



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 27/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00081540

N/REF: 2750-2023.

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Vigencia de Protocolo de provisión de vacantes de la dirección provincial del SEPE de Zaragoza.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 1 de agosto de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, 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 relación a un Protocolo de provisión de vacantes de la Dirección Provincial del SEPE de Zaragoza, la siguiente información:

«¿El citado protocolo sigue vigente, en la actualidad, desde su aprobación en 2007 y revisión desde 2010?».

¿En caso que no esté vigente desde qué fecha y dónde se publicó su derogación?».

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

2. El entonces MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL dictó resolución con fecha 25 de agosto de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve conceder el acceso a la información, dentro del ámbito y de los efectos previstos y Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en los siguientes términos:

Conviene, en primer lugar, contextualizar el origen del documento al que se refiere la solicitud. En este sentido, a lo largo del año 2007 y siguientes, y ante la puesta en marcha de un procedimiento asegurador de la calidad (Modelo EFQM de Excedencia) para la mejora de la misma, se organizaron en la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal en Zaragoza, una serie de reuniones y constitución de grupos de mejora en diversas materias (lenguaje administrativo, provisión de puestos...).

Resultado de estas “buenas prácticas”, algunas de estas conclusiones quedaron reflejadas en documentos en los que se incluían algunos de los aspectos más reseñables porque así fue considerado en su momento por miembros pertenecientes al mismo.

El 6 marzo 2007 se redactó un documento a partir del cual se recogen las conclusiones del grupo de mejora que, constituido en este contexto, se le denominó “Protocolo para la provisión de vacantes” (protocolo, en lo sucesivo), el cual fue revisado con posterioridad (junio 2010).

Dicho protocolo fue aplicado en varios procesos de provisión de puestos a través de la figura de comisión de servicios por su urgente e inaplazable necesidad hasta el 16/12/2019.

No obstante, este Servicio Público de Empleo Estatal no considera adecuado invocar la aplicación de un protocolo que ha dejado de aplicarse durante casi 4 años, tiempo durante el cual no solo han sido convocados sino resueltos números procesos para la provisión de vacantes a través del sistema de provisión de comisión de servicio, sin atender al mismo.

Los motivos de su no aplicación son los siguientes:

1.- Por considerar que el mismo no tiene carácter vinculante.

Es inevitable hablar de vinculación sin analizar la fuerza vinculante del referido protocolo. Desde este organismo se predica que, atendiendo a la naturaleza jurídica

del mismo, no estamos ante una norma ni fuente de derecho propiamente dicha, por lo que no deviene su carácter vinculante.

Puede asemejarse con determinadas “figuras afines” como puede ser un precedente administrativo, el hecho de haber empleado el contenido del mismo para la resolución de alguna convocatoria anterior, pero que desde el año 2019 no resulta de aplicación.

El carácter no obligatorio ni vinculante del mismo deviene por varios motivos:

a) Porque los miembros que componen el grupo de mejora, (ni de modo individual ni colectivo) no disponen de la potestad normativa necesaria para dotar a ese documento con un “valor normativo” de naturaleza obligacional ya que no gozan de la legitimidad necesaria para disponer de ese poder.

b) Tampoco ese grupo de mejora puede calificarse como órgano colegiado, por no cumplir requisitos (tanto formales como competenciales) en su creación, los cuales vienen exigidos por la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen Jurídico del Sector Público. Debiendo diferenciar un órgano, propiamente dicho, de un grupo de mejora, u otras “figuras afines y semejantes” que resultan necesarias para otras finalidades.

c) Ya que en caso de conferir esa potestad vulneraría el principio de seguridad jurídica, ya que se le está dotando de una “excesiva fuerza y poder administrativo” a un grupo de personas que, de forma voluntaria y colectiva, participan en la elaboración de conclusiones dentro de un contexto de “buenas prácticas” que resultan atractivas en un momento y ante unas situaciones concretas (año 2007).

Si así se considerara, se formarían infinitos “grupos de mejora colectivos” para regular aspectos de diversa índole (tales como vestimenta, cumplimiento de horarios, comunicaciones...) y dotar a esas conclusiones de fuerza vinculante.

Muestra de esta no obligatoriedad y esa fuerza no vinculante del mismo, lo determina el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección 1ª de la sala de lo Contencioso-Administrativo) en sentencia Nº 0016/2021 de fecha 21 enero 2021, en la que fundamento jurídico sexto apartado 2) en la que haciendo referencia al protocolo en cuestión establece:

“...que el mismo dice no es propiamente una norma jurídica, pero si tiene el valor de precedente, por lo que habría exigido en virtud del art. 35. C) de la ley 39/2015 la motivación de por qué no habría debido seguirse dicho protocolo”.

En el este caso, la convocatoria se hizo a través de la publicación del anuncio en la intranet del organismo el 10/02/2020. Este fue el primer supuesto en que dejó de aplicarse el protocolo de provisión, lo que, como muy bien dice el Tribunal, se debería haber justificado por qué no se aplicó, pero con carácter posterior han sido convocados otros procesos de comisión de servicios sin necesidad de referencia al mismo, ante los cuales el TS sentenció “la inexistencia de arbitrariedad en la resolución de la comisión de servicios” en su resolución, sin necesidad de invocación ni aplicación del mismo, como así se recoge en la Sentencia Nº33/2022 del Juzgado Central de lo contencioso administrativo nº7 (fundamentos de derecho tercero).

2.- Al respecto, este organismo sí que considera de aplicación, además de la normativa reguladora de todos los asuntos relacionadas con Función Pública, el Estatuto Básico del Empleado Público, y la línea jurisprudencial dada por el Tribunal Supremo, STS nº 873/2019 de 24/06/2019 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 4, en la que se recoge como requisitos para la resolución de las convocatorias de comisiones de servicios lo siguiente:

“La convocatoria pública a la que se refiere el artículo 81.3 del EBEP no implica - máxime si concurren necesidades urgentes e inaplazables- aplicar las exigencias y formalidades procedimentales propias de los sistemas de provisión ordinarios, en especial el concurso, en el que se presentan y valoran méritos, se constituyen órganos de evaluación, etc.: bastará el anuncio de la oferta de la plaza en comisión de servicios, la constatación de que el eventual adjudicatario cuenta con los requisitos para ocuparla según la relación de puestos de trabajo y su idoneidad para desempeñar la plaza vacante”.

Siendo éstos los criterios aplicables por la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal en Zaragoza a los procesos de provisión de puestos en comisión de servicios desde el año 2019 hasta la fecha actual. (...).».

3. Mediante escrito registrado el 21 de septiembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG. El escrito, tras una extensa y prolija argumentación a propósito de la vigencia, validez y vinculación del Protocolo de referencia, concluye señalando que no se ha dado respuesta a las dos preguntas formuladas originariamente, solicitando «que sea reconocida la vigencia y carácter

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

vinculante del Protocolo en el ámbito territorial de la Dirección Provincial del SEPE de Zaragoza, por delegación de la Dirección General del SEPE».

Con posterioridad, mediante escrito registrado el 5 de octubre de 2023, el interesado trasladó a este Consejo de Transparencia adenda al escrito de reclamación.

4. Con fecha 25 de septiembre de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL 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 5 de octubre de 2023 se recibió respuesta en la que, en primer lugar, se pone de manifiesto que en la resolución impugnada se da cuenta del origen del documento al que se refiere la solicitud y su naturaleza, las causas y la fecha de su no aplicación, así como la normativa que se considera aplicable a la resoluciones de las convocatorias de comisiones de servicio de la dirección provincial del SEPE en Zaragoza, considerando que se ha concedido la información solicitada frente a lo que asevera el reclamante de que no se ha dado respuesta a ninguna de sus preguntas. En segundo lugar, respecto a lo solicitado en el escrito de reclamación relacionado con el reconocimiento de la vigencia y el carácter vinculante del Protocolo, pone de manifiesto que no puede ser objeto de reclamación ante el Consejo de Transparencia.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder*

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>

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>

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 se pide información sobre la vigencia de un Protocolo de provisión de vacantes en el ámbito de la dirección provincial del SEPE en Zaragoza.

El Ministerio requerido estima la solicitud y traslada al interesado que el Protocolo de referencia fue aplicado en varios procesos de provisión de puestos de trabajo hasta el 16 de diciembre de 2019, no aplicándose desde hace cuatro años por los motivos que explicita y que han quedado reflejados en los Antecedentes de esta resolución.

El interesado, disconforme con la respuesta facilitada, interpone una reclamación en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24 LTAIBG, solicitando *«que sea reconocida la vigencia y carácter vinculante del Protocolo en el ámbito territorial de la Dirección Provincial del SEPE de Zaragoza, por delegación de la Dirección General del SEPE»*.

4. De acuerdo con lo reflejado en los Antecedentes se desprende con claridad que la Administración ha facilitado la información requerida en el escrito de solicitud. Recuérdesse que se pretendía conocer la vigencia o no del Protocolo de referencia y, en caso de no estar vigente, la fecha y lugar de publicación de su derogación. Sobre estas cuestiones el organismo requerido ha dado cumplida respuesta, ofreciendo información sobre la no aplicación del protocolo desde 2019 y demás aspectos aplicativos, por lo que, desde la perspectiva de la LTAIBG, la Administración ha aplicado correctamente sus previsiones.

5. Sentado lo anterior, procede recordar que la naturaleza revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso —si no es para acotar su objeto— debiendo por tanto este Consejo circunscribir su examen y valoración, exclusivamente, al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.

En este caso, se ha producido una alteración del objeto de la solicitud en la vía de reclamación, pues en aquélla se pretendía conocer la vigencia de un Protocolo, mientras que en ésta se persigue que por este Consejo se proceda al reconocimiento de la vigencia y carácter vinculante del Protocolo en el ámbito territorial de la Dirección Provincial del SEPE de Zaragoza.

En consecuencia, puesto que en lo relativo a lo pretendido inicialmente la Administración ha proporcionado la información de forma completa, procede desestimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

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

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>

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0241 Fecha: 27/02/2024