



## Resolución RT 0615/2020

N/REF: RT 0615/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Santander (Cantabria).

Información solicitada: Información sobre expediente disciplinario.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó 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 18 de septiembre de 2020, la siguiente información:

*“Los siguientes informes emitidos por el Sr. [REDACTED], Jefe del Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil: Informe de título “Necesidades de Personal del Servicio” de fecha 12-11-2019 e informe de título “Traslado de funcionario al puesto 1.1.1061 de fecha 3-12-2019.”.*

2. Al no estar conforme con la resolución de fecha 26 de octubre de 2020, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 4 de noviembre 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, con el siguiente contenido literal:

*“Los motivos de mi reclamación son los siguientes:*

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

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

- El Ayuntamiento de Santander notifica el 3-12-2019 la apertura de un expediente disciplinario a Don [REDACTED] y se le traslada forzosamente al puesto 1.1.1061 Servicio de Extinción de Incendios y Protección Civil a un puesto que no tiene contenido funcional.

-Para poder justificar y recurrir la arbitrariedad de este traslado, Don [REDACTED] llevaba pidiendo desde el 25/06/2020 (número de solicitud 2020-33015 y número de Registro General del Ayuntamiento de Santander 202000037700) la siguiente documentación: Informes emitidos por el Señor [REDACTED], Jefe del Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil:

1. Informe de Título "NECESIDADES DE PERSONAL DEL SERVICIO" de fecha 12-11-2019.

2. Informe de Título "TRASLADO DE FUNCIONARIO AL PUESTO 1.1.1061" de fecha 3-12-2019.

Se da la circunstancia que soy "persona afectada" y se me deniega el acceso a la documentación porque Jefe del Servicio de Inspección, Evaluación y Calidad Don Antonio Vila Sánchez (a la vez el Instructor del Expediente Disciplinario incoado a Don [REDACTED] [REDACTED] considera que son comunicaciones internas, cuando no es cierto."

## 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<sup>3</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. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio<sup>5</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/transparencia/portal transparencia/informacion econ pres esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal%20transparencia/informacion%20econ%20pres%20esta/convenios/conveniosCCAA.html)

3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar la presente resolución, se debe partir de la base de que la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12<sup>6</sup> reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución<sup>7</sup> y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG<sup>8</sup> se define la *“información pública”* 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”*.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. La autoridad municipal alegó en su resolución de fecha 26 de octubre de 2020 la aplicación de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b)<sup>9</sup> de la LTAIBG. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por la letra a) del artículo 38.2<sup>10</sup> de la LTAIBG, ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015<sup>11</sup>, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG. En dicho documento, en consecuencia, se fijan las siguientes cuestiones:

- *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.*

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a12>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a13>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

<sup>11</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

*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 una 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 la 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”.*

Como puede apreciarse, el artículo 18.1 LTAIBG enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información configuradas como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de esta premisa, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica tradicional de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de una “información auxiliar” o “de apoyo” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

En su resolución de fecha 26 de octubre de 2020 el Ayuntamiento de Santander expuso los siguientes argumentos:

*“En opinión del Técnico que suscribe este informe, dichas circunstancias concurren en el caso que nos ocupa, dado que:*

- 1) Los dos documentos solicitados por el interesado, tal y como hace constar el Servicio de Inspección, Evaluación, y Calidad en su informe, deben ser estimados como comunicaciones internas entre el Servicio de Extinción de Incendios y el Departamento de recursos Humanos, comunicaciones en las que el Jefe de Servicio de Extinción de Incendios traslada una serie de cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos asignados a su Jefatura (en concreto, en el de fecha 12/11/2019 expone la necesidad de crear un puesto de trabajo y amortizar otro y en el de fecha 03/12/2019, se refiere a la asignación de funciones a un puesto como consecuencia del traslado al mismo de un funcionario), pero en ningún caso, dichas comunicaciones han dado lugar al inicio de un procedimiento administrativo y , por tanto, tampoco han originado el dictado de la correspondiente resolución o decisión del órgano competente por razón de la materia objeto de las mismas.*
- 2) Estas comunicaciones internas contienen opiniones o valoraciones personales del Jefe del Servicio de Extinción de Incendios en relación a las necesidades de recursos humanos de su área de gestión, ciertamente de carácter técnico en su mayoría, pero en ningún caso han servido de fundamentación para una toma de decisión al respecto por parte del Ayuntamiento, puesto que como ya se ha dicho, no han originado ninguna.*
- 3) Tal y como se recoge en el Criterio Interpretativo del CTBG CI/006/2015, es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión; aun cuando el solicitante se refiere a los documentos requeridos como “informes”, los mismos deben ser considerados como comunicaciones internas, de conformidad con los argumentos expuestos anteriormente.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que nos encontramos ante conceptos jurídicos indeterminados, incluso en el supuesto de que dichos documentos pudieran llegarse a estimar como informes (entendidos como tales en cuanto a su naturaleza y objeto), en todo caso, se tratarían de informes internos, no preceptivos que, en este caso, ni siquiera han sido emitidos durante la tramitación administrativa de un asunto y que, por ende, no han dado lugar a ninguna decisión o resolución por parte del Ayuntamiento (no han tenido relevancia en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano), circunstancia que resulta definitiva a la hora de estimar estos documentos como de carácter auxiliar o de apoyo y, por tanto, irrelevantes en relación al objeto último previsto en la LTAIBG, la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación, resultando documentos, en fin, sin interés público desde la perspectiva de la evaluación de la actuación pública perseguida por la LTAIBG (...)*".

En suma, a la vista de lo alegado por el Ayuntamiento de Santander en su resolución de fecha 26 de octubre de 2020 y de lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores este Consejo considera que procede desestimar la reclamación al apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, puesto que concurren las condiciones necesarias para calificar la información solicitada como información auxiliar o de apoyo.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, al apreciar la causa de inadmisión prevista 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.

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<sup>12</sup>, 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<sup>13</sup>.

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

---

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>



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<sup>14</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>