



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 22/01/2024
HASH: 030c88896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-079538

N/REF: 2230-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante:

[Redacted]

Dirección:

[Redacted]

Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCION PÚBLICA (actual MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA).

Información solicitada: Expediente, listados e informes para la convocatoria de primeros destinos de los FHCN del turno libre referente a la OEP 2019.

Sentido de la resolución: Desestimatoria

R CTBG
Número: 2024-0070 Fecha: 22/01/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de mayo de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, 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), la siguiente información:

«En representación de la Asociación Profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, expone, que, habiendo recibido contestación en cuanto a la adjudicación de primeros destinos a los habilitados nacionales, solicita se

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

tenga por presentada la petición que hace [REDACTED], al respecto, con el objeto de que no se vean perjudicados los intereses de los citados funcionarios de carrera».

El contenido de esta solicitud deriva y se concreta en la cursada previamente, el 9 de mayo de 2023, al amparo del artículo 53 de la LPACAP, la cual se expresaba en los siguientes términos:

«SOLICITO AL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, SECRETARÍA DE ESTADO DE FUNCIÓN PÚBLICA, DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,

PRIMERO.- De conformidad con el artículo 53.1.a) de la LPAC:

- *Acceso y copia del expediente administrativo de asignación de primeros destinos de los FHCN del turno libre referente a la OEP 2019.*
- *Acceso al listado de puestos a ofertar a las nuevas promociones de FHCN del turno libre, adjuntado al Oficio de Ministerio de fecha 27/04/2023.*
- *Acceso a la totalidad de informes de carácter técnico emitidos a la hora de elaborar la citada lista.*

SEGUNDO.- De conformidad con el artículo 53.1.b) de la LPAC:

- *Identificación de las autoridades y personal al servicio del Ministerio de Hacienda y Función Pública que bajo su responsabilidad se esté tramitando el mentado procedimiento administrativo de asignación de primeros destinos a las FHCN.*

TERCERO.- La asignación de los primeros destinos de los funcionarios en prácticas cumpliendo con lo preceptuado en el artículo 22 del RDFHCN, esto es, de lo no adjudicado en el concurso de 2022, con el fin de cumplir con el propio RDFHCN, salvaguardando los derechos e intereses no sólo de los funcionarios de primer destino, sino de todas aquellas entidades locales que precisan de un funcionario de carrera para el correcto funcionamiento de las mismas.

CUARTO.- Que, siendo el Ministerio el único responsable de la demora en la publicación del concurso unitario de 2022, por medio del presente se solicita se dé la máxima prioridad a la resolución el mismo, a ser posible antes de que finalice el mes de junio del presente año».

2. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA dictó resolución con fecha 1 de junio de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

«En relación con su solicitud de acceso y copia del expediente administrativo de asignación de primeros destinos de los FHCN del turno libre referente a la OEP 2019, acceso al listado de puestos a ofertar a las nuevas promociones de FHCN del turno libre, adjuntado al Oficio de Ministerio de fecha 27/04/2023 y acceso a la totalidad de informes de carácter técnico emitidos a la hora de elaborar la citada lista, se señala lo siguiente:

El artículo 22 del Real Decreto 128/2018, de 16 de febrero, de régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, regula el procedimiento de oferta de primer destino. En cuanto al acceso de la información que solicita, en base al artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno procede la inadmisión de la petición, en la medida en que se refiere a información que está en curso de elaboración. Este procedimiento finalizará con la orden de nombramiento de personal funcionario de carrera de la subescala correspondiente de la Escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

En relación con su solicitud de identificación de las autoridades y personal al servicio del Ministerio de Hacienda y Función Pública que bajo su responsabilidad se esté tramitando el mentado procedimiento administrativo de asignación de primeros destinos a las FHCN, se informa que de acuerdo con el artículo 15.3 del Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, las competencias relativas a “el ejercicio de las funciones que correspondan a la Administración General del Estado en relación con los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, salvo las que correspondan al órgano competente en materia de Haciendas Locales, y la gestión del registro integrado de este personal” se ejercen a través de la subdirección general de relaciones con otras administraciones de la Dirección general de la Función Pública. Puede encontrar la información correspondiente en el siguiente enlace: <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/funcionpublica/quienes-somos.html>».

3. Mediante escrito registrado el 23 de junio de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«(...) PRIMERO.- No puede confundirse, como hace la Dirección General de Administración Local, el derecho de acceso a la información con que el procedimiento en donde aquella se solicite se halle inconcluso, puesto esto último no es obstáculo para el acceso a la información.

En este sentido recordar que, por ejemplo, el artículo 13.1 d) de la Ley 27/2006, de 28 de julio, por el que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y en cuanto al entendimiento de datos inconclusos, los considera, aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente.

Así la jurisprudencia, STS de 29 de septiembre de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), apunta que no se debe confundir “informe inconcluso” con “expediente inconcluso”.

SEGUNDO.- Por otro lado, el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha puesto énfasis en distinguir entre que una información se encuentre conclusa y que el correspondiente proceso en el que se solicite se halle pendiente de aprobación, no pudiendo ser esto último obstáculo para el acceso a la información que se solicita. Así la Resolución del CTBG 11/2015, de 11 de mayo, manifiesta que:

(...)

TERCERO.- En definitiva, la información terminada o documento concluso es accesible, con independencia de que el procedimiento en se contenga se halle inconcluso, así lo ratifica la resolución del citado Consejo 84/2017, de 23 de mayo, al decir que “lo que debe hallarse en fase de elaboración o publicación es la información requerida, no el procedimiento en donde se halle”, y en el mismo sentido la nº 340/2016, de 20 de octubre».

4. Con fecha 29 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información

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

y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 17 de julio se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) PRIMERO. La inadmisión en base al artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Se entiende que procede la inadmisión de la petición, en la medida en que la única información que obraba en el expediente a fecha 10 de mayo y de la que tenían conocimiento los solicitantes era el oficio a las Comunidades autónomas de fecha 27/4/2023, por lo que el resto de información estaba en curso de elaboración. Prueba de ello es que las Resoluciones de la Secretaria de Estado de la Función Pública por la que se aprueban los listados de puestos a ofertar para las distintas subescalas se firmó a fecha de 23 de junio de 2023, por lo que queda claro que en el momento en el que los interesados presentaron su solicitud, estaban en curso de elaboración.

Tanto las Resoluciones, como toda la información relativa a la adjudicación del primer destino y de los trámites y procedimientos seguidos se encuentran a disposición pública en el portal, al que se dio traslado en la respuesta a la solicitante:

<https://funcionpublica.hacienda.gob.es/funcion-publica/FHN/nombramientos0.html>

SEGUNDO: En su escrito la interesada hace alusión a normativa medioambiental (artículo 13.1.d) de la Ley 27/2006, de 28 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente) y que precisamente contempla la posibilidad de denegar el acceso cuando la Administración, como era el caso a la vista de las fechas de las resoluciones y de su Informe propuesta, se encontraba activamente trabajando en su elaboración. Es más, y con todas las cautelas que las importantes diferencias de tramitación que existen entre la normativa medioambiental y la gestión de los recursos humanos imponen, la propia Sentencia de 29 de septiembre de 2021 del Tribunal Supremo mencionada por la asociación recurrente (id CENDOJ 28079130052011100542) indica qué requisitos deben cumplir los documentos para que se considere que debe admitirse el acceso y así indica que:

“ (...) Por el contrario, una vez que el documento queda fijado en su propio contenido y finalidad en el momento en que es expedido y, en su caso, suscrito por quien lo confecciona debe entenderse concluso, por tener por sí eficacia bastante”

En el expediente que nos ocupa, el informe, y las resoluciones que se emitieron son los que arriba hemos referido, cuyo contenido y finalidad, así como su rúbrica, tuvo lugar

en un momento posterior, por lo que en ningún momento se habrían conculcado sus derechos.

En el punto segundo de su reclamación la asociación reclamante hace referencia a la Resolución de 11 de mayo de 2015 de ese Consejo de Transparencia (R/0011/2015) el reproche se fundamentaba en la denegación de un documento que era un estudio de viabilidad resultado de un contrato de adjudicación de un contrato administrativo celebrado en el marco de la tramitación del expediente, un documento preceptivo para la tramitación del expediente, completamente finalizado en el momento en el que se presentó la solicitud, circunstancia que no concurre en los informes y en los listados que se solicitaban todavía eran meros borradores en esa fecha, ya que se estaban elaborando. Sobre este particular, será, en cambio, de aplicación el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, y que establecía que (el subrayado es nuestro):

“En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar, 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 contengan 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*

Esta naturaleza necesariamente también tendría el contenido del oficio y los borradores de listados de los que admitía ser conocedora la reclamante y que se remitieron a las comunidades autónomas, comunicaciones éstas con las que, al amparo del principio de colaboración y cooperación ofrecía información sobre cómo se había elaborado el borrador de listado que se acompañaba y tenía como único objetivo

facilitar el filtrado de puestos, así como la fundamentación jurídica del razonamiento llevado a cabo.

Sobre este punto, tenemos que hacer mención a que el objetivo de este oficio no era otro que abrir un plazo de consulta en el que cada comunidad autónoma, de forma totalmente libre, remitió su parecer, pareceres que como resulta preceptivo en el procedimiento se incorporaron con posterioridad al expediente, han sido objeto de análisis en el informe posterior, así como de las contestaciones recibidas.

Concluir, por tanto, que esta Administración no facilitó a la interesada el informe y los listados como ella afirma porque el expediente estuviera inconcluso, sino que no se pudo facilitar el informe y los listados a los que hacía referencia la interesada porque en ese momento estaban en fase de elaboración y a fecha de la solicitud únicamente se disponía de meros borradores/documentación preparatoria de los mismos.

Por tanto, a juicio de esta Unidad y a las alegaciones aquí expuestas, no se habrían conculcado los derechos de la asociación solicitante en el momento de la solicitud inicial.

Ahora bien, en la actualidad, esta Unidad no tiene ningún inconveniente en aportar, ahora que dispone de ellos, la información solicitada. Toda esta información se encuentra a disposición de cualquier tercero en:

<https://funcionpublica.hacienda.gob.es/funcion-publica/FHN/nombramientos0.html>»

5. El 18 de julio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. En el momento de elaborarse la presente resolución no se han recibido alegaciones.

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

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>

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el 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 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 el acceso a diversa información en relación con la OEP 2019 para FHCN del turno libre, y concretamente: (i) el expediente administrativo de asignación de primeros destinos; (ii) listado de puestos a ofertar; (iii) informes de carácter técnico emitidos para la elaboración del citado listado; (iv) identificación de las autoridades y personal al servicio del Ministerio de Hacienda y Función Pública encargados de la tramitación de dicho expediente; (iv) asignación de primeros destinos de los funcionarios en prácticas.

El Ministerio requerido acordó la inadmisión de la solicitud por considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG por una parte –(indicando que se trata de o se refiere a información que está en curso de elaboración y que el procedimiento finalizará con la orden de nombramiento de personal funcionario de carrera) , y por otra, que es la Subdirección General de Relaciones con Otras Administraciones dependiente de la Dirección General de la Función Pública, el órgano encargado de la tramitación del expediente interesado, facilitando enlace de acceso al citado órgano. En su reclamación

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>

la interesada acota su petición manifestando su disconformidad únicamente respecto de la primera parte de la resolución y, por ende, con la aplicabilidad al caso de la causa de inadmisión alegada por el Ministerio.

Con ocasión del envío del expediente y el informe con alegaciones, el Ministerio manifiesta que, en la fecha en la que se recibió la solicitud, la información solicitada se hallaba en fase de elaboración —señalando que prueba de ello es que la resolución de la Secretaría de Estado de la Función Pública por la que se aprueban los listados de puestos a ofertar se firmó con fecha 23 de junio de 2023—. A continuación indica que *«las resoluciones, así como toda la información relativa a la adjudicación del primer destino y de los trámites y procedimientos seguidos se encuentran a disposición pública en el portal»*, facilitando el enlace que dirige a la información. En cuanto al contenido del oficio y los borradores de listados (de los que admitía ser concedora la reclamante y que se remitieron a las comunidades autónomas), señala que se trata de comunicaciones con las que, al amparo del principio de colaboración y cooperación, ofrecía información y abría un trámite de consulta, habiéndose incorporando los pareceres emitidos al expediente. .

4. Centrado el objeto de debate en los términos indicados, procede verificar si, en el momento en que se presentó la solicitud de acceso, concurría, efectivamente, la causa de inadmisión de la letra a) del artículo 18.1 LTAIBG alegada por el Ministerio, en los términos reflejados en los antecedentes, según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general»*; entendiéndose que lo que *«está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general»* —vid. en este sentido la resolución R CTBG 0946/2023, de 8 de noviembre.

En este caso, la afirmación del Ministerio de que la información en el momento de cursarse la solicitud de acceso, se hallaba en elaboración y pendiente de publicación, se ha visto corroborada por el hecho de la fecha posterior de la resolución aprobatoria de los listados interesados y por la circunstancia de que, en fase de alegaciones en este procedimiento, el Ministerio ha facilitado enlace que dirige a las diferentes actuaciones relativas al expediente y la oferta de plazas interesados, siendo por tanto accesible para la reclamante.

5. En conclusión, procede la desestimación de la reclamación al apreciarse, en el momento de realizarse la solicitud, la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, en relación con lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, habiendo sido publicada ya la información cuyo acceso se pretendía, sin que la reclamante, en el trámite de audiencia concedido, haya formulado objeción alguna.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], en representación de la [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCION PÚBLICA (actual MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA).

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](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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>