



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 07/09/2023  
HASH: 03d08896a6676b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-076008

**N/REF:** 796-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

**Información solicitada:** Expediente e informe jurídico en el que se basa una nota informativa.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 18 de enero 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«(...) PRIMERO.- Visto que ostentando la condición de interesado en el presente procedimiento administrativo, siendo titular de derechos e intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión que se adopte en los procesos selectivos de estabilización de FHCN convocados y publicados en el BOE n.º 313, de fecha 30 de diciembre de 2022.

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

*SEGUNDO.- Visto las notas informativas (“Preguntas Frecuentes”), publicadas en la sede electrónica del INAP, en fecha de 17 de enero de 2023, que vienen a recoger literalmente lo siguiente:*

*“Tratándose de un proceso de acceso a la subescala de Secretaría, categoría de entrada (o Intervención-Tesorería, categoría de entrada; o SecretaríaIntervención), estos servicios se corresponden, en exclusiva, con los periodos correspondientes a los servicios prestados como personal funcionario interino de la subescala”*

*Dicho documento aparece sin firma alguna y fijando un criterio de carácter arbitrario y discrecional en cuanto a la emisión de certificados de estabilización en plazas de habilitados nacionales únicamente para los servicios prestados como funcionario interino.*

*(...)*

*SOLICITO: Acceso y copia del expediente y especialmente del informe jurídico, con identificación de la persona que lo haya realizado, que establezca los fundamentos jurídicos en los que concluye que los certificados deben ser emitidos solo a favor de personal interino».*

2. La Directora General del INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA dictó resolución con fecha 20 de febrero de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

*«(...) De acuerdo con la letra d) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando estén dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información.*

*Una vez analizada la solicitud, el INAP considera que esta incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente al no existir la información requerida, toda vez que el documento por el que se interesa la solicitante carece de informe jurídico o expediente relacionado al no tener naturaleza jurídica, sino ser una simple nota aclaratoria que repite lo ya establecido en unas órdenes convocatorias.*

*En el «Boletín Oficial del Estado» núm. 313, de 30 de diciembre de 2022, se publicaron dichas convocatorias:*

- Orden HFP/1328/2022, de 23 de diciembre, por la que se convoca el proceso selectivo en el marco de la estabilización del empleo temporal, a la subescala de Secretaría, categoría de Entrada, para el acceso a la Escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.
- Orden HFP/1329/2022, de 29 de diciembre, por la que se convoca el proceso selectivo en el marco de la estabilización del empleo temporal, a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría de Entrada, para el acceso a la Escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.
- Orden HFP/1330/2022, de 29 de diciembre, por la que se convoca el proceso selectivo en el marco de la estabilización del empleo temporal, a la subescala de Secretaría-Intervención, para el acceso a la Escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Con estas órdenes se da cumplimiento al Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la Administración General del Estado correspondiente a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público («Boletín Oficial del Estado» núm. 124, de 25 de mayo).

Con la finalidad de clarificar a los órganos encargados de certificar los servicios efectivos para que los aspirantes a los procesos selectivos indicados puedan participar en ellos y ante el elevado número de dudas y consultas planteadas tras la publicación de las convocatorias, el 17 de enero de 2023 se publicó un documento denominado «Preguntas frecuentes» en los espacios web del INAP dedicados a los procesos selectivos en el marco de la estabilización del empleo temporal de la Oferta de Empleo Público para el año 2022 de la subescala de Secretaría, categoría de entrada; de la subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada; y de la de la subescala de Secretaría-Intervención. Este documento no tiene naturaleza jurídica, sino aclaratoria, pues son las bases de las convocatorias las que vinculan a la Administración.

De este modo, en cada una de las convocatorias (en su base 1.3 de la «Descripción del proceso selectivo» [anexo I]) se establece lo siguiente:

«Las personas aspirantes deberán de presentar los certificados de requisitos y méritos, durante el plazo de presentación de instancias establecido en la base 9.2, como archivo adjunto a su instancia de participación al proceso selectivo. El certificado de requisitos y méritos deberá ser cumplimentado

*electrónicamente por la máxima autoridad de gestión de recursos humanos de las Entidades Locales, administraciones u organismos donde presten o hayan prestados sus servicios, previa petición de las personas aspirantes. En el caso de personal funcionario interino, los méritos deberán ser acreditados mediante certificación electrónica del órgano competente para su nombramiento de la Comunidad Autónoma correspondiente. Los periodos coincidentes en fechas podrán computarse una única vez. El certificado de requisitos y méritos se cumplimentará en los modelos incluidos en el anexo IV y V. Los méritos académicos relativos a la superación de ejercicios de los procesos selectivos para acceso, por el sistema general de acceso libre, a la subescala de Secretaría, categoría de entrada, de la Escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional cuyas convocatorias hayan sido publicadas a partir de la Oferta de Empleo Público de 2014 (incluida) hasta la fecha de publicación de la presente convocatoria, serán comprobados de oficio por el Instituto Nacional de Administración Pública debiendo hacerlo constar en la instancia del proceso selectivo conforme se determina en el anexo III de la presente Orden».*

*En esta línea, el documento «Preguntas frecuentes» realiza las aclaraciones pertinentes de cómo debe cumplimentarse el anexo IV de las respectivas convocatorias.*

*En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra d) 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 la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución. (...).»*

3. Mediante escrito registrado el 18 de febrero 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*«Se solicitó copia del/los expediente/s de estabilización de Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, y especialmente del informe jurídico, con identificación de la persona que lo haya realizado, que establezca los fundamentos jurídicos en los que concluye que los certificados deben ser emitidos solo a favor de personal interino y la respuesta ha consistido en un oficio, sin dar acceso al expediente ni remitir la documentación solicitada.»*

---

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

4. Con fecha 3 de marzo 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 y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 13 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«ANTECEDENTES

*El 18 de enero de 2023, a las 14:02 h, la ahora reclamante presentó, a través del «Servicio para la presentación de solicitudes generales, quejas, sugerencias, recursos y alegaciones» del Instituto Nacional de Administración Pública (en adelante, INAP) —accesible desde su sede electrónica— una petición de información, que quedó anotada con el número de expediente 20230118048589.*

*Unos minutos después, a las 14:08 h del mismo día, tuvo entrada en el Portal de la Transparencia solicitud de acceso a la información pública al amparo del artículo 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitud que quedó registrada con número de expediente 00001-00076008 y por la que, en relación con una nota informativa relativa a los próximos procesos selectivos para el acceso a las subescalas de Secretaría —categoría de entrada—, de Intervención Tesorería —categoría de entrada— y de Secretaría-Intervención, se requiere «acceso y copia del expediente y especialmente del informe jurídico, con identificación de la persona que lo haya realizado, que establezca los fundamentos jurídicos en los que concluye que los certificados deben ser emitidos solo a favor de personal interino». El texto de esta solicitud y el de la registrada previamente en el INAP con el número de expediente 20230118048589 son iguales.*

*Con fecha 23 de enero de 2023 la solicitud de acceso a la información pública 00001-00076008 se recibió en el INAP.*

*El 15 de febrero de 2023 el expediente 20230118048589 fue resuelto mediante oficio de la subdirectora de la unidad del INAP competente en la materia, la Subdirección de Formación Local.*

*En paralelo e ignorando la repetición de solicitudes de la ahora reclamante, la solicitud de acceso a la información pública 00001-00076008 fue resuelta mediante escrito de la directora del INAP con fecha 20 de febrero de 2023. En la resolución se inadmitía la petición de acuerdo con la letra d) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, pues, tal y como se explicaba en aquella, «el documento por el que se interesa la solicitante carece de informe jurídico o expediente relacionado al no tener naturaleza jurídica, sino ser una simple nota aclaratoria que repite lo ya establecido en unas órdenes convocatorias»; es decir, la documentación requerida no pudo aportarse por no existir.*

*El 21 de febrero de 2023 la resolución de la directora del INAP fue notificada a la solicitante, quien, según los datos facilitados por el sistema «Aplicación para la Gestión de las Solicitudes de Acceso (GESAT)», aún no ha accedido a su contenido.*

*Con anterioridad a esa fecha, concretamente el 18 de febrero de 2023, la solicitante interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).*

*El 8 de marzo de 2023 la reclamación, junto con toda la documentación aportada por la interesada al formularla, fue recibida en el INAP con el requerimiento del CTBG de remisión del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información pública y las alegaciones que se consideren pertinentes.*

#### ALEGACIONES DEL INAP

*A luz de las fechas informadas en los antecedentes expuestos y la documentación aportada por la ahora reclamante, parece que el expediente por el que ha planteado su escrito ante el CTBG no es el derivado de su solicitud de acceso a la información pública 00001-00076008 —cuya resolución ni siquiera ha consultado—, sino la petición que con número de expediente 20230118048589 se registró en el «Servicio para la presentación de solicitudes generales, quejas, sugerencias, recursos y alegaciones» del INAP.*

*Es cierto que el INAP podría haber aplicado el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que permite la acumulación de ambos expedientes, pues guardan identidad sustancial —de hecho, las redacciones de ambas solicitudes son exactas— y es el propio instituto el que ha de tramitar y resolver los procedimientos que incoan, pero el desconocimiento del inicio simultáneo de ambos llevó a atenderlos y resolverlos de forma independiente. En cualquier caso, no hay que olvidar que la posibilidad recogida en el citado artículo 57 no es preceptiva, sino voluntaria, por lo que, en cualquier caso, este organismo no ha incurrido en ningún incumplimiento.*

*En todo caso, cada uno de estos procedimientos siguió su normal trámite y fue resuelto en forma y plazo:*

- En la resolución de su solicitud general con número de expediente 20230118048589 se le explica a la interesada la naturaleza de la nota informativa sobre la que requiere el informe jurídico y con dicha explicación se pone de manifiesto que ese documento no existe —ni tiene por qué—.*
- En la resolución de su solicitud de acceso a la información pública 00001-00076008 se exponen igualmente los hechos y, además, se da un fundamento acorde a las exigencias del procedimiento regulado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, indicándosele expresamente a la interesada el precepto por el que se inadmite su solicitud (el artículo 18.1.d de la citada norma) y explicándole por qué corresponde su aplicación (la documentación no obra en poder del órgano porque dicha documentación no existe —ni tiene por qué—).*

*En definitiva, el INAP, como ya manifestara por dos veces a la solicitante, no puede aportar el informe jurídico requerido sencillamente porque no existe —y no lo hace porque no es exigible para la redacción de la nota informativa que apunta la interesada—.*

*Por otra parte, se desprende —de los hechos ya narrados— que la ahora reclamante era consciente del inicio de dos procedimientos diferentes de manera simultánea y con el mismo objetivo y —por la fecha de la resolución de ambos y de la interposición de su reclamación— se aprecia que ahora está utilizando la vía de reclamación de uno de ellos —solicitud de acceso a la información pública— para manifestar su disconformidad con el otro —solicitud general—.*

*Es cierto que la forma no debe superponerse al fondo, de tal modo que, si lo solicitado pertenece al ámbito de la transparencia, con independencia del tratamiento formal dado a la petición, la persona interesada estará habilitada para manifestar su disconformidad por la resolución —o, en su caso, la falta de ella— ante el CTBG. No obstante, no deja de ser notorio en este caso que, pese a disponer de la resolución de su solicitud de acceso a la información pública 00001-00076008, la ahora reclamante sigue sin acceder a su contenido y, sin embargo, ha activado la reclamación ante el CTBG.*

#### CONCLUSIONES

- *La ahora reclamante inició, de forma simultánea y con el mismo objetivo, dos procedimientos cuyos trámites resolutorios son distintos. El INAP, órgano competente para conocer ambos, ante el desconocimiento de la repetición, tramitó ambos según los cauces correspondientes y los resolvió en tiempo y forma.*
- *La interesada ha interpuesto reclamación ante el CTBG por la resolución del expediente 20230118048589, y no por la de la solicitud de acceso a la información pública 00001-00076008, a la que todavía no ha accedido, pese a tenerla a su disposición desde el pasado 21 de febrero. Quizás su lectura la llevara a comprender con mayor claridad la inadmisión de sus solicitudes.*
- *La resolución dictada en ambos casos no puede ser otra, pues la documentación requerida no existe, dado que para la emisión de una nota meramente informativa no es necesario informe jurídico previo.*
- *Por todo lo expuesto el INAP considera que la actual reclamación debe ser desestimada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución.»*

5. El 15 de marzo de 2023, se concedió audiencia a la 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 LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, 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](#)<sup>6</sup> 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 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, refiriéndose al documento de “Preguntas Frecuentes” publicadas en la sede electrónica del INAP en fecha de 17 de enero de 2023 relacionadas con un proceso selectivo en el marco de la estabilización del empleo temporal, se pide el acceso a la *copia del expediente y especialmente del informe jurídico, con identificación de la persona que lo haya realizado, que establezca los fundamentos jurídicos en los que concluye que los certificados deben ser emitidos solo a favor de personal interino*.

El órgano requerido desestimó la solicitud por aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.d) LTAIBG, manifestando que la información solicitada no existe porque la publicación aludida es una nota informativa que únicamente reproduce lo dispuesto en las órdenes ministeriales de las convocatorias, identificando dichas órdenes y el BOE en el que se han publicado.

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

4. Sentado lo anterior, conviene recordar que el artículo 13 LTAIBG, antes transcrito, determina que el objeto del derecho de acceso a la información pública son los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados, por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

En el presente caso, el órgano requerido manifiesta, tanto en su resolución inicial como en sus alegaciones ante este Consejo, que la información requerida no obra en su poder debido a que *«sencillamente porque no existe —y no lo hace porque no es exigible para la redacción de la nota informativa que apunta la interesada—»*. En consecuencia, procede desestimar la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación planteada frente al INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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