de Inspecciones realizadas en Castellón en un periodo determinado, así como el número de funcionarios que las realizaron por poner un ejemplo, no creo que se trate de información reservada, salvo que se trate de una mera excusa para la no aportación de esa documentación.*
- *En cuanto al último argumento alegado de que “Esta información tiene carácter interno, reservada y meramente preparatoria de la actuación de las unidades y órganos competentes de la AEAT para la adopción de las decisiones que le corresponden en orden a procurar una asignación eficiente de su personal, por lo que se considera auxiliar de apoyo y en consecuencia constituye la causa de admisión que establece el citado artículo 18.1 b) de la LTAIBG.” Hay que desgajarlo en dos argumentos, el primero que se trata de información interna y reservada, sobre dicho tema ya hemos expresado nuestras alegaciones, así que no los repetiremos. En cuanto al segundo argumento de que se trata de documentación meramente preparatoria, hay que indicar que lógicamente que toda la documentación utilizada para la toma de una decisión, a excepción del propio documento en el que se plasme la misma, es documentación preparatoria, ahora bien cuando el sentido de esa decisión se basa en dicha documentación, y la misma decisión lesiona derechos e intereses de trabajadores y/o ciudadanos, la “excusa” de que es meramente preparatoria choca con la indefensión que produce el total desconocimiento de esa documentación y de cómo se elabora. Por otro lado, esa información es importante por cuanto es fundamental para conocer la motivación de las decisiones organizativas de la AEAT y por ende la utilización de los medios personales y financieros de la AEAT.*
- *Por lo tanto, y como resumen de la argumentación expuesta, podemos decir que, si bien parte de los argumentos de la AEAT puedan ser ciertos, (básicamente porque desconocemos la realidad que hay detrás de unos argumentos, muy generalistas, ambiguos, manidos e intencionados), esto no*



es óbice para que esta información solicitada deba de ser pública, y ello por dos razones:

- *En primer lugar porque el desconocimiento de la misma puede producir indefensión cuando ciertas decisiones de la AEAT, basadas en las mismas lesionen derechos de sus trabajadores y/o ciudadanos, puesto que parece normal por ejemplo que si a un funcionario de la AEAT se le deniega el derecho a reincorporarse a un puesto de trabajo determinado, alegándose que en función de los estudios de cargas de trabajo, de ese ámbito geográfico/funcional es excedentaria de personal, o bien si se hace una carretera por un parque natural basándose en informes medioambientales, parece lógico que las personas no ya perjudicadas por dichas decisiones, sino la ciudadanía en general puedan en su caso conocer esa documentación preparatoria de la decisión tomada, el que la información de la AEAT sea simplemente más sensible que los informes medioambientales, no puede servir de excusa para negar el acceso a esa información, únicamente deben de tomarse las medidas adecuadas. Y si bien esta indefensión está vigilada y tutelada por los Tribunales de Justicia, también es verdad que la simple publicidad de la información solicitada, ahorraría tiempo trabajo y dinero a los ciudadanos, en su doble de vertiente de sufridos usuarios de dichos tribunales, y de financiadores de los mismos.*
- *En segundo lugar y no por ello menos importante, sino todo lo contrario, el segundo motivo por el que se debe ser públicas la información solicitada, es lo que vulgarmente se ha denominado como higiene democrática, excelentemente definida en el preámbulo de la LTAIBG “solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”*

4. Con fecha 20 de diciembre de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, a través de su Unidad de Información, a los efectos de que realizaran las alegaciones consideradas oportunas. La AEAT, entidad adscrita al Ministerio, presentó sus alegaciones, con entrada el 16 de enero de 2018, en las que argumentaba lo siguiente:

- *Estas alegaciones son meramente interpretativas sobre lo que es, a su parecer, la naturaleza de los estudios de cargas de trabajo de la AEAT, relacionándolas además con un procedimiento personal e individualizado de adjudicación de puestos de trabajo en la AEAT.*
- *En relación con lo que cabe manifestar lo siguiente:*





1.- Sobre la naturaleza de los estudios de cargas de trabajo. Procede reiterarse en el contenido de los argumentos expuestos en la Resolución de inadmisión antes aludida, que concluyen afirmando que los estudios de cargas de trabajo constituyen una información de carácter interno sin ninguna virtualidad jurídica ni formalidad, que forma parte del conjunto de análisis y estudios que apoyan, auxilian y preparan la posterior actividad de la unidad correspondiente.

2.- Sobre la condición de la reclamante de interesada en un procedimiento específico. La reclamante hace referencia en su escrito de reclamación ante el CTBG a que la solicitud de información sobre los estudios de cargas de trabajo de la AEAT deriva de su disconformidad con el destino adjudicado como funcionaria de carrera del Cuerpo General Auxiliar por la Secretaría de Estado de la Función Pública, derivada de proceso selectivo convocado por Orden HAP/2294/2015, de 21 de octubre, en el que la reclamante era interesada y ha ejercido su derecho de impugnación. Ha de tenerse en cuenta a este respecto que la disposición adicional primera en su punto 1 establece que “La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.” En consecuencia, la reclamante debe obtener la información que considere pertinente en el curso de la tramitación del o los procedimientos en que figure como interesada, no siendo de aplicación en este caso las previsiones de la LTAIBG.

- En conclusión, nos reafirmamos en la Resolución de inadmisión por la causa del artículo 18.1.b) de la LTAIBG, por ser esta una información meramente auxiliar o de apoyo de la actuación de los órganos competentes de la AEAT, y entendemos igualmente de aplicación lo dispuesto en la disposición adicional primera, punto 1 de la citada LTAIBG.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él



mismo la ha elaborado o por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, debe comenzarse señalando que, tal y como se desprende de los antecedentes de hecho, el objeto de la solicitud de información, esto es, con carácter general, la documentación y/o metodología que soporta la distribución de efectivos en la AEAT en función de las cargas de trabajo detectadas, existe; circunstancia ésta que no ha sido denegada por la AEAT, ni en su respuesta a la solicitud de información ni en el escrito de alegaciones presentado con ocasión de la presente reclamación. Asimismo, debe señalarse que, entre la documentación aportada por la interesada al expediente de reclamación se encuentra resolución de 20 de julio de 2017 de la Secretaría de Estado de Función Pública (referencia AP/A/000565/2017 LT) en la que expresamente se indica que: *“en el caso concreto de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la misma, para determinar las necesidades de personal, utiliza lo que denomina los estudios de carga de trabajo, que son herramientas para la gestión más eficiente de los recursos humanos. Estos estudios identifican para cada ámbito funcional y territorial si la distribución de los efectivos existentes en cada momento se ajusta a la carga de trabajo y, en su caso, los excedentes o necesidades de personal. Los resultados de dichos estudios proporcionan, por lo tanto, el mapa de necesidades de los servicios territoriales”*.

Por su parte, la Administración denegó la información solicitada por entender que la misma debía considerarse como información auxiliar o de apoyo, siendo de aplicación, a su juicio, la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG, según la cual se *inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas 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.*

Este precepto debe analizarse a la vista del Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

- *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 un 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 que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue 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.*

*Asimismo, debe indicarse que la Sentencia nº159/2016 de 28 de noviembre de 2016, dictada por el Juzgado Central Contencioso Administrativo nº 10, en su Fundamento de Derecho Tercero señala refiriéndose a los Criterios Interpretativos adoptados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ..."aún cuando pueda discreparse de él, está en principio respaldado por la relevancia institucional de los órganos e instituciones públicas en que prestan sus servicios quienes la integran, así como por la propia calidad profesional de éstos."...*

4. *Por otro lado, hay que tener en cuenta lo que han dictaminado los Tribunales de Justicia sobre esta causa de inadmisión.*

*Así, la Sentencia nº 41/2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, de 06/04/2017, indica lo siguiente:*





*“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”.*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados por el Ministerio de la Presidencia y los entregados a dicho Ministerio sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza, han de entenderse como **secundarios e irrelevantes** en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.*

*Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

*Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 se pronuncia en los siguientes términos:

*“(…)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 otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto*



de "información pública". **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.**"

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...)debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa 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.

5. En el presente caso, lo solicitado es la distribución de las cargas de trabajo dentro de la AEAT y la documentación en base a la cual se realice la misma. En concreto, *la información y documentación utilizadas y los criterios utilizados para su realización, así como los informes, estudios, estadísticas, metodología usada, etc., y cualquier otra información utilizada, que permita conocer cómo se ha realizado dicho estudio, con desglose lo más pormenorizado posible, tanto a nivel geográfico como funcional.*

Consta en el expediente que la Administración ya ha proporcionado información sobre el método empleado, que la Reclamante ya tiene en su poder, como es la contestación a su Recurso de Reposición, de 23 de marzo de 2017, en la que se le indica que *estos estudios se utilizan con el fin de asegurar una distribución eficiente de su personal, asegurando que los efectivos de que dispone se asignan allí donde se estime que puedan resultar más rentables para el conjunto de la organización (...)* Estos estudios identifican para cada ámbito funcional y territorial si la distribución de los efectivos existentes en cada momento se ajusta a la carga de trabajo, y en su caso, los excedentes o necesidades de personal los resultados de dichos estudios proporcionan, por lo tanto, el mapa de necesidades de los servicios territoriales.

Lo que la Administración no ha facilitado a la Reclamante son los documentos concretos en los que se plasman esos estudios, informes, estadísticas o metodología usada, aduciendo que son documentos internos de la AEAT, elaborados por unidades diferentes, que no configuran la decisión final del Organismo aunque sirvan de apoyo a la misma.

Pues bien. Tal y como han dictaminado los tribunales, no puede entenderse que sea información auxiliar o de apoyo aquella es relevante en la *conformación de la*



*voluntad pública del órgano*, como sería, en el caso que nos ocupa, la distribución de efectivos destinados en la AEAT.

Debe asimismo recordarse que estos *estudios de carga de trabajo*, así mencionados por la propia Secretaría de Estado de Función Pública, permite una gestión más eficiente de los recursos humanos identificando si la distribución de los efectivos existentes en cada momento se ajusta a la carga de trabajo y proporcionando, por lo tanto, una clarificación en las necesidades de los servicios territoriales.

En el caso planteado, a juicio de este Consejo de Transparencia, los estudios, informes o estadísticas son relevantes para la conformación de la voluntad pública del órgano, ya que son las bases en las que se asienta la definitiva asignación de cargas de trabajo dentro de la AEAT, por lo que no constituyen documentación auxiliar o de apoyo, sino documentación relevante para la toma de decisiones. Con tal consideración, entendemos que debe hacerse pública para cumplir con el objetivo de la LTAIBG, que no es otro que someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, como señala su *Preámbulo*.

En consecuencia, no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada.

6. Asimismo, alega la Administración, en vía de Reclamación, que también resulta de aplicación la Disposición Adicional Primera, punto 1, de la citada LTAIBG, que señala que *La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*.

Sobre este precepto ya se ha pronunciado con anterioridad este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en uno de los casos, se solicita que se acuerde que el Reclamante tiene la condición de interesado, se le dé vista de los expedientes y se le dé la posibilidad de participar en los demás trámites previstos en la Ley 30/1992. No obstante, *no corresponde a este Consejo determinar si el Reclamante tiene o no la condición de interesado en un determinado procedimiento administrativo en curso, lo que se debe resolver por los órganos instructores del procedimiento, de acuerdo con la definición de dicho concepto recogida en el artículo 31 de la LRJPAC (procedimiento R/0069/2015)*.

Respecto a la aplicación de la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LTAIBG, deben hacerse ciertas precisiones, para que pueda ser invocada como motivo de inadmisión: *Primero, debe existir un específico procedimiento administrativo aplicable al caso, segundo, el reclamante debe ser un interesado en el mismo y tercero, el procedimiento debe estar en curso*. (procedimiento R/0095/2015).

En el presente caso, como reconoce la Administración, la Reclamante fue participante interesada en el proceso selectivo convocado por Orden



HAP/2294/2015, de 21 de octubre, ya terminado mediante Resolución de 23 de marzo de 2017, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se nombran funcionarios de carrera, por el sistema de promoción interna para personal funcionario y personal laboral fijo, del Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado (B.O.E de 25 de marzo de 2017; [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-3226](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-3226)).

En consecuencia, no se cumple las circunstancias establecidas en la propia Disposición Adicional Primera, punto 1, de la citada LTAIBG, como es que el procedimiento debe estar en curso, por lo que no resulta de aplicación este precepto al presente caso.

7. Finalmente, y respecto del eventual perjuicio a las labores de fiscalización encomendadas a la AEAT, derivadas de la información solicitada y, más en concreto, de su conocimiento, no se puede deducir a nuestro juicio, hechos o circunstancias concretas que perjudique el normal y efectivo desarrollo de dicha fiscalización

Igualmente, debe señalarse que la Administración no justifica dicho perjuicio, limitándose a adicionarlo a los argumentos ya utilizados y en los que basa la denegación de la información y, en definitiva, contraviniendo lo indicado por el Tribunal Supremo en la sentencia dictada en el Recurso de Casación antes mencionado en el sentido de que *Esa 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".(...)*

8. Por todo lo expuesto, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo la Administración proporcionar a la Reclamante la siguiente documentación/información:
  - *La documentación utilizada para la realización del estudio de distribución de las cargas de trabajo dentro de la AEAT, esto es, los informes, estudios, estadísticas, metodología usada, etc., y cualquier otra información utilizada, con desglose lo más pormenorizado posible, tanto a nivel geográfico como funcional.*

Dado que la Reclamante no especifica el periodo de tiempo a que ha de ceñirse esta documentación/información, este Consejo de Transparencia considera que debe entenderse referido al periodo que abarca desde el 21 de octubre de 2015 – fecha en que se convocaron las pruebas selectivas para el acceso, por promoción interna, para personal funcionario y personal laboral fijo, al Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, correspondientes a la oferta de empleo público de 2015 – hasta el momento de la solicitud de acceso, esto es, el 10 de octubre de 2017.



### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de diciembre de 2017, contra la Resolución de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, de fecha 7 de noviembre de 2017.

**SEGUNDO: INSTAR** a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación/información referida en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación/información enviada a la Reclamante.

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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda