



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 19/02/2024
HASH: 03dcb8896a9e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 1585-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED].

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/
Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

Información solicitada: Copia del certificado emitido por la JCCM al Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre número de plazas estructurales ocupadas de forma temporal.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días.

RA CTBG
Número: 2024-0108 Fecha: 19/02/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 4 de abril de 2023 el ahora reclamante solicitó a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha, al amparo de la Ley 19/2013¹, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Solicito copia del certificado que en aplicación del artículo 2.7 de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, debió emitir la JCCM ante el Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, del número de

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

plazas estructurales ocupadas de forma temporal existente en cada uno de los ámbitos afectados y, si es posible con desglose por categorías.”

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 5 de mayo de 2023, registrada con número de expediente 1585-2023.

Posteriormente, el reclamante comunicó que había recibido una resolución fechada el 8 de mayo de 2023 de la Secretaría General de la consejería citada, en que se le proporcionaba acceso a ciertos documentos relativos al proceso de consolidación de empleo temporal, manifestando que no estaba de acuerdo y mantenía su reclamación.

3. El 8 de mayo de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 1 de junio de 2023 y el 19 de junio de 2023 se remitieron a este Consejo una copia del expediente administrativo, así como las alegaciones del órgano administrativo concernido, fechadas el 30 de mayo de 2023.

Del expediente se desprende que el 11 de abril de 2023 se solicitó informe al órgano administrativo y que el 4 de mayo de 2023 se emitió un informe interno del Área de Personal, proponiendo la inadmisión de la solicitud, cuyos fundamentos fueron acogidos en la resolución definitiva, la cual dispuso lo siguiente:

“(…)

3. Entrando en el fondo del asunto, la información objeto de la solicitud de acceso, está relacionada con la aplicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y al respecto ha de precisarse que, en ejecución de lo dispuesto en la citada disposición, por Acuerdo de 24/05/2022, del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se aprobó la Oferta de Empleo Público para la estabilización de empleo temporal en esta Administración Regional. Tal acuerdo es fruto de la negociación colectiva con los sindicatos, con carácter público, según reunión de la Mesa General de Negociación, celebrada el 13 de mayo de 2022. Así mismo, en el DOCM n.º 101, de 26 de mayo de 2022, se publica el mencionado acuerdo, en el que se recoge el número de plazas previstas para las respectivas convocatorias, distribuidas por subgrupos, cuerpo/escala y especialidad de examen. Por otra parte, y en aplicación de la ya citada Ley 20/2021, de 28 de diciembre, en el DOCM n.º 244, de 22 de diciembre de 2022, se publican las diferentes convocatorias de los procesos de

estabilización distribuidos por subgrupos, cuerpo/escala y especialidad de examen tanto del personal funcionario, como para el personal laboral.

4. Finalmente, debe destacarse que el solicitante de acceso a información pública, tiene la condición de interesado en los procedimientos de impugnación de los procesos de estabilización para la reducción de la temporalidad en el empleo público, tanto en vía administrativa, como jurisdiccional y, por ello, resulta de aplicación lo dispuesto en el apartado 1º la Disposición adicional primera de la LTAIBG, que señala lo siguiente:

“1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.”

Consecuentemente, el cauce legal para el acceso a la información aquí analizado, no viene dado por la normativa de transparencia, en base a la excepción que la propia LTAIBG, prevé y autoriza, sino que, por el contrario, debe seguirse el cauce previsto en las disposiciones y normas, en razón de la impugnación llevada a cabo por el solicitante relacionados con su interinidad, al formar parte de su estrategia de defensa en ese procedimiento.

5. De acuerdo con el artículo 30.2 LTBGCLM, la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas es el órgano que tiene atribuida la competencia para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública.

Conforme a lo expuesto, en base a la competencia atribuida en el apartado anterior y de acuerdo con la información facilitada por la Dirección General de Función Pública, esta Secretaría General

RESUELVE

ESTIMAR la solicitud (...) comunicándole que en ejecución de lo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, se encuentra publicado en el DOCM, n º 101, de 26 de mayo de 2022, el Acuerdo de 24/05/2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para la estabilización de empleo temporal en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al que puede acceder en el siguiente enlace:

<https://docm.jccm.es/docm/cambiarBoletin.do?fecha=20220526>

Así mismo, en el DOCM n.º 244, de 22 de diciembre de 2022, se publican las diferentes convocatorias de los procesos de estabilización distribuidos por subgrupos, cuerpo/escala y especialidad de examen tanto del personal funcionario, como para el personal laboral. (...).”

Junto con las alegaciones, proponiendo la desestimación de la reclamación, y el expediente, se relacionan una serie de procedimientos en los que el solicitante figura como recurrente en vía administrativa, relacionados con el procedimiento de estabilización, o judicial por su condición de empleado público autonómico interino.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en 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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, 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”*. De este modo, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG 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”.

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que la ley le ha reconocido, en su ámbito territorial, tal y como refiere el artículo 2.7 de la precitada Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público⁷, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 2. Procesos de estabilización de empleo temporal.

(...)

7. Con el fin de permitir el seguimiento de la oferta, las Administraciones Públicas deberán certificar al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el número de plazas estructurales ocupadas de forma temporal existente en cada uno de los ámbitos afectados.”

4. Como se ha indicado en los antecedentes la administración autonómica transmitió al solicitante información general sobre el acuerdo por el que se pone fin al proceso de estabilización y las convocatorias de vacantes correspondientes, los cuales han sido objeto de publicación conforme a los procedimientos de publicidad normativa sobre ofertas de empleo público establecidos. Asimismo, se alega que el documento solicitado es un documento meramente auxiliar en la toma de decisiones (causa de inadmisión en el artículo 18.1 b)⁸ de la LTAIBG), que la solicitud es abusiva (18.1 e) LTAIBG) y que el solicitante es interesado en el procedimiento administrativo del cual

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21651>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

deriva el documento solicitado y que, en consecuencia, resulta de aplicación la Disposición adicional primera de la LTAIBG.

Con respecto a carácter auxiliar del documento solicitado, se debe recordar que el CTBG, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1⁹ de la LTAIBG, ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre¹⁰, 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, pudiendo señalarse, en lo que ahora interesa, las siguientes consideraciones generales.

En primer lugar, según ha afirmado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, «Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, [...] debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013», de manera que «esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1» sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b) 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 precitada la causa de inadmisión.

Finalmente, en tercer lugar, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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: (i) cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; (iii) cuando se trate de información preparatoria de la actividad

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; (v) cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

En relación con lo expuesto, este Consejo considera que el documento solicitado no es un documento discrecional, sino que su existencia y remisión tiene carácter reglado, procede de una disposición con rango de ley y se enmarca dentro del procedimiento de estabilización instituido por ella, por lo que no resulta posible invocar el carácter auxiliar que postula la administración.

5. Con respecto a la alegación de que la solicitud tiene carácter abusivo, procede recordar que el abuso de derecho es una conducta declarada ilícita por el artículo 7 del Código Civil en el que se dispone que «[l]os derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe», a lo que añade que «[l]a Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo», precisando acto seguido que «[t]odo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.»

En la aplicación de este artículo, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo debe constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia 6592/2010, de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos: “La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).”

Pues bien, ninguna de las circunstancias de carácter subjetivo y objetivo necesarias para estimar que se está ante una solicitud abusiva se aprecian en el caso de esta reclamación: ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima con voluntad de perjudicar, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho público subjetivo garantizado en la Constitución y en la ley y no subyace en ella una voluntad de perjudicar derechos o intereses legítimos de terceros.

6. Por último, y con respecto a la condición de interesado del reclamante y la aplicación de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, debe indicarse que ésta establece que *“La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”*.

Según la mencionada previsión, mientras el procedimiento administrativo de que se trate se encuentre en curso —esto es, en tramitación—, el acceso a la información y documentación se regirá por lo dispuesto en la normativa que resulte de aplicación a tal procedimiento.

Por lo tanto, tal como este Consejo ha señalado en reiteradas ocasiones, para que la previsión contenida en el primer apartado de la Disposición adicional primera desplace la aplicación de la LTAIBG deben concurrir, cumulativamente, tres circunstancias: que el solicitante tenga la condición de interesado, que la solicitud de acceso se formule en relación con información perteneciente a un procedimiento administrativo y que tal procedimiento se halle en curso.

En este caso, no se cumplen los tres requisitos expuestos, dado que el procedimiento de estabilización ya ha concluido con la aprobación de la Oferta de Empleo Público para la estabilización de empleo temporal en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en ejecución de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de mayo de 2022, y de las diferentes resoluciones de la Dirección General de la Función Pública, por la que se convocan los procesos selectivos de estabilización de empleo temporal. Todas ellas recurridas por el ahora reclamante mediante la presentación del correspondiente recurso de reposición.

Dado que los procedimientos no se encuentran en curso no resulta necesario analizar las otras dos circunstancias que, como se ha indicado, exige la LTAIBG y, en consecuencia, la argumentación de la administración autonómica no puede ser aceptada.

A la vista de todo lo anteriormente expresado, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada, concediendo el acceso al documento

administrativo enviado desde la comunidad autónoma al ministerio competente, con el cómputo de número de plazas estructurales ocupadas de forma temporal existente en cada uno de los ámbitos afectados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Copia del documento certificado y enviado desde la comunidad autónoma al ministerio competente, con el cómputo de número de plazas estructurales ocupadas de forma temporal existente en cada uno de los ámbitos afectados.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

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 gobierno¹¹, 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 Públicas¹².

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹³.

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2024-0108 Fecha: 19/02/2024