



Resolución 525/2019

S/REF: 001-034862

N/REF: R/0525/2019; 100-002764

Fecha: 17 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Información solicitada: Contratación de interinos en el SEPE

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD 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 fecha 28 de mayo de 2019, la siguiente información:

Solicito que me remitan la información relativa al programa por ejecución de tareas para el Cuerpo General de la Administración General del Estado por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Oficinas de Prestaciones de Huelva, de Agosto del 2018, de Julio del 2012 y de Septiembre del 2009.

Solicito la autorización que autoriza dichos programas que debe contener la memoria que justifica y fundamenta, duración, cupo al que va dirigido y finalidad.

Solicito también la autorización previa y el número y destino del puesto-tipo.

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

También solicito en ámbito de aplicación en las Oficinas de Prestaciones de Huelva en el programa de Agosto del 2018.

2. Con fecha 9 de julio de 2019, el MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL dictó resolución por la que informaba a la reclamante de lo siguiente:

Con fecha 10 de junio de 2019, esta solicitud se recibió en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, para su resolución.

Respecto a las solicitudes de autorización, de acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes de acceso a la información pública "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".

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General considera que la información relativa a las solicitudes de autorización de los programas incurre en el supuesto contemplado en el párrafo anterior, toda vez que la información elaborada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) es de carácter auxiliar y está constituida por documentos que contienen indicadores, información estadística, y de previsión económica que constituye documentación auxiliar o de apoyo del organismo.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite el acceso a la información pública relativa a las solicitudes de autorización de los programas de la solicitud que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

Por otra parte, esta Dirección General resuelve conceder el acceso a la información respecto al resto de cuestiones, en los siguientes términos:

Se remiten, como anexos a la presente resolución (cinco anexos en total), las resoluciones de autorización al Servicio Público de Empleo Estatal para el nombramiento de funcionarios interinos de los años 2009, 2012, 2018, así como la prórroga de este último.

Del mismo modo se remite en anexo la autorización firmada con la relación de funcionarios interinos de programas asignados a la provincia de Huelva en el último programa autorizado en 2018.

3. Mediante escrito de entrada el 25 de julio de 2019, [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que tenía el siguiente contenido:

Se inadmite el acceso a las solicitudes de autorización de los programas pero me dan la solicitud de autorización correspondiente al programa del año 2009; cuando examino dicha solicitud no hay en ella información de carácter auxiliar o de apoyo, como manifiestan desde el servicio de empleo. Si en las del 2012 y 2018 hubiera más información, pueden disociarla y omitirla, me interesa el programa a ejecutar y su justificación.

Y también vuelvo a pedir el ámbito provincial del programa que, según dice el anexo V, debe mandar la Dirección Provincial del SEPE de Huelva.

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó a la reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
5. Con fecha 1 de agosto de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Ministerio el 16 de agosto de 2019 en los siguientes términos:

Este organismo mantiene los argumentos que han servido de motivación para la resolución de la Dirección General del SEPE de 9 de julio de 2019, entendiendo que los motivos de la reclamación no desvirtúan los mismos, por lo que considera que debería desestimarse la citada reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación 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](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

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

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>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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 lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto 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.

3. En cuanto al fondo del asunto, lo primero que debe determinarse es el contenido de lo solicitado, dada la no muy clara redacción de la solicitud de acceso, que mezcla ejecución de programas con tareas, y la respuesta de la Administración, que deniega las solicitudes de autorización aunque después entrega una solicitud y varias resoluciones de autorización, lo que puede llevar a cierta confusión. Tampoco queda muy claro si la solicitud se refiere a las autorizaciones previas del total del SEPE de agosto del 2018, de julio del 2012 y de septiembre del 2009, y las específicas de agosto de 2018 para las Oficinas de Prestaciones de Huelva o únicamente a todas las autorizaciones de esta provincia en esas fechas.

De una lectura detenida de la documentación del expediente, podemos entender que se solicitan las autorizaciones previas del total del SEPE de agosto del 2018, de julio del 2012 y de septiembre del 2009, y las específicas de agosto de 2018 para las Oficinas de Prestaciones de Huelva, referidas a funcionarios interinos contratados por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, contempladas en el [artículo 10.1 c\) del Estatuto Básico del Empleado Público](#)⁶, que las denomina *La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto*.

Consta en el expediente que la Administración ha entregado información parcial a la reclamante - consistente en una solicitud de junio de 2009 y varias resoluciones de autorización para los nombramientos de funcionarios interinos del total del SEPE - denegando otra parte por entender que era información auxiliar o de apoyo. La Administración entiende que resulta de aplicación la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719&p=20190307&tn=1#a10>

En este sentido, el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.1. a) de la LTAIBG, viene a estipular lo siguiente:

“El CTBG ya ha tramitado diversas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, en las que, distintos organismos inadmitían la solicitud de información en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1. b) -información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo-. Por este motivo, se considera relevante fijar el criterio en virtud del cual los órganos informantes, habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión.

En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, 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.

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

En la misma línea, conviene indicar que la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual *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.*

La mencionada causa de inadmisión ha sido también interpretada por los Tribunales de Justicia. Así, la Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; (...), no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del

derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente:

“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que “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.” (...) “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.

4. Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los documentos a que se refiere el art. 18.1.b) son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados, consideramos que las autorizaciones de contratación de funcionarios interinos, tanto generales como específicas, son relevantes para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación, por lo que sus contenidos no pueden tener la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

Ello es así por cuanto contienen aspectos tan relevantes para el control público y la rendición de cuentas tales como: *cuerpo o escala, número de nombramientos solicitados, programa a ejecutar, tiempo previsto de ejecución (aproximado), fundamentación, costes, financiación, fecha del acuerdo de la CECIR y retribuciones.*

A mayor abundamiento, como ya se ha mencionado con anterioridad, la Administración ha entregado a la reclamante copia de una solicitud de autorización al SEPE de contratación de funcionarios interinos de junio del año 2009 – que consta en el expediente - por lo que no se entiende muy bien la negativa a entregar otras solicitudes de años diferentes.

Asimismo, faltan por entregar:

- Las autorizaciones generales para los programas de carácter temporal del SEPE de agosto del 2018, de julio del 2012 y de septiembre del 2009 para la contratación de personal interino, la memoria que lo justifica y fundamenta, duración, cupo al que va dirigido y finalidad y
- Las autorizaciones específicas para los programas de carácter temporal en las oficinas de prestaciones de la provincia de Huelva de agosto del 2018, que debe mandar la Dirección Provincial del SEPE de Huelva.

Estos elementos son también imprescindibles para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación- finalidades que persigue la LTAIBG), por lo que sus contenidos no pueden tener la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo, a excepción de la memoria que lo justifica y fundamenta, que sí puede considerarse auxiliar o de apoyo, ya que es el documento interno que los servicios de

empleo provinciales remiten a los servicios centrales del SEPE para su posterior envío a la Dirección General de la Función Pública, del actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública al objeto de justificar la necesidad de contratar a determinado número de funcionarios interinos de programa, debido a la merma de efectivos, al aumento del trabajo o a ambos. Se trata, pues, de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud, que son los servicios centrales del SEPE.

En consecuencia, y en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes, resulta de aplicación parcial la causa de inadmisión invocada por la Administración, por lo que debe estimarse parcialmente la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 25 de julio de 2019, contra la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 9 de julio de 2019.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información, relativa al *programa por ejecución de tareas para el Cuerpo General de la Administración General del Estado por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Oficinas de Prestaciones de Huelva, de Agosto del 2018, de Julio del 2012 y de Septiembre del 2009*:

- *Las autorizaciones generales para los programas de carácter temporal del SEPE de Agosto del 2018, de Julio del 2012 y de Septiembre del 2009, para la contratación de personal interino, duración, cupo al que va dirigido y finalidad.*
- *Las autorizaciones específicas para los programas de carácter temporal en las oficinas de prestaciones de Huelva, de Agosto del 2018, que debe mandar la Dirección Provincial del SEPE de Huelva.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL 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 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, 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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&tn=1&p=20181206#a9>