

Expte. N° 133/2020
Resolución N.° 6/2021

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

D^a Sofía García Solís

En Valencia, a 15 de enero de 2021

Reclamante: Sección sindical de Intersindical Valenciana STAS de la Diputación de Valencia.

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Diputación de Valencia.

VISTA la reclamación número **133/2020**, interpuesta por D. [REDACTED] en representación de la sección sindical de Intersindical Valenciana STAS de la Diputación de Valencia, formulada contra la Diputación de Valencia, y siendo ponente la Vocal Sra. D^a Sofía García Solís, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero.- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, D. [REDACTED] presentó en nombre y representación del sindicato Intersindical Valenciana STAS en fecha 24 de julio de 2020 una reclamación contra la Diputación de Valencia, con número de registro GVRTE/2020/1136682, dirigida ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. En ella exponía como motivo de su reclamación lo siguiente:

“Con fecha de 07/01/2020, la sección sindical de la Intersindical Valenciana STAS de la Diputación de Valencia solicitó al servicio de transparencia de la Diputación de Valencia los informes del expediente administrativo que debían acompañar la modificación de RPT que fue aprobada por el pleno de la Diputación el 30 de diciembre del 2019: Informes de los jefes de servicio justificando las modificaciones, del secretario, del interventor, del jefe de servicio de personal, viabilidad de la misma, etc..

Los informes fueron facilitados todos, a excepción de los informes técnicos de los jefes de servicio obrantes en el expediente y que fundamentaban los cambios solicitados, justificando las modificaciones de la RPT que afectaban a sus servicios y relativos a amortización de plazas, creación de jefaturas, dedicaciones plenas, retribuciones de personal...”

Al no obtener respuesta a esta última petición, el reclamante en fecha 24 de julio de 2020, se dirige al Consejo de Transparencia, solicitando que *“se inste a la Diputación de Valencia a remitir a la sección sindical la documentación consistente en las demandas de los diputados y jefes de servicio que han servido de justificación a la modificación de la RPT aprobada en el pleno del mes de diciembre del 2019”*.

Segundo.- En fecha 17 de agosto de 2020 la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno remitió a la Diputación de Valencia escrito por el que se le otorgaba, previamente a la resolución de la reclamación presentada por el Sindicato Intersindical Valenciana STAS, trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera facilitar la

información y formular las alegaciones que considerase oportunas, escrito recibido por la Diputación el mismo día 17 de agosto, tal y como consta en el correspondiente acuse de recibo electrónico.

En respuesta a dicho escrito, en fecha 10 de septiembre de 2020 la Diputación de Valencia presentó ante el Consejo de Transparencia escrito de alegaciones, en el que se ponía en conocimiento del Consejo que con fecha 6 de julio de 2020 se emitió informe por el Jefe del servicio de Personal de la Diputación en relación a la documentación solicitada por el reclamante, dándole traslado del informe a la Sección sindical de Intersindical Valenciana STAS el 7 de julio. Se adjuntaba copia del mismo, cuyo contenido era el siguiente:

"1. Que los informes solicitados por el peticionario, contienen información preparatoria de la actividad del centro de personal que tramita el expediente de Modificación de la Relación de puestos de trabajo (RPT).

2. Mediante estos informes los jefes de servicio solicitan motivadamente cambios en puestos de trabajo del personal adscrito a su servicio.

3. Que no todas las propuestas solicitadas son aceptadas por el órgano competente una vez ponderada la necesidad planteada por las propuestas de cada uno de los centros gestores.

4. Por lo que se consideran a todos los efectos documentos que contienen información preparatoria para conformar definitivamente el expediente finalmente sometido a consideración del Pleno de la Corporación.

En este sentido, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 18.1 b) señala como causa de inadmisión:

"b) 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 parte el artículo 16 de la ley 2/2015 de 2 de abril., de la Generalitat de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana señala:

"1, El régimen sobre las causas de inadmisión de las solicitudes será el previsto en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. A estos efectos se seguirán las siguientes reglas:

a) Si la información está en fase de elaboración o publicación, se informará al solicitante del centro directivo responsable y el plazo previsto para que se difunda o se encuentre disponible.

b) Por reelaboración no se entenderá un tratamiento informático habitual o corriente.

c) Los informes preceptivos no podrán ser considerados como de carácter auxiliar o de apoyo."

También el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen gobierno de fecha 12 de noviembre de 2015, dice textualmente:

"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 lo que se inadmita lo solicite especifique las causas que lo 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 entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración final.*
- Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- Cuando la solicitud se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Por tanto, entendemos que la información contenida en las propuestas de los jefes de servicio se consideran documentos de carácter auxiliar o de apoyo por las siguientes razones:

- 1. Que los informes solicitados por el peticionario, contienen información preparatoria de la actividad del centro de personal que tramita el expediente de Modificación de la Relación de puestos de trabajo (RPT).*
- 2. Mediante estos informes los jefes de servicio solicitan motivadamente cambios en puestos de trabajo del personal adscrito a su servicio.*
- 3. Que no todas las propuestas solicitadas son aceptadas por el órgano competente una vez ponderada la necesidad planteada por las propuestas de cada uno de los centros gestores.*
- 4. Por lo que se consideran a todos los efectos documentos que contienen información preparatoria para conformar definitivamente el expediente finalmente sometido a consideración del Pleno de la Corporación.”*

Efectuada la deliberación del asunto en la sesión de fecha 15 de enero de 2021 de esta Comisión Ejecutiva, sin que haya podido cumplirse el plazo oportuno, debido a las carencias estructurales de este órgano, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Segundo.- Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –la Diputación de Valencia– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su Artículo 2.1.d), que se refiere de forma expresa a “las entidades integrantes de la Administración local de la Comunitat Valenciana”.

Tercero.- En cuanto al reclamante, se reconoce el derecho a acogerse a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, toda vez que el art. 11 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.

Cuarto.- Por último, la información solicitada constituye información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que

hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el mismo sentido se manifiesta el artículo 4.1 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Quinto.- A la vista de lo expuesto en los antecedentes de hecho anteriores, el objeto de la presente reclamación se centra en determinar si la información solicitada por el recurrente, relativa al acceso a los informes técnicos de los jefes de servicio, motivando los cambios solicitados en relación con la modificación de los puestos de trabajo del personal que afecta a sus respectivos departamentos, constituye o no información auxiliar o de apoyo.

La Diputación de Valencia sostiene que se trata de información auxiliar o de apoyo por cuanto que: (1) los informes contienen información preparatoria de la actividad del centro de personal que tramita la modificación del RPT, (2) mediante estos informes los jefes de servicio solicitan motivadamente cambios en puestos de trabajo del personal adscrito a su servicio, (3) no todas las propuestas solicitadas son aceptadas por el órgano competente, (4) se trata de información preparatoria para conformar definitivamente el expediente finalmente sometido al Pleno de la Corporación.

Este Consejo no comparte dicha afirmación por los motivos que a continuación se expondrán. El Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, de desarrollo de la ley de transparencia autonómica, establece en su artículo 46.2 que: *“Los informes, tanto preceptivos como facultativos, que hayan sido emitidos por los propios servicios o por otras administraciones o entidades públicas o privadas, no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo.”*

En el caso que nos ocupa y por los propios argumentos que sostiene la Diputación, cabe entender que se trata de informes que han sido tenidos en cuenta para llevar a cabo la reclasificación de determinados puestos de trabajo y en los que se reflejan determinados criterios de clasificación (amortización de plazas, creación de jefaturas, retribuciones de personal...), con independencia de que se trate de documentos definitivos o no, puesto que contienen información sustancial y esencial para la toma de decisiones en relación con el análisis y la tramitación de la RPT. Tampoco es óbice el argumento de que no todas las propuestas realizadas por los jefes de servicio fueron aceptadas, pues lo importante es que esas propuestas pudieran arrojar luz en aras a justificar la pretendida modificación de la RPT y, finalmente, el concepto de “información preparatoria”, es un concepto amplio e indeterminado, pues toda la información que conforma un expediente administrativo es información preparatoria de la resolución final (art. 70.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del PACAP). De ahí que, como señala el art. 46.2 del Decreto 105/2017, la naturaleza facultativa o preceptiva de un informe no debe condicionar el acceso al mismo y todos los informes existentes en el expediente deben conocerse aunque no se incorporen como motivación de la decisión final.

En consecuencia, si la finalidad de la ley es evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad de un órgano, es decir, que sea relevante para la toma de decisiones públicas, no puede considerarse que la información solicitada por el recurrente sea auxiliar o de apoyo. Este es el criterio que ha seguido la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en su sentencia de 25 de julio de 2017, cuyo fundamento último señala: *“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”*.

Sexto.- Finalmente señalar que al tener el solicitante la condición de delegado sindical, tiene un derecho de acceso reforzado a la información pública, pues entre los derechos que el art. 40 del EBEP, atribuye a las juntas de personal y delegados sindicales en el ejercicio de sus funciones de representación sindical está la de recibir información sobre la política de personal, programas de mejora de rendimiento de los empleados públicos, retribuciones, jornada... Por lo que antecede, procede estimar la solicitud del reclamante y reconocer su derecho de acceso a los informes técnicos de los jefes de

servicio justificando la modificación de la RPT, que fue apro-bada por el pleno de la Diputación el 30 de diciembre del 2019.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda

Primero.- Estimar la reclamación de la Sección sindical de Intersindical Valenciana STAS de la Diputación de Valencia frente a la Diputación de Valencia.

Segundo.- Instar a dicha Administración a que en el plazo máximo de un mes proporcione al interesado la información solicitada, informando a este Consejo sobre las actuaciones llevadas a cabo a fin de cumplir con la presente resolución.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**



Ricardo García Macho