



RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: RT 0035/2016

FECHA: 27 de abril de 2016

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] mediante escrito de 8 de marzo de 2016, 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. [REDACTED] presentó, mediante escrito de 8 de marzo de 2016 remitido vía correo electrónico a este Consejo en igual fecha, una reclamación al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –desde ahora, LTAIBG-, al entender desestimada por silencio administrativo una solicitud de acceso a la información presentada ante la Diputación Provincial de Cuenca en materia de empleo público. Los hechos que motivan dicha reclamación pueden sistematizarse como sigue.
2. El 4 de febrero de 2016 la ahora reclamante presentó un escrito dirigido al Presidente de la Diputación Provincial de Cuenca en el que se ponía de manifiesto que en el *"mes de febrero del año 2015, se presentó recurso [...] contra la valoración de puestos de trabajo"* solicitando, entre otras cuestiones, *"Copia de la documentación entregada por la empresa CADMO CONOCIMIENTO S.L. en ejecución del contrato de los trabajos de servicio de*



estudio, análisis, descripción y valoración de puestos de trabajo en la RPT del personal de la Excm. Diputación provincial de Cuenca, adjudicación publicada en el BOP nº 54 de 14 de mayo de 2014". Añadiendo a continuación que, teniendo en cuenta que en la página web de la Diputación se publicó parte del trabajo realizado por la empresa, pero no el trabajo completo, se solicitaba por la reclamante *"copia completa de los trabajos incluyendo la valoración correspondiente a los complementos de destino y específico de todos los puestos de trabajo correspondientes a los grupos A1 y A2 de la relación de puestos de trabajo de Diputación Provincial"*.

Transcurrido prácticamente un año desde la presentación del recurso en el que se planteaba la solicitud de información de referencia y, ante la falta de respuesta de la Diputación Provincial según se alega por la ahora reclamante, mediante el precitado escrito de 4 de febrero de 2016 ésta reitera, al amparo de la LTAIBG, la solicitud de acceso a la información de los documentos antes citados, así como su remisión mediante copia compulsada por la Secretaría General de la Diputación Provincial de Cuenca.

El 8 de marzo de 2016, tal y como se ha reseñado con anterioridad, tiene entrada en el Registro de este Consejo escrito de [REDACTED] en el que plantea la reclamación prevista en el artículo 24 de la LTAIBG dado que, al no haber recibido contestación alguna de la Diputación Provincial de Cuenca en esa fecha, considera que su solicitud de acceso a la información ha sido denegada por silencio administrativo.

3. El siguiente 9 de marzo de 2016, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se remitió a la Corporación provincial de referencia el expediente a fin de que, en el plazo de 15 días hábiles, se formularan las alegaciones que se estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que se fundamentasen las alegaciones que pudieran realizarse.
4. El posterior 22 de marzo tiene entrada en el Registro de este Consejo escrito del Diputado Delegado de Personal de la Diputación Provincial de Cuenca en el que se formulan una serie de alegaciones, y al que acompaña un Informe Jurídico elaborado por el Director de Recursos Humanos el 3 de marzo de 2015 con ocasión del recurso de reposición formulado por la ahora reclamante contra la plantilla y el catálogo de puestos de trabajo aprobados por la Diputación para el ejercicio de 2015 –en el que se concluye la desestimación del mismo–, así como un certificado del Secretario General Accidental de la reiterada Corporación Provincial en el que se pone de manifiesto que dicha institución provincial, así como sus órganos internos, *"no ha aprobado en los últimos once años valoración alguna de los puestos de trabajo de la RPT de esta Institución, ni el de Secretario-Interventor/a del servicio de Asistencia Jurídica de ATM, ni ningún otro"*.



Las alegaciones de la administración provincial pueden resumirse del siguiente modo.

- Como consecuencia de la tramitación del correspondiente procedimiento de contratación pública, se adjudicó a la empresa CADMO CONOCIMIENTO S.L., la ejecución de un contrato de servicios que tenía por objeto el *“Servicio de estudio, análisis, descripción y valoración de puestos de trabajo en la RPT del Personal de la Excm. Diputación Provincial de Cuenca”* –Boletín Oficial de la Provincia de Cuenca, n. 54, de 14 de mayo de 2014-.

El documento elaborado por dicha empresa, cuyo contenido íntegro consta en la intranet de la Diputación provincial según se manifiesta en las alegaciones, se estructura en tres partes relativas a los siguientes aspectos:

La primera parte es un *Informe de Colaboración y Estructura organizativa* de la administración provincial que contiene, asimismo, una serie de propuestas de actuación relacionadas con el cambio organizativo.

La segunda parte se trata de una propuesta de nuevo Catálogo de Puestos de Trabajo, basado *“en la metodología propia CaDMO y las acciones llevadas a cabo para la recopilación de información y su posterior análisis”* –p. 36-.

Finalmente, la tercera parte es un *Manual de Valoración de Puestos de Trabajo para la Excm. Diputación Provincial de Cuenca*, en el que, tal y como figura en las alegaciones, *“se detallan, los nueve factores a valorar con sus correspondientes descripciones de cada grado, la tabla con la relación de factores, grados y puntuaciones, el procedimiento para realizar la valoración y las herramientas (tablas de ponderación y puntuaciones de factores) necesarias para poder ejecutar la valoración de una forma correcta”*.

- Según se alega por la Corporación Provincial, el documento solicitado por la reclamante –esto es, la valoración correspondiente a los complementos de destino y específico de todos los puestos de trabajo correspondientes a los grupos A1 y A2 de la RPT de la Diputación Provincial)- *“no forma parte del estudio entregado por Cadmo, sino que es solamente un ejemplo de cuál hubiera sido el resultado de la valoración de los puestos en base al CD [Complemento de Destino] y al CE [Complemento Específico], si ésta se hubiera realizado con los datos obtenidos y en muchos casos inventados por la empresa consultora, solicitado posteriormente a título particular por el Director de Recursos Humanos a la empresa y entregado como tal a dicho funcionario, para tener un documento que le pudiera servir de referencia, si alguna vez se acometía el proceso de análisis y valoración de los puestos de trabajo y como tal ejemplo le fue remitido”*.



- En consecuencia, la Diputación Provincial considera que los documentos solicitados "no constituyen parte de la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación de la Administración Pública", conforme a lo exigido en los artículos 6, 7 y 8 de la LTAIBG, de modo que, concluye, "[e]stos documentos tienen carácter interno y meramente auxiliar o de apoyo a la labor del Órgano Gestor de los recursos Humanos en esta Administración Pública para el caso de que se realice en algún momento dicha valoración de puestos".

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto "salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley". Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

"1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias".

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha suscribieron el pasado 30 de diciembre de 2015 un Convenio para la atribución de la competencia al citado Consejo para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG respecto de las



resoluciones dictadas por aquella Administración Autónoma y su sector público, y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial y su sector público.

3. Precisada las reglas sobre competencia orgánica de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para dictar esta resolución, y antes de entrar a conocer sobre el fondo del asunto, cabe advertir que este Consejo ha tenido ocasión de resolver una reclamación con idéntico objeto mediante la RT/0034/2016, de 25 de abril. De manera que en el caso de la presente resolución no hay motivo para argumentar de modo diferente a lo realizado en aquélla. De este modo, a continuación corresponde analizar el fondo de la cuestión controvertida que no es otro que la aplicación o no de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) al caso que nos ocupa, sin perjuicio de lo cual, y antes de entrar en dicho examen, resulta conveniente detenerse previamente en una cuestión de naturaleza formal.
4. Con relación a la cuestión de forma aludida, cabe recordar que las reglas generales del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública se abordan en la Sección 2ª –Ejercicio del derecho de acceso a la información pública- del Capítulo III de la LTAIBG –Derecho de acceso a la información pública, artículos 17 a 22-. De este modo, tras regular con carácter general la solicitud del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información en el artículo 17, a continuación, en el artículo 18 se alude a las causas de inadmisión de las solicitudes planteadas por los interesados. Solicitudes que, desde una perspectiva formal y cuando concorra alguna de las causas legalmente previstas, habrán de inadmitirse a trámite mediante resolución motivada del órgano competente de la administración correspondiente, según dispone el artículo 18.1 LTAIBG en relación con el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Según queda acreditado en el expediente administrativo, la ahora reclamante, mediante escrito de fecha 4 de febrero de 2016, solicitó a la Diputación Provincial de Cuenca copia de la información de referencia, planteando el siguiente 8 de marzo ante este Consejo reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG al entender que la misma había sido desestimada por silencio administrativo al haber transcurrido el plazo de un mes sin que la Administración hubiese dictado resolución expresa. De este modo, hay que recordar que la Administración provincial, dado el carácter básico de la LTAIBG, está obligada a seguir las formalidades y requisitos procedimentales regulados en los artículos 17 a 22 de las LTAIBG para resolver la solicitud de acceso a la información planteada. En este sentido, valga recordar que si aquella Administración aprecia que en el supuesto de referencia concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG –referente a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo- está obligada a dictar una resolución expresa, motivando la concurrencia de dicha causa de inadmisión. Y ello, porque esta última se configura legalmente como una causa que pone fin al procedimiento administrativo de solicitud de acceso a la información que, en suma, ha de elaborar la Administración provincial concernida.



5. Por otra parte, en cuanto respecta al fondo de la cuestión controvertida, hay que tener en cuenta que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado previamente sobre el alcance de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

En anteriores ocasiones se ha tenido oportunidad de considerar que no se configuran como “información auxiliar” o “de apoyo”, y en consecuencia han de trasladarse a los solicitantes de información, supuestos tales como los informes previos en que figuran criterios de los órganos de la Administración activa utilizados en las respuestas a consultas que se plantean a tales órganos – R/0054/2015, de 14 de mayo-; los informes preceptivos de la Abogacía del Estado y de la Intervención Delegada que sirven de fundamento para una resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales –R/0062/2015, de 7 de julio-; el Informe elaborado en 2013 por la Asesoría Jurídica del Organismo Puertos del Estado sobre el tráfico terrestre en los puertos de la Administración General del Estado –R/0083/2015, de 17 de junio-; o, finalmente, el Informe elaborado por la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios sobre la reconversión de un medicamento de uso humano en uso exclusivamente hospitalario –R/0229/2015, de 21 de octubre-.

6. De estas Resoluciones se han decantado unos criterios que se han plasmado en un documento específico. En efecto, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente este Consejo por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG, se ha elaborado el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/006/2015, 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.*

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 qué 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”.

7. 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-.

8. En consecuencia con ello, resulta oportuno comenzar recordando que la valoración de puestos de trabajo de una entidad local forma parte del procedimiento de elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo –RPT- de la misma. Desde esta perspectiva, a tenor del artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, las Corporaciones locales han de elaborar la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública, correspondiendo además al Estado, entre otras cuestiones, la fijación de las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las RPT, las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores, etc.

De este modo, la primera actuación que llevará a cabo una entidad local que pretenda elaborar y aprobar una RPT consiste en evaluar la situación existente de su personal, analizándose las tareas que realizan y, a partir de ahí, plantear las modificaciones que se consideren necesarias en orden a la atribución de funciones de cada uno de los puestos fijándose, asimismo, unos criterios objetivos de valoración de puestos de trabajo con el objeto de establecer, por una parte, los conceptos retributivos y, por otra, el importe de los mismos de acuerdo con lo previsto en la legislación básica –Ley 7/2007, de 14 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público, Leyes de Presupuestos Generales del Estado etc.-.

9. En función de las previsiones legalmente establecidas, la Diputación Provincial de Cuenca, según se desprende de los antecedentes sumariamente reseñados, contrató con una empresa mercantil la elaboración del estudio, análisis, descripción y valoración de puestos de trabajo en la RPT de la indicada Corporación provincial, elaborándose un documento al efecto que fue publicado en la intranet de la entidad local.

La tercera parte de dicho documento -rubricada “VALORACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (MANUAL)”- se trata de un Manual de Valoración de Puestos de Trabajo para la Diputación “*como documento base para abordar, tras la Descripción de Puestos realizada, la valoración de los mismos*”. De acuerdo con ello, el contenido del Manual aborda los siguientes aspectos –págs. 310 a 334-:

- Los factores a valorar con sus correspondientes descripciones de cada grado –entre los que figuran la formación y el nivel de especialización; la experiencia previa requerida; la complejidad técnica; las tareas de dirección o coordinación; la responsabilidad general; las relaciones profesionales; la penosidad; la peligrosidad; y, finalmente, la dedicación y jornada.
- La tabla con la relación de factores, grados y puntuaciones, que recoge los 9 factores a valorar, estableciendo el peso que tiene



en la valoración total cada factor y la escala usada para puntuar los grados en los mismos. Incluyendo los factores a valorar para los Complementos de Destino y Específico mediante dos fórmulas polinómicas que se describen.

- Las herramientas (tablas) necesarias para poder ejecutar la valoración de una forma correcta.

Como puede advertirse, esta parte del trabajo elaborado por la empresa mercantil se configura, en definitiva, como la herramienta de evaluación que contiene los criterios metodológicos objetivos para llevar a cabo la correspondiente valoración de los diferentes puestos de trabajo de la administración provincial en el seno de la correspondiente Comisión de Valoración. Documento que es accesible y que, toda vez que haya sido testada su utilidad y llevada a cabo la asignación objetiva de puntos a cada puesto de trabajo habrá de aprobarse por el Pleno de la Corporación.

10. Tomando en consideración lo expuesto hasta ahora en los anteriores Fundamentos Jurídicos, por lo que respecta a la concreta naturaleza de la información solicitada y que ha motivado esta reclamación, cabe señalar que se trata de un ejemplo práctico, de una simulación elaborada en aplicación de la metodología descrita en la parte tercera del Informe confeccionado por la empresa Cadmo Conocimiento S.L., en atención a los criterios objetivos de valoración allí descritos, así como de entrevistas y datos aportados por la propia empresa para la realización del documento piloto.

En función de ello, resulta posible concluir que la naturaleza de la información solicitada se trata de una "información auxiliar" o de "apoyo" en función de los dos siguientes motivos. La información solicitada, en primer lugar, se configura como un texto preliminar o borrador sin que tenga la consideración de final, en el sentido contemplado en el epígrafe tercero del CRITERIO INTERPRETATIVO CI/006/2015, de 12 de noviembre de este Consejo. En efecto, sin perjuicio de que aquel texto haya sido elaborado según los criterios objetivos de valoración fijados en el reiterado Manual de Valoración de Puestos de Trabajo para la Diputación, parte de la información que alimenta el instrumento de evaluación se ha suministrado por la propia empresa, en especial en aquellos puestos en que su titular no pudo o no quiso ser encuestado ni entrevistado por la empresa consultora.

Asimismo, en segundo lugar, cabe señalar que la información solicitada se enmarca en el supuesto de tratarse de un informe no preceptivo que no motiva una decisión final, aludido también en el citado CI/006/2015, de 12 de noviembre. De acuerdo con ello, el informe resultado de la valoración de los puestos de trabajo en base a los Complementos de Destino y Específico realizado con los datos obtenidos por la empresa consultora no produce, evidentemente, la motivación de la decisión final que adopta la Administración provincial, dado que aquella decisión final –la concreta evaluación de cada puesto– se adopta, esencialmente, en función de otros criterios ya publicados, singularmente los descritos en el precitado Manual



de Evaluación y de la asignación objetiva de puntos en el seno de la oportuna Comisión de Valoración cuyo resultado final habrá de aprobarse por el pleno corporativo.

En conclusión, al tratarse de una información de carácter auxiliar o de apoyo, la consecuencia jurídica consiste en desestimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] dado que la información solicitada incurre en la causa 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 23.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en su artículo 24 tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

