



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 0134/2025.

Reclamante: [REDACTED] SINDICATO DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS POR EL EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN (STEPSA)].

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: informes, empleo público, art. 18.1.a), art. 19.4.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 16 de octubre de 2024 la reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«La Disposición adicional segunda. Medidas de seguimiento de la temporalidad de la ley 20/21 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Establece: "El Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el marco de la cooperación en materia de administración pública, elaborará un informe anual de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público, que remitirá a la Comisión competente del Congreso de los Diputados. Dicho Informe contendrá, como mínimo, el detalle funcional con escala autonómica y local de todas las situaciones de temporalidad en el empleo público.»

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



Solicitamos dichos informes anuales, con todos los datos relacionados con la Administración del Gobierno de Aragón.

Solicitamos, a su vez, la información proporcionada por el Gobierno de Aragón para la elaboración de dichos informes.»

2. Mediante resolución de 20 de diciembre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

«(...) En primer lugar, y respecto a la primera de las dos peticiones de información que refleja la presente solicitud, ha de señalarse que el informe de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público se encuentra actualmente en curso de elaboración y, por tanto, afectado por la causa de inadmisión del art. 18.1.a) de la Ley 19/2013. En este sentido, no cabe atender a lo solicitado, por lo que la solicitud en cuanto a este particular, y lógicamente también en relación con los datos que sobre la Comunidad Autónoma de Aragón recoja dicho informe, debe ser inadmitida a trámite.

En cuanto a la petición de datos aportados por la Comunidad Autónoma de Aragón, cabe señalar que dichos datos constituyen información a la cual le resulta por su parte aplicable el art. 19.4 de la Ley 19/2013, en tanto que, aun obrando en antecedentes de esta Dirección General, ha sido generada y aportada por la administración aragonesa. Por ello, y en aplicación del indicado precepto, procede que la solicitud, en lo que hace a los datos proporcionados por el Gobierno de Aragón para la elaboración del informe anual, sea duplicada a la Comunidad Autónoma de Aragón para su atención.

De forma complementaria a cuanto se acaba de indicar, cabe asimismo destacar que las peticiones relativas a los datos de temporalidad suministrados por las Comunidades Autónomas se encontrarían en su caso afectadas asimismo por la inadmisión a trámite que establece el artículo 18.1.b), por tratarse de información auxiliar a partir de la cual, tras su debido procesamiento, se elaborará el definitivo informe anual que terminará por remitirse al Congreso de los Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, esta Dirección General resuelve inadmitir a trámite la presente solicitud de información, de acuerdo con los siguientes artículos de la Ley 19/2013: 18.1.a) en relación con la petición de acceso al informe anual de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público que la Administración General del Estado debe remitir a la Comisión competente del Congreso de los Diputados, y en virtud de los artículos 19.4 y 18.1.b) en relación con la petición los datos proporcionados por el Gobierno de Aragón para la elaboración del mencionado informe anual.»

R CTBG
Número: 2025-0486 Fecha: 29/04/2025



3. Mediante escrito registrado el 17 de enero de 2025, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«(...)

IV.- Por lo que respecta a los concretos motivos que han llevado a la Directora General de Función Pública a desestimar el acceso a la información solicitada por el sindicato STEPA no son, a nuestro juicio, ajustados a derecho.

En primer lugar, se justifica la denegación en que el informe de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público se encuentra actualmente en curso de elaboración y, por tanto, afectado por la causa de inadmisión del art. 18.1.a) de la Ley 19/2013.

Según lo manifestado en su argumentación por parte de la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Transformación Digital y Administración Pública del Gobierno de España, parece sostenerse por esta administración que la Ley 20/2021 solo impone la realización de un único informe, el cual se hallaría en fase de elaboración.

No obstante, la literalidad de la Disposición adicional segunda de la Ley 20/2021 es clara. Desde la entrada en vigor de la Ley 20/2021, es decir, desde el 30 de diciembre de 2021(D.F.3^a) se impone la obligación al Ministerio competente en materia de función pública de elaborar un informe anual de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público (la ley utiliza la forma verbal imperativa “elaborará”). Estos informes debieran haber tenido por objeto, hasta el momento actual, la situación de temporalidad en el empleo público de las distintas administraciones durante los años 2022, 2023 y 2024, años en los cuales la ley 20/2021 ha estado en vigor. Es decir, debiera haber al menos tres informes ya elaborados (años 2022, 2023 y 2024) aunque, dadas las fechas actuales, podríamos entender y comprender que el informe referente al año 2024 pudiera estar en fase de elaboración.

También debemos señalar, por lo que se refiere a la alegada causa de inadmisión del artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013 (“a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”), que este motivo de inadmisión no

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



es interpretado de forma adecuada por el órgano administrativo para justificar su decisión.

Debemos señalar que las causas de inadmisión, en cuanto excepciones al derecho de acceso reconocido en la Constitución española (art.105. b), deben ser interpretadas de forma estricta y restrictiva (sentencias de la Audiencia Nacional de fechas 24 de abril de 2017 (nº162/2017) y de 25 de julio de 2017 (nº46/2017). Esta interpretación estricta y restrictiva de las causas de inadmisión, como ha manifestado reiteradamente el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Resolución 273/2015 de 10 de noviembre, o Resolución 406/2015 de 25 de enero de 2016), van a “facilitar un mayor y mejor conocimiento de la actuación pública como elemento esencial para favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y el proceso de rendición de cuentas”.

Así mismo, es doctrina reiterada y pacífica que la inadmisión sólo puede producirse ante la presencia clara y fundada de alguno de los motivos legales, circunstancia que la resolución que la declare viene obligada a motivar por imperativo del artículo 18.1 de la Ley 19/2013. Esta motivación debe especificar, previo análisis de “todas las circunstancias presentes”, las causas que la motivan y justifican, legal o materialmente, aplicables al caso concreto, permitiendo al órgano de control disponer de “los elementos de juicio necesarios” (Resoluciones CTBG nº6/2015, nº7/2015 de 12 de noviembre, nº3/2016 de 14 de julio y otras). Pues bien, estas exigencias no se cumplen mínimamente en la Resolución objeto de la presente reclamación la cual se limita a señalar:

“En primer lugar, y respecto a la primera de las dos peticiones de información que refleja la presente solicitud, ha de señalarse que el informe de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público se encuentra actualmente en curso de elaboración y, por tanto, afectado por la causa de inadmisión del art. 18.1.a) de la Ley 19/2013. En este sentido, no cabe atender a lo solicitado, por lo que la solicitud en cuanto a este particular, y lógicamente también en relación con los datos que sobre la Comunidad Autónoma de Aragón recoja dicho informe, debe ser inadmitida a trámite.”

Como claramente se desprende de la literalidad de las escuetas argumentaciones de la administración, lo único que se motiva y justifica es el propio supuesto de hecho que recoge el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, es decir, que “informe de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público se encuentra actualmente en curso de elaboración”. La mera remisión a una causa de inadmisión legalmente prevista, sin cualquier otra referencia a las circunstancias del caso concreto, sin ninguna otra razón o justificación respecto a la causa de inadmisión



sostenida (art.18.1.a), hace que consideremos tal justificación como ilegal y contraria tanto a las disposiciones legales de la Ley 19/2013 como a las reiteradas Resoluciones del CTBG.

Además, debemos insistir en que la causa alegada de inadmisión no puede ser interpretada en el sentido de que se haga equivaler “información que esté en curso de elaboración con procedimiento no terminado”, toda vez que el hecho de que éste no haya finalizado no implica que no existan documentos integrantes del expediente correspondiente que ya se encuentren elaborados y, respecto los cuales, por tanto, no concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013. Como ya ha expresado reiteradamente el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “una interpretación literal de la norma indica que lo que debe estar en fase de elaboración o publicación es la información o documentación que se solicite, no el procedimiento dentro del cual se haya la misma” (Resolución nº84/2017 de 23 de mayo).

Insistiendo en nuestra argumentación, debemos señalar que el derecho de acceso a la información configurado en el artículo 13 de la Ley 19/2013 también incluye los contenidos o documentos que hayan sido adquiridos en el ejercicio de sus funciones por los sujetos obligados a proporcionar la información pública. Es decir, los documentos que debieran haber sido requeridos y obtenidos por el Ministerio de las respectivas comunidades autónomas o entidades locales para la elaboración del informe sí que podían haber sido remitidos como parte de la información pública solicitada.

Lo anterior nos lleva a concluir que el hecho de que el procedimiento de elaboración del informe del estado de la temporalidad en el empleo público del año 2024 todavía estuviese en elaboración, ello no implica que la documentación remitida por las administraciones de las comunidades autónomas y entidades locales (documentación ya elaborada y cierta) no pudiese ser objeto del acceso a la información pública solicitada.

V.- La Dirección General de Función Pública argumenta a su vez:

“En cuanto a la petición de datos aportados por la Comunidad Autónoma de Aragón, cabe señalar que dichos datos constituyen información a la cual le resulta por su parte aplicable el art. 19.4 de la Ley 19/2013, en tanto que, aun obrando en antecedentes de esta Dirección General, ha sido generada y aportada por la administración aragonesa. Por ello, y en aplicación del indicado precepto, procede que la solicitud, en lo que hace a los datos proporcionados por el Gobierno de Aragón para la elaboración del informe anual, sea duplicada a la Comunidad Autónoma de Aragón para su atención”.



Este argumento, en primer lugar, no hace sino ratificar y confirmar lo señalado en el fundamento anterior, es decir, que la Dirección General de Función Pública en el procedimiento legal de elaboración de los informes preceptivos impuestos por la Ley 20/2021, dispone de información pública autonómica ya elaborada que debiera ser objeto del derecho de acceso a la información solicitado.

En segundo lugar, la administración manifiesta que a los datos aportados por la comunidad autónoma de Aragón les es de aplicación lo dispuesto en el artículo 19.4 de la Ley 19/2023, es decir, que cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.

A este respecto debemos manifestar que dicho precepto no es causa de inadmisión de la solicitud de información pública efectuada (establecidas en el artículo 18), sino un mero requisito para la tramitación del expediente de transparencia. Por otra parte, señalar que el artículo 19.4 se refiere a información pública elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro sujeto obligado por la ley, circunstancia que no es cierta en el caso presente puesto que los informes que deben elaborarse por el Ministerio se refieren a datos de temporalidad del empleo público de todas las comunidades autónomas y entidades locales.

VI.- Por último, la Directora General de Función Pública del Ministerio de Transformación Digital y Administración Pública justifica la inadmisión de la solicitud de información pública en que los datos de temporalidad suministrados por las comunidades autónomas (para la elaboración de los correspondientes informes anuales sobre temporalidad en el empleo público) estarían afectados por la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, es decir, las solicitudes: “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”.

Respecto a esta causa concreta de inadmisión debemos manifestar que en ningún momento se ha solicitado información pública que pueda tener carácter de auxiliar o de apoyo. Debemos incidir en que el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 ejemplifica lo que se considera como información auxiliar o de apoyo, señalando a las notas, resúmenes, borradores, informes internos, etc. La información pública solicitada por STEPA al Ministerio no es información auxiliar o de apoyo. Ni lo es el contenido de los informes anuales sobre la temporalidad en el empleo público exigidos al Ministerio, ni lo es la documentación sobre temporalidad a tal efecto remitida por las comunidades autónomas.



Así mismo, debemos señalar el criterio interpretativo que mantiene el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con respecto a esta causa de inadmisión, criterio recogido, entre otras muchas, en Resoluciones nº187/2015 de 9 de septiembre y nº229/2015 de 21 de octubre; el Consejo señala que la causa de inadmisión surge ante información en la que concurra, 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”.

Como es evidente la solicitud de información pública que se solicita, amparada en una exigencia legal para con la administración, en modo alguno presenta las características requeridas por el Consejo para apreciar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.

VI.- Para concluir debemos informar al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la falta de transparencia de todas las administraciones públicas implicadas en el problema, por ellas generado, del exceso de temporalidad en el empleo público, es una constante.

La falta de información actualizada y fiable sobre la temporalidad en el empleo público a nivel estatal y autonómico hace extremadamente difícil, tanto para los ciudadanos interesados como para las organizaciones sindicales, garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras afectados por la misma, impidiendo conocer el grado de cumplimiento por parte de las diferentes administraciones públicas de las exigencias legales impuestas tanto por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, como por la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que la interpreta.

Esta falta de información pública incide en el derecho a la tutela judicial efectiva de los diferentes ciudadanos perjudicados por la excesiva contratación temporal por parte de las administraciones públicas, derecho fundamental a la tutela judicial efectiva recogido tanto en el artículo 24.1 de la Constitución española como en el artículo 47 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.



Las anteriores circunstancias hacen que la petición de información pública solicitada por este sindicato sea absolutamente necesaria al objeto de conocer la información en poder del Ministerio y de las diferentes comunidades autónomas a lo largo de estos últimos años. Es más, resulta necesaria para conocer si las diferentes administraciones públicas, estatales, autonómicas y locales han cumplido con la legalidad vigente impuesta por la Ley 20/2021.»

4. Con fecha 20 de enero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 12 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que señala lo siguiente:

«(...)

3. No se comparten los argumentos alegados por el Sindicato recurrente, ni asimismo las conclusiones alcanzadas en su escrito de interposición de reclamación, señalándose a continuación los motivos por los que centro directivo considera que dichos argumentos no resultan aplicables al caso que se informa:

a. En el apartado IV de sus alegaciones, el sindicato indica que “parece sostenerse por esta administración que la Ley 20/2021 solo impone la realización de un único informe, el cual se hallaría en fase de elaboración”. Esta conclusión (así como las consideraciones que le llevan a la misma) resulta ser, en primer lugar, un elemento de apreciación puramente subjetivo y ajeno a los postulados de la Ley 19/2013, en tanto que nada aporta en relación con la correcta o en su caso incorrecta aplicación de su articulado de la Ley al caso que nos ocupa. Asimismo, cabe señalar que por la resolución se ha respetado la dicción de la Disposición adicional segunda de la Ley 20/2021, que habla del informe en singular, por lo que los razonamientos del sindicato tendentes al señalamiento de que pudieran existir otros informes no aportan ningún elemento de juicio que afecte a la resolución impugnada.

b. Continúa el sindicato en el apartado IV señalando que “Estos informes debieran haber tenido por objeto, hasta el momento actual, la situación de temporalidad en el empleo público de las distintas administraciones durante los años 2022, 2023 y 2024”, argumento que desarrolla prolijamente pero sin un fin claro en relación con su reclamación. De nuevo, se trata de apreciaciones que en nada combaten lo afirmado por la resolución de 20 de diciembre impugnada, pero mediante las cuales se está efectuando un reproche, más o menos velado, acerca del actuar de la Administración lo cual, debe indicarse de nuevo, no constituye materia que sea objeto de la Ley 19/2013.



c. A continuación, el sindicato recurrente señala que “la alegada causa de inadmisión del artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013 (“a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”), que este motivo de inadmisión no es interpretado de forma adecuada por el órgano administrativo para justificar su decisión”, si bien de los argumentos posteriores lo que se desprende es que el sindicato lo que realmente busca es obtener acceso a documentos o contenidos que no constituyen, tal y como se indica en la resolución impugnada, sino mera documentación auxiliar o de trabajo que queda fuera del objeto del artículo 13 de la Ley 19/2013, en tanto que excepción reconocida en el artículo 18.1.b) de la misma. Ha de hacerse notar, asimismo, que esta petición encubierta constituye una desviación respecto de la petición inicial contenida en la solicitud de Transparencia, la cual en ningún momento hace referencia a otros documentos que no fueran los informes de temporalidad y los datos aportados por Aragón, por lo que no puede ser aceptada como alegación en tanto que no formó parte de la petición inicial.

d. Asimismo, la mención a la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en relación con la existencia de procedimientos no terminados, de nuevo nada aporta en cuanto a la discusión acerca de la aplicación que lleva a cabo la resolución impugnada de los artículos 18.1.a) y 19.4 de la Ley 19/2013, en tanto que ninguno de ambos preceptos hacen referencia a dicha cuestión, por lo que se da la situación de que el sindicato formula una alegación sobre una cuestión que no recogen ni su propia solicitud ni la resolución que la atiende, ya que la supuesta equivalencia de ‘información que esté en curso de elaboración’ con ‘procedimiento no terminado’ es algo que únicamente se recoge el escrito de alegaciones, sin que pueda encontrarse dicha equivalencia en ningún aspecto de la resolución que combate.

e. Se menciona a continuación el artículo 13 como excusa para, de nuevo, intentar que se faculte acceso a información que vendría integrada por documentos de trabajo y que asimismo se da la circunstancia que no han sido elaborados o generados por esta Administración, por lo que el sindicato recurrente parece obviar que ambas circunstancias se encuentran reflejadas en la Ley 19/2013: la primera de ellas, en el artículo 18.1.b), como causa de inadmisión de las solicitudes; y la segunda, como hecho que determina la obligación de esta Administración a derivar la solicitud a la Administración competente (en este caso, la Comunidad Autónoma de Aragón), la cual presumiblemente tendrá los datos que satisfagan la solicitud del sindicato, de conformidad con el artículo 19.4 de la Ley 19/2013.

f. Como cierre del apartado V se señala por el sindicato que “el artículo 19.4 se refiere a información pública elaborada o generada en su integridad o parte



principal por otro sujeto obligado por la ley, circunstancia que no es cierta en el caso presente puesto que los informes que deben elaborarse por el Ministerio se refieren a datos de temporalidad del empleo público de todas las comunidades autónomas y entidades locales”. Aquí el sindicato recurrente confunde los argumentos señalados en la resolución impugnada, ya que el artículo 19.4 en la resolución no es aplicado respecto al informe de temporalidad, sino a los datos que hubiera podido en su caso proporcionar la Comunidad Autónoma de Aragón a este Ministerio para su elaboración.

g. Dedicar el sindicato el inicio del apartado VI a dilucidar si la resolución combatida hace un uso incorrecto de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, pero sin que sus consideraciones en ningún momento contradigan lo señalado en la propia resolución, la cual expresamente señala que los datos de temporalidad suministrados por las Comunidades Autónomas se encontrarían en su caso afectadas por dicho artículo 18.1.b), por tratarse, como ya se ha señalado, de información auxiliar a partir de la cual, tras su debido procesamiento, se elaborará el definitivo informe. Ello se incardina en la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en tanto que, de los requisitos que el Consejo señala como necesarios para que un documento sea considerado como información auxiliar o de trabajo se cumplirían al menos dos de ellos: se trata de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud (ya que es obvio que para la elaboración del informe se requiere la aportación de los datos por las Comunidades Autónomas de forma previa a su redacción); y que la solicitud se refiere a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento (en tanto que la elaboración del informe no sigue un procedimiento formalizado, sino que se guía por los principios de cooperación y colaboración entre Administraciones, por lo que lógicamente la comunicación de tales datos no constituye trámite de procedimiento alguno).

h. Por último, y en relación con lo expresado en el apartado VI, podría interpretarse que las quejas que en el mismo se contienen sobre una supuesta falta de transparencia en el ámbito de la información sobre la temporalidad no constituyen sino un particular obiter dicta completamente ajeno al caso que se informa, en tanto que, como recoge la resolución impugnada y asimismo se detalla en este informe, desde la Dirección General de Función Pública se ha trasladado en todo caso la información pública existente y no afectada por las limitaciones que contempla la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Esto se traduce en que:



- el informe anual al que se refiere la Disposición adicional segunda de la Ley 20/2021 se encuentra actualmente en curso de elaboración, sin que el dicho proceso haya culminado en un documento que reúna las características propias de la información pública que recoge el artículo 13 de la Ley 19/2013;
- los datos suministrados en su caso por la Comunidad Autónoma de Aragón constituyen información auxiliar o de apoyo, previa a la elaboración de dicho informe el cual se nutrirá de los mismos;
- la traslación de dichos datos desde la Comunidad Autónoma de Aragón a la Administración General del Estado no constituye sino una mera comunicación entre distintas administraciones que no constituye un trámite de ningún procedimiento (al tratarse de información interna comunicada entre entidades administrativas);
- por último, y no obstante lo anterior, se ha indicado que es dicha Comunidad Autónoma la competente para la atención de ese aspecto de la solicitud, al tratarse de datos recabados y tratados por la misma, por lo que en aplicación del artículo 19.4 de la Ley 19/2013 se ha derivado la consulta de Transparencia para su atención.

Como se desprende de todo lo anterior, ninguno de los argumentos sostenidos por el sindicato recurrente sirve para enervar los razonamientos expuestos en la resolución de 20 de diciembre de 2024, por lo que la misma no cabe sino ser considerada como conforme a Derecho.»

5. El 14 de febrero de 2025, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución se haya presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>



Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que, con relación al informe anual previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, se pide el acceso a los «*informes anuales, con todos los datos relacionados con la Administración del Gobierno de Aragón*», así como «*la información proporcionada por el Gobierno de Aragón para la elaboración de dichos informes*».

El Ministerio requerido inadmitió la solicitud al considerar respecto de la primera de las cuestiones planteadas que concurría la causa prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, mientras que, con relación a la segunda cuestión, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.4 LTAIBG, puso de manifiesto que había duplicado la solicitud y la había remitido al gobierno de Aragón. Subsidiariamente, respecto de la información suministrada por las comunidades autónomas, como es el caso,

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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



considera de aplicación la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, corresponde en primer lugar verificar la efectividad de la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG que ha sido invocada partiendo de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de que «[l]a 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».—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—. Por ello, la concurrencia de las causas de inadmisión se habrán de justificar siempre de forma expresa y detallada, a fin de poder comprobar su veracidad.

Partiendo de lo anterior y con respecto a la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG (que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes «[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general»), este Consejo de Transparencia ya ha señalado en varias ocasiones —por todas, R CTBG 152/2023, de 13 de marzo, que «(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general». En definitiva, la causa invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase de elaboración o en curso de publicación.

En este procedimiento de reclamación resulta que el Informe anual correspondiente a 2024 se trata de información que en el momento de formularse la solicitud no existe aún, no está elaborada, pero lo estará en un tiempo razonable. Por ello, cabe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión en lo que atañe al Informe correspondiente a la anualidad 2024.



No obstante, y dado que del tenor de la solicitud se desprende que se pretende el acceso a los informes *anuales* remitidos al Congreso de los Diputados desde la entrada en vigor de la ley 20/2021, la conclusión anterior no puede extenderse a los informes correspondientes a las anualidades 2022 y 2023 respecto de los cuales el Ministerio no se ha pronunciado y que, por definición, no se verían afectados por la causa de inadmisión de la letra a) del artículo 18.1 LTAIBG, por lo que debe estimarse la reclamación en este punto con el fin de que el Ministerio facilite los mencionados informes en caso de existir o, en de no ser así, informe expresamente sobre esta circunstancia.

5. En lo que atañe a la segunda cuestión planteada en la solicitud, el Ministerio requerido la ha resuelto acordando su traslado al gobierno de Aragón en aplicación del artículo 19.4 LTAIBG al entender que es la mencionada comunidad autónoma la que debe resolver sobre el acceso de lo elaborado por ella y remitido al Ministerio de referencia.

A este respecto, cabe recordar que el legislador español ha optado por incorporar en el dicho precepto una cláusula específica de competencia, conocida en la doctrina como la regla de autor, presente en el Derecho de la Unión Europea y en los ordenamientos de algunos Estados, aunque no en todos. Como consecuencia de ello, el precepto aludido dispone que *«cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.»* Tal y como se ha indicado en otras ocasiones, aparte del presupuesto expreso (que la información haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro sujeto), la aplicación de la cláusula que nos ocupa requiere la concurrencia de otro requisito implícito: que el autor de la información sea un sujeto obligado por la LTAIBG.

En este caso, concurren todos los requisitos para entender aplicable la previsión del artículo 19.4 LTAIBG: así, (i) la información a la que se pretende acceder ha sido elaborada en su integridad por órganos de otros Ministerios; (ii) los órganos autores son sujetos obligados por la LTAIBG con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.1.a) LTAIBG; y, finalmente, (iii) el Ministerio requerido ha remitido la solicitud, mediante su duplicado, a la comunidad autónoma de Aragón para que decidan sobre el acceso.

Con independencia de la valoración que esta opción legislativa pueda merecer en cuanto a su justificación y a su congruencia con el sistema de acceso a la información pública que inspira la LTAIBG, su contenido resulta meridiano, de tal suerte que



cuando concurren sus presupuestos este Consejo carece de base jurídica para exigir al órgano requerido que conceda el acceso a la información solicitada si ha procedido a remitir la solicitud al órgano que la elaboró en aplicación del artículo 19.4 LTAIBG.

Esta circunstancia exime de analizar la restante causa de inadmisión invocada subsidiariamente por el Ministerio requerido con relación a esta específica solicitud.

6. En consecuencia, por las razones expuestas, se debe estimar parcialmente la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación planteada frente al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la información que se indica en el fundamento jurídico 4º de esta resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0486 Fecha: 29/04/2025

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>