

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 11 de julio de 2023, [REDACTED] formuló una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifiesta que no está de acuerdo con la respuesta dada por el Ayuntamiento de Madrid a su solicitud de acceso a la siguiente información pública:

«Que habiendo tenido conocimiento de una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo en el Departamento de Servicios Sociales Distrito de San Blas mes de abril o mayo) Que deseo conocer si ha habido otras modificaciones recientes de la RPT que afecten a la plantilla de Servicios Sociales y que estén relacionadas con la implementación del nuevo modelo de atención. Solicita: 1. Que se me facilite el expediente de esa modificación de la RPT (incluyendo informes técnicos y demás documentos que conformen el expediente) 2. Que se me informe si han existido modificaciones de la RPT relacionadas con la implementación del nuevo modelo de atención en Servicios Sociales».

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación y el 18 de septiembre de 2023 solicitó al Ayuntamiento de Madrid, la remisión de un informe completo con las alegaciones que considerase oportunas.

Con fecha 24 de octubre de 2023 tuvo entrada escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Madrid en las que, en síntesis, manifestó lo siguiente:

«[...] es preciso señalar que por Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, se aprueban las Directrices por las que se establece el procedimiento para la elaboración y modificación de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla presupuestaria del Ayuntamiento y sus organismos autónomos publicadas en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de 29 de junio de 2020, procedimiento administrativo especial al que queda vinculada esta Administración municipal, determinando en su apartado 13 la obligación de notificar al personal afectado en dicho procedimiento: "Las modificaciones de puestos de trabajo derivadas de expedientes de modificación de la relación de puestos de trabajo y/o de la plantilla presupuestaria serán notificadas al personal que pudiera resultar afectado por aquéllas por la dirección general competente en materia de costes y personal o por el órgano competente del organismo autónomo.

En consecuencia, la propia disposición municipal está determinando quiénes son los interesados en el procedimiento, que confirma y ratifica lo ya informado al recurrente, el 29 de junio de 2023, por la Dirección General de Costes y Gestión de Personal, en base a lo establecido en el artículo 4.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que determina:

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

.../...

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”

El reclamante no ha acreditado ese “interés legítimo”, en la medida que pueda verse afectado por la actuación administrativa respecto a la información a la que pretende acceder, en el que la posibilidad de obtener la documentación le depare un beneficio o provecho o le sirva para evitar o disminuir un perjuicio.

Para más abundamiento, la información solicitada por el reclamante se encuentra a su disposición en la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Madrid (RPT), que se publica trimestralmente en la página web del Ayuntamiento de Madrid [...].»

TERCERO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación dio traslado de la citada documentación al reclamante para que presentase las alegaciones que considerase oportunas.

Con fecha 2 de noviembre de 2023 tiene entrada escrito de alegaciones del reclamante en el que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«[...] CUARTA: alega el Ayuntamiento de Madrid que la modificación de relación de puestos de trabajo y de la plantilla presupuestaria es un procedimiento especial que comporta la obligación de notificar al personal afectado: “las modificaciones de puestos de trabajo derivadas de expedientes de modificación de la relación de puestos de trabajo y/o de la plantilla presupuestaria serán notificadas al personal que pudiera resultar afectado por aquéllas por la dirección general competente en materia de costes y personal o por el órgano competente del organismo autónomo”, según lo establecido en el Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, determinado por tanto esta disposición municipal quiénes son interesados en el procedimiento. Entendiendo este reclamante la utilidad de esta normativa, no exime la misma de proporcionar la información pública a quién lo solicite.

QUINTA: [...] mi solicitud no trata en ningún momento de demostrar la condición de interesado en el procedimiento, si no de que se proporcione la información solicitada en virtud de que se trata de una información pública.

SEXTA: [...] mi solicitud de información no se limita a la relación de puestos de trabajo, por lo que transcribo de nuevo el texto de mi petición para aclarar el contenido de mi petición: “que habiendo tenido conocimiento de una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo en el Departamento de Servicios Sociales Distrito de San Blas (mes de abril o mayo) Que deseo conocer si ha habido otras modificaciones recientes de la RPT que afecten a la plantilla de Servicios Sociales y que estén relacionadas con la implementación del nuevo modelo de atención. Solicita: 1. Que se me facilite el expediente de esa modificación de la RPT (incluyendo informes técnicos y demás documentos que conformen el expediente) 2. Que se me informe si han existido modificaciones de la RPT relacionadas con la implementación del nuevo modelo de atención en Servicios Sociales.”

■

SÉPTIMA: Aunque se reclama expresamente los informes técnicos y demás documentos que conformen el expediente, no hubiera sido necesario, dado que un expediente no se limita a la resolución que lo concluye. De lo contrario se estaría incurriendo en el error de confundir el todo con la parte, que es lo que parece que le sucede a la Administración Municipal. Por tanto, el expediente de una modificación de la RPT no se limita a la publicación de la modificación de la RPT a la que me pretende remitir el Ayuntamiento de Madrid [...]»

CUARTO. Mediante notificación de la Secretaría General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de fecha 10 de marzo de 2025, se confiere nuevamente al reclamante el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo máximo de diez días para que formule las alegaciones que considere oportunas.

Con fecha 19 de marzo de 2025, tiene entrada escrito de contestación del reclamante ratificando las alegaciones que presentó y manifestando que no había recibido la información solicitada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, establece la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, establece que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. La reclamación fue formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 de la LTPCM, según el cual «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

TERCERO. Se entiende por «información pública», a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, «los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones» (art.5.b LTPCM).

En el presente caso el interesado solicita el expediente de modificación de una relación de puestos de trabajo, así como los informes técnicos asociados, y que se le informe «*si han existido modificaciones de la RPT relacionadas con la implementación del nuevo modelo de atención en Servicios Sociales*».

En relación a la primera solicitud, el expediente de modificación de una relación de puestos de trabajo es un documento que obra en poder del Ayuntamiento de Madrid y que ha sido realizado en el ejercicio de sus funciones. Por lo que se entiende que se encuentra subsumido en la noción de información pública.

Por otro lado, en relación con la segunda solicitud de que se le informe de si han existido modificaciones en una relación de puestos de trabajo, la petición no versa sobre un documento o contenido, sino que se trata de una cuestión de conocimiento, no subsumible en la noción de información pública.

CUARTO. En el presente caso, la reclamación fue presentada ante el extinto Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, al no estar conforme con la resolución del Ayuntamiento en cuanto al acceso al expediente de modificación de la relación de puestos de trabajo en adelante (RPT) en el Departamento de Servicios Sociales Distrito de San Blas y si han existido modificaciones en la RPT como consecuencia del nuevo modelo de atención en Servicios Sociales.

Las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Madrid están reguladas por el Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las Directrices de tales modificaciones.

En concreto, en el punto 12 de dicho Acuerdo se establece un procedimiento para la tramitación de expedientes de modificaciones de RPT que comprende varias fases:

- A) Fase de iniciación.
- B) Fase de informes preceptivos.
- C) Fase de aprobación.

QUINTO. El Ayuntamiento alega que el reclamante tenía que haber solicitado el acceso a la información pública por los cauces que establece la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Y en este sentido cita que el apartado 13 del Acuerdo establece quiénes son los interesados en el procedimiento: *«Las modificaciones de puestos de trabajo derivadas de expedientes de modificación de la relación de puestos de trabajo y/o de la plantilla presupuestaria serán notificadas al personal que pudiera resultar afectado por aquéllas por la dirección general competente en materia de costes y personal o por el órgano competente del organismo autónomo».*

Es este supuesto, este Consejo considera que no se puede aplicar la disposición adicional primera, párrafo segundo, que establece que: *«Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información»*, dado que el Acuerdo de 25 de junio solamente regula el procedimiento de modificación de las relaciones de puestos de trabajo y la notificación al personal afectado, pero no establece un régimen específico de acceso a la información.

En este sentido se pronunció el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la Resolución 86/2022, fundamento jurídico noveno, al indicar: *«[...] partiendo de la concepción amplia de «información pública», ha considerado que la LTAIBG no ampara el acceso por parte de los interesados a los expedientes que se estén tramitando, aspecto que descansa en la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LTAIBG. Para ser aplicada deben darse estos presupuestos: existencia de un específico procedimiento administrativo, que el reclamante ostente la condición de interesado en dicho procedimiento y que éste deba estar en curso»*

Además, como el propio Ayuntamiento señala, no ostenta la condición de interesado al no ser parte del personal afectado. Por lo que se asienta el argumento de que no se puede denegar el acceso a la información aplicando una disposición adicional que establece como requisito ser interesado en el procedimiento.

SEXTO. Sentado lo anterior, antes de entrar en el fondo del asunto, tenemos que ver si para el presente caso opera algún límite de acceso a la información previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en adelante LTAIBG) o alguna causa de inadmisión del artículo 18 de la citada ley.

En primer lugar, tenemos que analizar si en este caso se da la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG. En este sentido el criterio interpretativo del Consejo de Buen Gobierno y Transparencia 006/2015 establece la característica que habilita su aplicación es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto «*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información:

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.

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

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

«... Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».

En presente caso, no cabe entender que la información contenida en los informes solicitados del expediente de modificación de la RPT tenga «carácter de auxiliar o de apoyo» a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. En esencia, porque como claramente se determina en el criterio interpretativo, anteriormente señalado, en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que «*tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano*».

El Acuerdo establece que, para la modificación de la RPT, en la fase b), el órgano directivo en materia de costes y personal deberá emitir un informe favorable para que se siga el procedimiento de modificación y, por tanto, tal informe «*forma parte necesaria e imprescindible de la tramitación administrativa*».

En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 0337/2025 en las que estima la solicitud de acceso a la información sobre unos informes favorables o desfavorables para la provisión de un puesto por libre designación, dado que considera que los informes constituyen información pública relevante en la conformación de la voluntad del órgano y permiten conocer la motivación seguida por la Administración en la toma de decisiones a la que se refiere la Audiencia Nacional y, por tanto, se excluye del ámbito de aplicación del límite del artículo 18.1.b.) LTAIBG.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo considera que en este caso no se puede aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, dado que dicho informe es preceptivo y, por tanto, información pública significativa y relevante en el procedimiento de modificación de la RPT.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

PRIMERO. - ESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED], en el sentido de dar acceso a la información que se solicita sobre el expediente de la modificación de la RPT en el Departamento de Servicios Sociales Distrito de San Blas.

SEGUNDO. - Instar al Ayuntamiento de Madrid a facilitar a la persona reclamante la información indicada en el punto anterior en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente a la notificación de esta Resolución, remitiendo a este Consejo las actuaciones realizadas y la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.08.04 13:53