



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-009207

N/REF: R/0465/2016

FECHA: 25 de enero de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 3 de noviembre de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó solicitud de información, el 3 de noviembre de 2016, dirigida al MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (en adelante MINHAP), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) solicitando la siguiente información:

- *Copia de la resolución por la cual la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas aprobó que el Instituto Nacional de Estadística (INE), convocara concurso específico para la provisión de puestos de trabajo vacantes, dotados presupuestariamente, por Orden RCC/1822/2015 de 1 de septiembre (B.O.E. de 8 de septiembre de 2015).*
- *Igualmente se solicita copia de la resolución u oficio donde el INE comunica a la Secretaría de Estado su intención de convocar el concurso específico sobre los puestos de trabajo vacantes.*
- *Se solicita se adjunte como anexos toda la documentación en que se fundamentan las actuaciones y resoluciones adoptadas por la Secretaría de Estado, así como todos los documentos a los que se haga referencia en la misma o sean consecuencia de los acuerdos adoptados sobre la convocatoria del citado concurso específico.*

ctbg@consejodetransparencia.es



2. El 24 de octubre de 2016, el INE, organismo adscrito al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (MINECO), dictó Resolución por la que comunicó al Reclamante lo siguiente:

- *Con fecha 13 de octubre de 2016, se recibió solicitud en el Instituto Nacional de Estadística, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG.*
- *De acuerdo con el Criterio Interpretativo 006/2015, del Consejo de Transparencia, referido a la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), puede denegarse el acceso solicitado en tanto éste se refiera 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", y es evidente, a juicio de este organismo, que los documentos que se solicitan tienen esta naturaleza, tratándose de comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento.*

3. El 3 de noviembre de 2016, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia en la que alegaba lo siguiente:

- *Sorprende que el órgano al que se le dirigió la solicitud no es el que responde, y la tramitación tampoco se realiza por la Unidad de Información de Transparencia requerida del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sino que la tramitación se deriva a la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Economía y Competitividad, dando respuesta el INE.*
- *Si bien es cierto que es el INE quien convoca la provisión de puestos vacantes mediante concurso, sin embargo, quien aprueba esa iniciativa es la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, como consta en la Orden ECC/1822/2015, de 1 de septiembre y por mandato del artículo 39 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado. En todo caso, tampoco se me informó de esta circunstancia.*
- *La denegación de acceso a la información se comunica por Resolución del INE en base al artículo 18.1 b) al entender que la información solicitada tiene carácter de auxiliar o de apoyo y teniendo en cuenta, que por el Criterio Interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), los documentos que se solicitan son comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento.*



- *Para esta parte, es evidente que el INE, infringe el artículo 18.1 de la Ley 19/2013 y tergiversa el CI/006/2015, en tanto la Resolución emitida no motiva ni justifica las razones legales por las que la información solicitada tiene carácter auxiliar o de apoyo, solamente se dedica a realizar un copia y pega de la causa b) de inadmisión del artículo 18 y de una de las circunstancias numeradas en el CI para declarar la inadmisión de acceso, en concreto la número 4.*
- *Así las cosas, si no hay motivación resulta muy difícil combatir la denegación de acceso. Lo cierto es que el INE no puede motivar ni justificar la denegación de acceso en base a las causas expuestas, por que tales causas realmente no existen. Hay que resaltar que en el CI se deja claro que la utilización del artículo 18.1 b) como causa de inadmisión debe ser interpretada de forma restrictiva, precisamente lo contrario que realiza el INE.*
- *La solicitud de información no deja lugar a dudas, pues lo que se solicitan por esta parte, son sendas resoluciones que forman parte del procedimiento, cual es la resolución de la Secretaria de Estado, donde aprueba la convocatoria del concurso por parte del INE, y la resolución por la que el INE decide realizar esa convocatoria. Como es obvio, para alcanzar esas resoluciones se habrán dictado actos administrativos, oficios, acuerdos de la estructura orgánica del INE y de la Secretaria de Estado, que también forman parte intrínseca del procedimiento, y que está parte quiere conocer y obtener copia de los mismos.*
- *El CI es de nuevo esclarecedor, en tanto que en el párrafo antes de la conclusión, se identifica que los documentos que nunca tendrán la condición de auxiliares o de apoyo serán aquellos que sirven para formar la voluntad pública del órgano, es decir que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y de su aplicación. Esa información nunca podrá calificarse como de auxiliar o de apoyo. Sin embargo, el INE lo que pretende con su Resolución, es precisamente lo contrario, otorgar a esos documentos y a la sazón actos administrativos donde se forma su voluntad, el carácter de reservados. Con ello, el INE desoye e incumple el espíritu de la Ley de Transparencia.*
- *Se solicita que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno anule la Resolución del INE y me sea reconocido el derecho de acceso a la información solicitada, que se resume en conocer el momento en el que se formó la voluntad pública, que existiendo plazas vacantes en el INE se decidiera proveerlas mediante concurso, previa aprobación por la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas, y ello conforme se estipula en el artículo 22.1 y 22.4 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre (LTAIBG). Como intervienen dos organismos solicitándose sus respectivas Resoluciones junto con la documentación en que se fundamentan, y siendo que se solicitó esa información a la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas, por ser quien la aprobó o autorizó y dado que finalmente contestó el INE, esta parte entiende que por el artículo 19.4 de Ley 19/2013, es al INE a quien procede hacerse cargo de facilitar toda la*



información solicitada, la suya propia y la concerniente a la Secretaría de Estado.

4. Recibida la Reclamación en este Consejo de Transparencia, se trasladó a la Unidad de Información de Transparencia del MINECO para que presentase alegaciones, que tuvieron entrada el 21 de noviembre de 2016 y en las que se manifestaba lo siguiente:

- *En relación con la reclamación efectuada, este organismo no puede sino reafirmarse en la contestación anterior, al amparo de los criterios de aplicación dictados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), y en concreto el Criterio Interpretativo 006/2015, referido a la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG).*
- *Lo que pretende conocer el ciudadano, a la sazón empleado público del INE, es "el momento en el que se formó la voluntad pública, que existiendo plazas vacantes en el INE se decidiera proveerlas mediante concurso", lo es una "comunicación interna entre órganos o entidades administrativas". Análoga naturaleza tiene la comunicación que la Secretaría de Estado de Administración Pública dirige al INE, no adoptando más resolución que la se publica finalmente en el BOE y que conoce el interesado.*
- *A mayor abundamiento, en lo que respecta al acceso solicitado, cabe referirse a la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 18.1 e) LTAIBG. De conformidad con lo establecido en el Criterio Interpretativo 003/2016, referido a dicho precepto, puede considerarse abusiva una solicitud cuando no esté justificada con la finalidad de la ley y ser contraria a la buena fe, entendiendo este organismo que se incurre en esta causa. En efecto, aunque el interesado se ampara en su condición de ciudadano utilizando el instrumento que la ley le pone a su servicio, en realidad sus intereses tienen naturaleza profesional, dentro del ámbito de las relaciones laborales entre Administración y empleados públicos, con el agravante de que está sometido a los principios éticos y de conducta previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público. Como se ha dicho, el solicitante es trabajador del INE (...), actualmente como personal laboral y en excedencia en el Cuerpo General Administrativo, desde cuya posición ha concursado en el proceso que es objeto de esta consulta. En este sentido, es pertinente informar que el interesado tiene formulado recurso de alzada contra la resolución del referido concurso, interpuesto en fecha 2 de noviembre de 2016, y en el que todavía no se ha dictado resolución.*

5. Mediante correo electrónico de fecha 16 de enero de 2017, [REDACTED] solicitó Audiencia del expediente, que le fue concedida el día 18 de enero de 2016, efectuando alegaciones en el plazo concedido al efecto, con el siguiente contenido:



- *Sobre la primera causa de inadmisión del art. 18.1 b), el INE se reafirma al considerar la información solicitada como comunicación interna entre entidades administrativas, amparándose en el Criterio Interpretativo 006/2015 (CI). Al respecto, por esta parte, solo cabe ratificar los argumentos y consideraciones expuestas en la Reclamación, que de forma somera se resumen en que el INE vuelve a exponer la causa sin motivar, ni colegir el porqué la información solicitada tiene carácter interno, es decir, el porqué sus actos administrativos de trámite y la resoluciones plenamente ejecutivas donde tomó y plasmó la decisión de convocar un concurso sobre plazas de trabajo vacantes es información reservada, contraviniendo precisamente el CI, que como premisa establece el uso restrictivo de esta causa de inadmisión.*
- *Otro tanto ocurre con la Resolución de la Secretaria de Estado, que aprueba y autoriza la convocatoria del concurso de forma previa a su publicación, ahora con la explicación, según el INE, que esa Resolución no existe y se produce con la misma publicación de la convocatoria, lo cual simplemente no puede ser, en tanto la mera publicación de que se ha hecho esa aprobación no puede considerarse una resolución en sí misma, que junto a su condición de comunicación interna, difícilmente hace que pueda ser conocida por este reclamante.*
- *Atendiendo a la segunda causa de inadmisión del artículo 18.1 e) “Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”, entiende ahora el Director General del INE que se incurre en esta causa de inadmisión en referencia al Criterio Interpretativo 003/2016, así la solicitud de información es abusiva pues no está justificada con la finalidad de la Ley y ser contraria a la buena fe.*
- *La solicitud realizada por este reclamante en modo alguno puede considerarse abusiva, ninguna norma ni costumbre se transgrede y mucho menos se atenta contra la buena fe, siendo una solicitud totalmente justificada a la finalidad de la Ley en defensa del interés legítimo, en conocer cómo se toman las decisiones que nos afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, tal como dice el Preámbulo de la Ley 19/2013, que se concreta en el CI 003/2016 de este Consejo, plasmándose en los fundamentos jurídicos de sus Resoluciones como la R-0381-2015.*
- *Se apoya el Director General del INE informando en su alegato, sin aportar documentación alguna, que este reclamante a interpuesto un recurso de alzada con fecha 2 de noviembre de 2016 contra la resolución del concurso específico convocado por la Orden ECC/1822/2015, de 1 de septiembre (BOE 8 de septiembre), para la provisión de puestos de trabajo en el Instituto Nacional de Estadística, del que trae causa la solicitud y la reclamación. Esta información no es cierta, primero porque este reclamante no participó en dicho concurso y segundo porque el concurso se resolvió por la Orden ECC/2620/2015, de 27 de noviembre (BOE 8 de*



diciembre), siendo que a efectos procesales resultaría extemporáneo interponer un recurso de alzada en noviembre de 2016 contra un resolución de diciembre de 2015, (documento nº 2). Resumiendo, no existe tal recurso de alzada, pero de existir tampoco sería causa de inadmisión por abuso o mala fe, sino en su caso, por la Disposición adicional primera de la LTAIBG, al estar en curso un procedimiento administrativo aún no finalizado.

(...)

- *El motivo de este reclamante sobre la información solicitada es conocer si los puestos de trabajo vacantes del Anexo I de la convocatoria, y en particular el ofertado para Valladolid pudieron y en su caso, debieron estar ofertados en anteriores procesos, dado que si bien la Administración goza de una facultad discrecional en su forma de auto-organización en materia de recursos humanos, también lo es que esa potestad tiene que basarse en una decisión reglada, nunca puede ser arbitraria. En materia de provisión de puestos, las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), son un requisito previo, por lo que esa provisión requerirá que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones.*

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce, en su artículo 12, 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*”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. Por otra parte, el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante (...) en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el Órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes (.....)*



De acuerdo con ello y teniendo en cuenta que el Reclamante solicitó el acceso a la información ante el MINHAP, el 11 de octubre de 2016, según consta en el expediente, que fue recibida por el INE el 13 de octubre siguiente y contestada el 24 de octubre de 2016, se debe concluir que la respuesta del INE se ha producido dentro del plazo establecido de un mes. Sin embargo, llama la atención que dicha respuesta se haya efectuado por un órgano que no es competente para resolver, según sostiene reiteradamente. Conforme indica el Reclamante, si no tiene competencia o no ha elaborado los documentos, debe remitir la solicitud al competente, ex artículo 19, apartados 1 y 4, de la LTAIBG, según los cuales “*Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante*” y “*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*”.

Hay que tener en cuenta también que la Ley contempla que *El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información* (artículo 17 LTAIBG).

El Instituto Nacional de Estadística, en este caso, tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar y, dentro de su esfera de competencias, le corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines (artículo 1.3 de su Estatuto aprobado por Real Decreto 508/2001, de 11 de mayo). Por lo tanto, las retribuciones, los concursos o la toma de decisiones deben solicitarse directamente a dicho Organismo o ser redirigidas a él por el Organismo que reciba la solicitud de acceso. Lo mismo sucedería con aquellos otros Organismos que, aun adscritos o dependientes del Ministerio, tengan la misma personalidad jurídica pública diferenciada y plena capacidad jurídica y de obrar.

Por lo tanto, lo primero que debe determinarse es quien es el órgano competente para resolver.

4. A juicio de este Consejo de Transparencia y en consonancia con lo reconocido por el propio Reclamante, *si bien es cierto que es el INE quien convoca la provisión de puestos vacantes mediante concurso, sin embargo, quien aprueba esa iniciativa es la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas, como consta en la Orden ECC/1822/2015, de 1 de septiembre y por mandato del artículo 39 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.*



En ese sentido, dado que lo que se solicita es tanto la *Resolución por la cual la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas aprobó que el Instituto Nacional de Estadística (INE), convocara concurso específico para la provisión de puestos de trabajo vacantes, dotados presupuestariamente, por Orden RCC/1822/2015 de 1 de septiembre (B.O.E. de 8 de septiembre de 2015), como la copia de la resolución u oficio donde el INE comunica a la Secretaría de Estado su intención de convocar el concurso específico sobre los puestos de trabajo vacantes*, debemos entender que, de existir ambos documentos, sí se encontrarían en poder del INE, aunque también los poseería el MINHAP.

Sin embargo, como se ha citado con anterioridad, la solicitud de acceso se realizó al MINHAP, siendo obligación de éste contestar a la misma. Ello se refuerza por el hecho de que también se solicita *toda la documentación en que se fundamentan las actuaciones y resoluciones adoptadas por la Secretaría de Estado, así como todos los documentos a los que se haga referencia en la misma o sean consecuencia de los acuerdos adoptados sobre la convocatoria del citado concurso específico*. Esta documentación, de existir, habría sido elaborada en su totalidad por el MINHAP y por ello resulta de aplicación directa el precitado artículo 19.4 de la LTAIBG.

5. Por lo tanto, debe estimarse por motivos formales la Reclamación presentada, por lo que se deben retrotraer actuaciones, de manera que el INE envíe la solicitud de acceso a la información a la Secretaría de Estado de Función Pública del actual MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, para que sea este órgano el que conteste debidamente al Reclamante, si que sea procedente analizar el resto de alegaciones formuladas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la Reclamación presentada por [REDACTED], el 3 de noviembre de 2016, contra la Resolución, de fecha 24 de octubre de 2016, del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, adscrito al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD.

SEGUNDO: INSTAR al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, adscrito al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD a que, en el plazo de 7 días hábiles, remita la solicitud de acceso que le fue presentada a la Secretaría de Estado de Función Pública del actual MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, informando de ello al Reclamante.

TERCERO: INSTAR al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, adscrito al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD a que, en el mismo plazo de 7 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información remitida al Reclamante.



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, 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, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez