



Resolución 447/2019

S/REF: 001-034563

N/REF: R/0447/2019; 100-002671

Fecha: 23 de septiembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Información solicitada: Boletines de consulta en materia de Recursos Humanos

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó 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 10 de mayo de 2019, la siguiente información:

Boletines de consultas en materia de Recursos Humanos no están disponibles (BODECO).

En el Portal de Transparencia consta que existe dicho boletín, y sin embargo en el enlace que apunta no está disponible:

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

https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normativaconsulta.htm?id=NORMAT_E049248015507%26fcAct=2017-09-13T11:39:55.629Z

En la página web del Ministerio solo se encuentran boletines recientes.

Solicito conforme a la Ley 19/2013 la publicación de la totalidad de boletines BODECO.

2. Mediante Resolución de fecha 10 de junio de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA) contestó al interesado en los siguientes términos:

Analizada la solicitud a la luz de los artículos antes referidos, esta Dirección General de la Función Pública resuelve conceder el acceso parcial a la información solicitada, en los siguientes términos:

En el ámbito de las consultas de relevancia jurídica realizadas a esta Dirección General y para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Principios generales. 1. Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública), se publica en la web del Ministerio el Boletín de Consultas en materia de Recursos Humanos de la Dirección General de la Función Pública.

Es preciso realizar dos advertencias sobre la información contenida en este Boletín. Por un lado, ha de señalarse que, de acuerdo con el régimen de competencias de este Centro Directivo, las respuestas a consultas que emite esta Dirección General poseen carácter meramente informativo y, en consecuencia, no tienen carácter de criterio vinculante, ni originan derechos ni expectativas de derecho, ni implican vinculación alguna con el tipo de procedimientos a que se refieran. Además, al carecer de carácter preceptivo o vinculante, los órganos destinatarios de dichas respuestas podrán, en su caso, adoptar finalmente una decisión que no se corresponda con el parecer contenido en las mismas.

En definitiva, se trata de un documento de trabajo concebido como herramienta para difundir los pareceres más relevantes de este Centro Directivo respecto del régimen jurídico de la Función Pública e intentar contribuir de este modo a una mayor homogeneidad en su

aplicación por parte de los responsables de la dirección y gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas.

Por otro, ha de tenerse en cuenta que las respuestas a consultas contenidas en este Boletín atienden a las cuestiones planteadas a la luz de la normativa vigente en el momento de su emisión, de manera que dichas respuestas pueden verse afectadas por modificaciones legislativas posteriores o resoluciones judiciales.

Sin perjuicio de lo anterior, continúan publicados en la página web del Ministerio los BODECOS nº 23 a 28, en la dirección web que se indica: <http://run.gob.es/wlecki>.

Los BODECOS anteriores (nº 1 a 22) no se encuentran accesibles por los siguientes motivos:

El contenido de los BODECO está desactualizado y, en concreto, el de los números 22 y anteriores claramente obsoleto.

Los datos contenidos en estos BODECO contienen información previa a la fecha de entrada en vigor de la Ley 19/2013, por lo que en su momento de emisión no se pudieron tener en cuenta ni los principios ni las cautelas previstas en esta norma posterior.

Las consultas referidas en los BODECO pueden contener indicadores de datos especialmente protegidos a los que se refiere la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

El acceso a estas consultas exigiría para su puesta a disposición la previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran. Además, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les debe conceder un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.

Derivado de lo anterior podría ocurrir que, para el caso de que se concediese un acceso parcial, previa omisión de la información personal y con oposición de los terceros afectados, resultase una información distorsionada o que carezca de sentido.

Por consiguiente, el trabajo necesario que debe desarrollarse para la puesta a disposición de los obsoletos BODECO de los números 22 y anteriores exige una acción previa de reelaboración con un nuevo tratamiento de esta información de gran volumen y complejidad. Esta reelaboración ralentizaría el normal funcionamiento de los trabajos de consultaría de este Centro Directivo, provocando graves retrasos en el resto de la gestión

de los sujetos obligados a suministrar la información de consultoría e impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público.

3. Frente a dicha respuesta, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 26 de junio de 2019 y el siguiente contenido:

** Se indica en el punto 1:*

(...) no se está pidiendo un análisis de la vigencia u obsolescencia de los datos; simplemente que se pongan a disposición

** Se indica en el punto 2:*

(...) Debo manifestar que la ley no contempla que queden desamparados documentos e información anterior a su aprobación

** Se indica en el punto 3:*

(...) Esos boletines fueron publicados cumpliendo en todo caso la ley 15/99 de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), por lo que debieron ser respetados los datos personales de los interesados.

En todo caso, esos boletines han sido públicos y accesibles durante mucho tiempo, por lo que no se entiende que con el paso del tiempo y teniendo mayor valor histórico, se restrinja su acceso.

** Se indica en el punto 4:*

(...) Como bien indican, deben proceder a solicitar la apertura de ese plazo de alegaciones, o anonimizar los datos; difícilmente lo puedo hacer yo como solicitante, desconociendo los datos personales contenidos en esos BODECO

** Se indica en el punto 5:*

(..) No les pido que hagan un análisis de la información; cuando la pongan a disposición, juzgaré si la información ha resultado distorsionada o carece de sentido; en todo caso, parece difícil que simplemente anonimizar a las personas mencionadas para proteger sus datos personales pueda provocar esos efectos; así es cómo se actúa en investigación, en lo referente a datos personales contenidos en las historias clínicas”

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

** Se indica en el punto 6:*

(...) Bastante más gravoso el esfuerzo que supone al ciudadano hacer esta reclamación para publicar 20 boletines de consulta, que en su día ya fueron públicos. Si la argumentación es que todos los recursos y capacidades de la administración son menores que los de un simple ciudadano, creo que es palmario que lo que no hay es el más mínimo interés de que la Ley de Transparencia sea real, y no un mero artificio legislativo. Debo remarcar que no se está solicitando una reelaboración; simplemente que se vuelva a publicar lo que en su día ya fue público.

** Como conclusión, se indica que la petición se presenta abusiva y no justificada. Sin embargo, la ley de Transparencia no indica que haya que motivar y justificar las peticiones. Del carácter abusivo, no se da ninguna motivación. Por otro lado, el hecho de que sea obsoleta, no implica que no tenga interés de carácter histórico para evaluar cuales han sido la interpretación de leyes y políticas adoptadas en materia de Recursos Humanos por las Administraciones Públicas*

4. Con fecha 12 de julio de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Requerimiento que, ante la falta de respuesta, le fue reiterado el 21 de agosto de 2019.

Finalmente, con fecha 18 de septiembre, tuvo entrada escrito de alegaciones en el que se señalaba lo siguiente:

Al respecto, este Centro Directivo se reafirma en el contenido de la resolución impugnada, añadiendo las siguientes consideraciones:

En primer lugar, cabe recordar que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Boletín de Consultas en materia de Recursos Humanos (BODECO) constituía un documento de trabajo interno de acceso limitado a los responsables de la dirección y gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas. Por este motivo, en ningún momento ha tenido lugar la publicación o difusión masiva de los BODECOS anteriores (nº 1 a 22).

En segundo lugar, cada uno de los pareceres expuestos en el BODECO se adopta atendiendo a las circunstancias concurrentes de cada caso y atendiendo, por tanto, a un supuesto concreto. En la mayor parte de las ocasiones, anonimizar los datos de los informes supondría una labor que excedería el mero borrado de datos de carácter personal, ya que la propia naturaleza de los mismos permitiría con suma facilidad localizar a las personas y supuestos implicados.

Téngase presente en este sentido que se está solicitando información que en gran cantidad de supuestos corresponde a funcionarios y personal laboral que continúa prestando servicios en las Administraciones públicas, por lo que adicionalmente en gran número de casos habría de recabarse el consentimiento de los afectados para dar publicidad a la información solicitada. Por último, se entiende que la finalidad de toda publicidad en el ámbito de la transparencia es reforzar, entre otros, los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y responsabilidad en el ámbito del sector público. Al publicarse información desfasada u obsoleta, y dado que los informes que obran en los BODECOS solicitados no han sido revisados, de dar acceso a la totalidad de los BODECOS se estaría induciendo a error al solicitante y a los eventuales receptores indirectos o posteriores de la información, puesto que se trataría de una publicidad inexacta. Dicha publicación, lejos de lograr las metas legalmente establecidas, estaría sirviendo de obstáculo a su consecución.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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 Gobierno](#)³, 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. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, 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 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

3. En primer lugar, debe hacerse una consideración respecto de la falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de alegaciones realizada al objeto de contar con todos los elementos de juicio necesarios para poder atender las cuestiones planteadas por el reclamante.

En este sentido, y tal y como hemos indicado en varios expedientes- por todos, el [R/0534/2018](#)⁵, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene detectando cómo la ausencia de respuesta a esta solicitud de alegaciones se está convirtiendo en una práctica no infrecuente en determinados Organismos y Departamentos Ministeriales, circunstancia que no cumple, a nuestro juicio con la consideración de *ejes fundamentales de toda acción política de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno* tal y como predica el Preámbulo de la LTAIBG.

Así, la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, *"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- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa.

4. En primer lugar, conviene recordar que la solicitud de información se concreta en la publicación por parte de Función Pública de los BODECO (Boletines de consultas en materia de recursos humanos) nº 1 a 22, al estar actualmente publicados desde el nº 23, y que ha sido, en primer lugar inadmitida por la Administración al considerar que están desactualizados y obsoletos, dado que *las respuestas a consultas contenidas en este Boletín atienden a las cuestiones planteadas a la luz de la normativa vigente en el momento de su emisión, de manera que dichas respuestas pueden verse afectadas por modificaciones legislativas posteriores o resoluciones judiciales.*

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/12.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/12.html)

A este respecto, dado que el objeto de la solicitud de información no es otro que las consultas – y respuestas- en materia de recursos humanos tramitadas por la Secretaría de Estado de Función Pública, cabe recordar que el artículo 7.a) de la LTAIBG exige que *Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán 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. En este ámbito deben entenderse incluidos los informes jurídicos que solicita el Reclamante, referidos a la interpretación de normas o elementos jurídicos, que formen parte de procedimientos administrativos, siempre que no se trata de informes personalísimos.*

Asimismo, el artículo 5.1 de la LTAIBG que define los *Principios Generales de la Publicidad Activa*, dispone que *Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.*

Así, cabe también recordar, tal y como se razonaba en la [R/0198/2016](#)⁶, *“Por todo lo anterior, debe concluirse que la información que se solicita constituye la respuesta a una consulta formulada que supone una interpretación del Derecho- cuya publicidad se prevé en la LTAIBG no ya como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información sino de oficio por las Administraciones Públicas (...)”*

No obstante lo anterior, no es menos cierto que el solicitante se interesa por información que, si bien a nuestro juicio es encuadrable en el concepto de información jurídica del referido art. 7 a), es anterior a la entrada en vigor de la LTAIBG y, por lo tanto, la obligatoriedad de su publicación no se deriva de lo dispuesto en el mencionado precepto.

Sobre la obligatoriedad de publicar los mencionados BODECO (Boletines de consultas en materia de recursos humanos), ya tuvo ocasión de pronunciarse este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la reclamación [R/0132/2017](#)⁷, en la que se concluía:

Teniendo en cuenta la previsión normativa antes señalada, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno está de acuerdo con los argumentos señalados y entiende que, efectivamente, la información solicitada debe formar parte de aquélla que es objeto de

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html)

7

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html

publicidad por los organismos públicos sin que medie una solicitud de información al efecto.

Igualmente, y en idéntico sentido, debe recordarse que el objeto de la LTAIBG es aportar transparencia al proceso de toma de decisiones públicas, en aras a facilitar la rendición de cuentas a la que se encuentran sujetos todos los organismos públicos. En este sentido, una revisión, actualización y consolidación de los criterios aplicables en la interpretación de la normativa no sólo es deseable sino que es algo que la propia LTAIBG exige al objeto de garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Ello implica que, si bien los recursos y medios pueden ser limitados, ésta es una labor que debe ser acometida, también en aras de facilitar la labor de los órganos encargados de aplicar la mencionada normativa y, principalmente, de garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

*6. Por todo lo anterior, **la presente reclamación debe ser estimada** y la información que se ha puesto a disposición del interesado a través del Portal Funciona, es decir, **los Boletines de BODECO, números 23 a 28 debe ser publicada en los medios a los que se refiere el art. 5.4 y 10 de la LTAIBG. En este sentido, y para garantizar el correcto cumplimiento del citado art. 7 de la norma, se recuerda que los sucesivos números de los boletines indicados, deberán ser incorporados a esa publicación en el momento en que sean elaborados.***

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe tenerse en cuenta también que, según explicó Función Pública en la citada resolución, R/0132/2017 (que ahora reitera en la presente), **el Boletín de Consultas en materia de Recursos Humanos (BODECO) no es una publicación que sea objeto de actualización, sino únicamente una recopilación difundida con periodicidad discontinua, de las consultas más representativas contestadas en el período inmediatamente anterior, no existe por tanto una edición “completa o actualizada” como se solicita, y sería preciso un proceso previo de revisión, particularmente costoso e imposible de asumir de forma inmediata, para identificar las consultas que pueden seguir considerándose vigentes y las que han devenido en obsoletas como consecuencia de la aplicación de nuevos criterios más elaborados, por cambios normativos o sentencias judiciales y cuya difusión en el momento actual no sería procedente al dar una falsa apariencia de validez a criterios que han quedado desfasados.**

5. Teniendo en cuenta todo lo anterior y al hecho de que la solicitud de información se dirige a instar la publicación en abierto de información que, a juicio, del interesado, debiera ser pública, entendemos que la Administración ha cumplido con su obligación de publicidad activa prevista en la LTAIBG con la publicación de los BODECOS que actualmente son

accesibles en su página web. Y ello sin perjuicio de que, al amparo del derecho de acceso a la información previsto en el art. 13 de la LTAIBG, la información cuya publicación proactiva es objeto de la presente reclamación, pueda ser solicitada para conocimiento del interesado.

En base a esta conclusión, no se considera necesario entrar a valorar si es de aplicación la causa de inadmisión o límite invocado por la Administración.

En definitiva, y según los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 26 de junio de 2019, contra la resolución de 10 de junio de 2019 de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA).

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de [la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁸, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁹.

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-Administrativa](#)¹⁰.

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>