



Resolución 653/2021

S/REF: 001-058813 / 001-059046

N/REF: R/0653/2021; 100-005610

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Información solicitada: Directrices, criterios y procedimientos establecidos para aplicar la bolsa de horas de trabajo

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada, 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), con fecha 8 de julio de 2021, solicitó al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA la siguiente información:

1. Querría conocer las directrices, criterios y procedimientos establecidos para aplicar la bolsa de horas establecida en la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

2. ¿Es necesaria autorización previa al uso de estas horas? Si fuera necesaria, desde que se solicita la autorización a la unidad de recursos humanos ¿Cuánto tiempo tiene para responder? Y si no responde en ese plazo, ¿qué sentido tiene el silencio administrativo?

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

3. *¿Todos los organismos y ministerios deben seguir los mismos criterios, directrices y procedimiento en cuanto a su aplicación?*
2. Posteriormente, el 17 de julio de 2021, la interesada solicitó nuevamente al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA la siguiente información:

Que se está tramitando mi solicitud de información pública que presenté el día 08/07/2021 referente a información sobre la bolsa de horas.

Que se según veo en el Portal de la Transparencia el número de expediente asignado es el 001-058813.

Que quiero añadir la siguiente pregunta a dicha petición:

1. *¿La recuperación de las horas utilizadas de la bolsa está condicionada al cumplimiento de unos objetivos o de unas tareas? ¿Se pueden negar a contar horas utilizadas si existen los fichajes correspondientes?*

2. *¿El plan de recuperación que se establece en la declaración del funcionario, debe ser cumplido como si fuera un horario fijo o solo una estimación de cómo se van a recuperar las horas durante los siguientes 3 meses? Es decir, si se establece por ejemplo que se va a recuperar usando una hora más a diario durante los próximos 3 meses, se podrían hacer 2 horas o media hora o no hacerlas un día determinado, por ejemplo.*

Solicita: Se añadida estas preguntas a la petición de información pública que realicé en fecha 08-07-2021, según Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3. Mediante resolución de fecha 23 de julio de 2021, el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA contestó a la solicitante lo siguiente:

Analizado el contenido de ambas solicitudes, este centro directivo entiende que los dos expedientes guardan identidad sustancial, siendo la misma solicitante la que pide que las preguntas que realiza en su segunda solicitud se añadan a las formuladas en la primera. Por tanto y de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procede a la acumulación de ambos expedientes, dando respuesta a los mismos en una única Resolución.

El artículo 12 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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 tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso en relación a información que ya existe y que está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

En este sentido, procede analizar si la información solicitada por la interesada tiene la condición de información pública, en los términos previstos en el citado precepto.

En el presente caso, la información solicitada requiere la elaboración de una respuesta a una serie de consultas, en la que se manifieste un pronunciamiento jurídico concreto sobre las cuestiones específicas que se plantean, por lo que se considera que excede el alcance del objeto del acceso que contempla el artículo 13 de la Ley, no reuniendo por tanto las características de información pública.

Asimismo, según el criterio adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante Resolución de 4 de septiembre de 2018, “las consultas de interpretación jurídica, en las que se pretende conseguir respuesta a una duda originada por una determinada interpretación legal, deben ser resueltas elaborando expresamente un informe o respuesta aclaratoria de la cuestión que no existe en el momento en que se solicita, por lo que no alcanza la condición de información pública, en los términos citados anteriormente.”

El artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que tengan un carácter no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

En consecuencia, en virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, deben inadmitirse a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que han quedado identificadas al inicio de esta resolución.

4. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 23 de julio de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

He realizado una serie de preguntas sobre la "bolsa de horas" recogida en la " la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan

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

instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos" pero se han negado a contestar a todas ellas.

5. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó a la reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
6. Con fecha 26 de julio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, contestando el Ministerio lo siguiente:

La reclamación interpuesta no aporta argumentos, hechos nuevos ni consideraciones adicionales que permitan volver a analizar, a la luz de los mismos, el análisis jurídico o el contenido final de la resolución impugnada.

Por lo tanto, no cabe sino reiterarse en los argumentos jurídicos expuestos en dicha resolución para concluir que debe mantenerse la inadmisión, al no estarse solicitando el acceso a una información consistente en "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" (art. 13 de la Ley 19/2013), sino un informe expreso sobre interpretación normativa que sería preciso elaborar a partir de la solicitud.

Y ello excede el alcance del objeto del acceso a la función pública definido en el artículo 13 de la Ley, según criterio adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, mediante Resolución de 4 de septiembre de 2018, ya citado en la resolución objeto de reclamación.

Lo anterior es cuanto procede alegar por este Centro Directivo respecto a la reclamación formulada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión con 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 Gobierno⁴](#), su Presidente es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía

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-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *"formato o soporte"*, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza *"pública"* de las informaciones: (a) que se encuentren *"en poder"* de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *"en el ejercicio de sus funciones"*.

3. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita información sobre *"las directrices, criterios y procedimientos establecidos para aplicar la bolsa de horas establecida en la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos"*, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración deniega el acceso alegando que *"la información solicitada requiere la elaboración de una respuesta a una serie de consultas, en la que se manifieste un pronunciamiento jurídico concreto sobre las cuestiones específicas que se plantean, por lo que se considera que excede el alcance del objeto del acceso que contempla el artículo 13 de la Ley, no reuniendo por tanto las características de información pública"*, resultando de aplicación el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 según el cual *"se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que tengan un carácter no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley"*.

Sentado lo anterior, es preciso tener en cuenta uno de los requisitos necesarios para que el derecho de acceso prospere es que la información exista y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG.

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”*.

En el mismo sentido, la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.”*

Por tanto, las consultas de interpretación jurídica en las que se pretende conseguir respuesta a una duda originada por una determinada interpretación legal, como algunas de las que plantea la reclamante, deben ser resueltas elaborando expresamente un informe o respuesta aclaratoria de la cuestión que no existe en el momento en que se solicita, por lo que no alcanza la condición de información pública, en los términos citados anteriormente.

En este ámbito se pueden incluir las siguientes preguntas contenidas en la solicitud de acceso a la información:

2. *¿Es necesaria autorización previa al uso de estas horas? Si fuera necesaria, desde que se solicita la autorización a la unidad de recursos humanos ¿Cuánto tiempo tiene para responder? Y si no responde en ese plazo, ¿qué sentido tiene el silencio administrativo?*

3. *¿Todos los organismos y ministerios deben seguir los mismos criterios, directrices y procedimiento en cuanto a su aplicación?*

1. *¿La recuperación de las horas utilizadas de la bolsa está condicionada al cumplimiento de unos objetivos o de unas tareas? ¿Se pueden negar a contar horas utilizadas si existen los fichajes correspondientes?*

2. *¿El plan de recuperación que se establece en la declaración del funcionario, debe ser cumplido como si fuera un horario fijo o solo una estimación de cómo se van a recuperar las horas durante los siguientes 3 meses? Es decir, si se establece por ejemplo que se va a recuperar usando una hora más a diario durante los próximos 3 meses, se podrían hacer 2 horas o media hora o no hacerlas un día determinado, por ejemplo.*

Estas cuestiones no tienen encaje en la LTAIBG y deben reconducirse a través del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano.

4. Por el contrario, se debe entregar la información relativa a *“las directrices, criterios y procedimientos establecidos para aplicar la bolsa de horas establecida en la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos”*.

Entendemos que las directrices, los criterios y los procedimientos que ya existan en el momento de la solicitud de acceso deben ser consideradas como información pública, en los términos definidos en el artículo 13 de la LTAIBG, al ser documentos públicos.

Asimismo, debemos recordar que el artículo 7.a) de la LTAIBG, relativo a Información de relevancia jurídica, obliga a las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, a publicar *“Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”*.

Por tanto, esta parte de la solicitud de acceso concuerda con la finalidad perseguida por la Ley contenida en su Preámbulo: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

En conclusión, la reclamación presentada debe ser estimada en parte.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, de fecha 23 de julio de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Las directrices, criterios y procedimientos establecidos para aplicar la bolsa de horas establecida en la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.*

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

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>