



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 693/2020

**S/REF:** 001-046888

**N/REF:** R/0693/2020; 100-004283

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Política Territorial y Función Pública

**Información solicitada:** Plazas Ayudantes II.PP. en AGE

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, 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) y con fecha 31 de agosto de 2020, la siguiente información:

*-Relación de plazas a las que pueden optar los funcionarios de carrera del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias (bien por concurso, bien por libre designación) en todos los Ministerios y Organismos dependientes de la Administración General del Estado excluidas todas aquellas dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.*

*-Medidas adoptadas por parte del Ministerio de Política Territorial y Función Pública en relación al expediente instruido ante el Defensor del Pueblo con número [REDACTED].*

---

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

*-En todo caso, medidas adoptadas en relación a los expedientes instruidos ante el Defensor del Pueblo en relación con el sistema de claves de exclusión establecido en la Orden de 06 de febrero de 1989.*

2. Mediante resolución de fecha 28 de septiembre de 2020, el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA contestó al solicitante lo siguiente:

*Analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve conceder el acceso a la información solicitada, en los siguientes términos:*

- En relación con la primera de las solicitudes del interesado, debemos señalar que las plazas a las que pueden acceder los funcionarios de carrera del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, así como de otros cuerpos integrantes de la función pública, vienen condicionadas por el contenido de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, se constituyen como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto. El apartado segundo del mismo precepto señala que el criterio general será el de la no adscripción de puestos de trabajo a Cuerpos o Escalas determinados, salvo que tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos.*
- De acuerdo con el artículo 9 de la Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración, cuando la adscripción recaiga sobre todos los Cuerpos y Escalas, con exclusión de todos los comprendidos en los sectores de Docencia, Investigación, Sanidad, Servicios Postales y Telegráficos, Instituciones Penitenciarias y transporte Aéreo y Meteorología, se empleará la clave EX11. Asimismo, se dispone que cuando la excepción comprenda sólo al sector de Instituciones Penitenciarias, dentro del cual se encuentra el Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, se utilizará la clave EX16. No obstante, dicho instrumento jurídico habilita a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR), en el ejercicio de la competencia originaria recogida en el artículo 15.1.e) de la mencionada Ley 30/1984, para modificar la composición de los sectores afectados por dichas claves, así como para incorporar nuevos sectores y combinar los existentes, fijando las correspondientes claves.*

- A lo largo de la práctica administrativa desarrollada durante el periodo transcurrido desde la aprobación de la mencionada orden, se han ido creando, mediante resolución de la CECIR, claves de exclusión adicionales. Y dentro de éstas, serían de aplicación al personal perteneciente al sector de Instituciones Penitenciarias, además de las ya señaladas, las siguientes:

EX18 EX22 EX24 EX26 EX28 EX32

EX19 EX23 EX25 EX27 EX31

- En resumen, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, pueden acceder a todos aquellos puestos de la Administración General del Estado a los que no se aplique cualquiera de las claves expuestas anteriormente y a aquellos de adscripción exclusiva al mismo, que se identifican con la clave numérica 0921. Esta información se encuentra disponible en las Relaciones de Puestos de Trabajo de los distintos Departamentos Ministeriales, que son objeto de publicidad activa por medio del Portal de Transparencia a través del siguiente enlace:

[https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Relaciones-Puestos-Trabajo.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Relaciones-Puestos-Trabajo.html)

- En relación a las solicitudes segunda y tercera, se desea poner de relieve que se encuentra en el ánimo de esta Dirección General el dar cumplimiento a las recomendaciones del Defensor del Pueblo y hacer más eficiente el sistema de provisión de puestos de trabajo, en todas sus vertientes. Sin embargo, dicho modelo responde al difícil equilibrio entre el derecho a la carrera profesional de los empleados públicos y las necesidades organizativas de la Administración, derivadas en todo caso del servicio al interés general. Es en este contexto en el que se ha ido construyendo el sistema de claves de exclusión, que, como se ha señalado, deriva de la habilitación normativa en favor de la CECIR y de la imprescindible planificación de los recursos humanos de las instituciones públicas. Por tanto, se informa de que la gestión diaria del personal de la Administración General del Estado que se realiza desde este Centro Directivo se produce, en todo caso, desde la observancia de las exigencias de cada puesto de trabajo y velando por el máximo respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

3. Ante esta contestación, el solicitante presentó, mediante escrito de entrada el 16 de octubre de 2020, y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifestaba lo siguiente:

*Entiendo que la respuesta ofrecida por la Dirección General de Función Pública en la resolución que se adjunta, no responde a la preguntas, segunda y tercera, planteadas en la solicitud de información. En el párrafo quinto de dicha resolución que comienza diciendo: "En relación a las solicitudes segunda y tercera..." se responde con generalidades pero no se enumera ningún tipo de medida adoptada o resolución tomada al respecto de las recomendaciones del Defensor del Pueblo. Se hace uso de expresiones genéricas tales como "en el ánimo de esta Dirección General el dar cumplimiento a las recomendaciones", "servicio al interés general", "máximo respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad" pero no existen una sustanciación de acciones o toma de decisiones al respecto que era lo que al fin y al cabo se estaba demandando en la solicitud de información.*

4. Con fecha 16 de octubre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, y al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 6 de noviembre de 2020, el citado Departamento ministerial realizó las siguientes alegaciones:

- *La organización de los funcionarios de carrera "en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo", que establece el artículo 75 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, responde a la amplitud de sectores en los que las Administraciones Públicas desarrollan su actividad. Además, el artículo 61 de la misma norma señala que "los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados". El resultado de este sistema es la existencia de multitud de cuerpos y escalas, en los que se agrupan los funcionarios de carrera de acuerdo con las tareas a cuyo desempeño se encuentren destinados, pues los procesos selectivos que han superado se encontraban diseñados para evaluar esta clase de competencias.*

---

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

- *La concurrencia de estos cuerpos obliga a la Administración a adoptar una serie de medidas que hagan de la ordenación de su personal un mecanismo eficiente y ajustado a las necesidades de la organización. Para ello, las instituciones públicas se sirven de las Relaciones de Puestos de Trabajo, que constituyen el instrumento técnico destinado a tal fin y en las que, entre otras cuestiones, se conjugan las características de cada puesto con las de los recursos humanos de las mismas. Y es aquí donde encontramos el instrumento al que hace referencia el interesado en su solicitud de información y en su reclamación: las claves de exclusión.*
- *Como se ha informado desde esta Dirección General en el pasado, en atención a las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo en relación al sistema de claves de exclusión, éstas nacen con la pretensión de dar cumplimiento a la regla general que establece el artículo 15.2 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, de adscripción indistinta de los puestos de trabajo para todos los funcionarios públicos. En este contexto, la verdadera excepción a esta regla la representan las claves de adscripción, recogidas por el mismo precepto para aquellos supuestos en los que tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en los puestos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia. Sin embargo, por su parte, las claves de exclusión mantienen la adscripción indistinta, manteniendo fuera de esta únicamente a aquellos cuerpos y escalas cuya naturaleza no se ajusta a las características de los puestos, en atención al principio de capacidad.*
- *En todo caso, este sistema responde a la habilitación realizada por el artículo 15.1e) de la Ley 30/1984, que dice que “Corresponde a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno”. Esta competencia conjunta se reitera en el artículo 26 de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987 y en desarrollo de estos mandatos legales se dictó el Real Decreto 469/1987, de 3 de abril, por el que se articulan las competencias conjuntas atribuidas al Ministerio para las Administraciones Públicas y al Ministerio de Economía y Hacienda, en la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987. Este Real Decreto crea la Comisión Interministerial de Retribuciones, como órgano colegiado encargado de coordinar las actuaciones en materia de relaciones de puestos de trabajo y retribuciones de personal de la Administración del Estado que, de conformidad con la normativa estén atribuidas conjuntamente a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, y dentro de esta Comisión crea su Comisión Ejecutiva (CECIR) a la que le*

*corresponde, entre otras funciones, aprobar las relaciones de puestos de trabajo, así como aprobar las modificaciones de las misma y, en particular, las producidas por variación en el número, denominación y características esenciales de los puestos de trabajo y en los requisitos para su desempeño.*

- En este sentido, la Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración, establece, en su apartado noveno, una serie de claves de exclusión y autoriza a la CECIR para su modificación y para la fijación de otras adicionales. Esto no deja de responder a la competencia originaria establecida a nivel legal, en tanto que no se está procediendo a la adscripción exclusiva a un cuerpo o escala, que como indicábamos, le correspondería al Gobierno, sino que se trata de ajustar la regla general a las particularidades de algunos cuerpos y escalas, que quedarían excluidos por su naturaleza extremadamente específica.*
- A este respecto, en los últimos años, diferentes interesados han presentado quejas contra este sistema ante el Defensor del Pueblo. Las mismas fueron trasladadas a la extinta Secretaría de Estado de Función Pública y objeto de informe de este Centro Directivo, como señalábamos anteriormente, dándoles la debida atención. En las comunicaciones entre ambas instituciones se hace constar la disparidad de criterio existente entre ellas en cuanto al funcionamiento del modelo de claves de exclusión. No obstante, cada una de estas quejas responde a la utilización de claves específicas, en atención a cuerpos y escalas concretos, lo que impide que las consideraciones realizadas por ambas partes sean extrapolables al conjunto del sistema de claves de exclusión.*
- Por todo ello, a la solicitud de información en cuanto a las medidas adoptadas por parte del Ministerio de Política Territorial y Función Pública ante los expedientes instruidos ante el Defensor del Pueblo en relación con el sistema de claves de exclusión, en general, y con el expediente con número [REDACTED] en particular, esta Dirección General tan solo puede explicar el porqué de dicho sistema, que responde a la habilitación legal expuesta y a las necesidades organizativas de la Administración General del Estado. Y es por ello que, en la Resolución de 28 de septiembre de 2020, se recogen las razones que motivan la gestión diaria del personal de esta Administración desde este Centro Directivo y el espíritu con el que se realiza.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, 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](#)<sup>4</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, regula 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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar, que la reclamación se refiere a los puntos segundo y tercero de la solicitud de información, que se concretaba en conocer (i) *Medidas adoptadas por parte del Ministerio de Política Territorial y Función Pública en relación al expediente instruido ante el Defensor del Pueblo con número 18004042*; y (ii) *medidas adoptadas en relación a los expedientes instruidos ante el Defensor del Pueblo en relación con el sistema de claves de exclusión establecido en la Orden de 06 de febrero de 1989*.

Cuestiones a las que la Administración da por contestadas en su resolución sobre acceso a la información, explicando en sus alegaciones a la reclamación presentada que *la solicitud de información en cuanto a las medidas adoptadas por parte del Ministerio de Política Territorial y Función Pública ante los expedientes instruidos ante el Defensor del Pueblo en relación con el sistema de claves de exclusión, en general, y con el expediente con número 18004042, en particular, esta Dirección General tan solo puede explicar el porqué de dicho sistema, que*

---

<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&tn=1&p=20181206#a12>

responde a la habilitación legal expuesta y a las necesidades organizativas de la Administración General del Estado.

En este sentido, cabe recordar, como explica la Administración, que:

- Por un lado, el artículo 15.2 de [Ley 30/1984](#)<sup>6</sup>, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública dispone que *Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia.*
  - Y, por otro, la Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración, establece, en su apartado noveno, una serie de claves de exclusión y autoriza a la CECIR para su modificación y para la fijación de otras adicionales.
4. Dicho esto, debemos recordar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que *el objeto de una solicitud de acceso puede ser información 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, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno cabe concluir que si la Administración no ha podido adoptar unas medidas concretas como

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-17387&p=20151031&tn=1#aquince>



consecuencia de los expedientes instruidos ante el Defensor del Pueblo debido al sistema de claves de exclusión existente y que como ya se ha indicado explica con detalle en sus alegaciones a la reclamación, nos encontramos ante un supuesto en el que la información no obra en poder de la Administración y, por ende, no puede ser facilitada.

En conclusión, se considera que el Ministerio ha respondido y facilitado toda la información disponible.

Por lo tanto, en virtud de los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 16 de octubre de 2020, contra la resolución de fecha 28 de septiembre de 2020 del MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)<sup>7</sup>, 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>