



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-019100

N/REF: R/0028/2018 (100-000293)

FECHA: 13 de abril de 2018

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 17 de enero de 2018, 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, el 5 de diciembre de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) la siguiente información:

- *El conjunto de organismo que se encuentran encuadrados en el ámbito del Ministerio de Empleo y Seguridad Social son, en la mayoría de los casos, de carácter esencial para un segmento importante de la población de este país. Pensiones, protección por desempleo, prestaciones de garantía salarial, emigración son parcelas que se gestionan desde dicho Ministerio y que tocan prácticamente a la totalidad de la población española en algún momento de su vida. Por tanto, contar con organismos bien dotados de personal, con un distribución adecuada y con garantía de futuro es fundamental.*
- *Desgraciadamente algunas formulaciones del sistema de provisión de puestos pueden generar factores de inestabilidad que no son aconsejables y entre ellos se encuentra aquellas coberturas de puestos de personal funcionario que se realizan a través de dos fórmulas que no dotan de continuidad en el puesto. Se trata de las comisiones de servicio y de las adscripciones provisionales.*
- *Para poder valorar este aspecto se solicita la siguiente información:*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



- *Para el ISM, TGSS, INSS, SPEE, FOGASA, INSSBT y el propio Departamento, relación de puestos que a fecha de hoy se encuentran cubiertos en Comisión de Servicios o en Adscripción Provisional, con indicación de la fecha desde la que se encuentran cubiertos a través de dicha fórmula.*
2. Mediante Resolución de fecha 3 de enero de 2018, el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL comunicó a [REDACTED] lo siguiente:
- *Una vez analizada la solicitud, la Subsecretaría del Departamento considera que procede conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud, en los términos establecidos en el artículo 22.3 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, indicándole que la información solicitada se encuentra publicada en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/categorias/Institucional/Relaciones-Puestos-Trabajo/RPT-MEYSS.html&historico=false*
3. Con fecha 17 de enero de 2018, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Reclamación de [REDACTED] contra dicha Resolución, con el siguiente contenido:
- *Se nos remite a una dirección de Internet que propicia un error. Superado el mismo por medios propios, se comprueba que la información no recoge lo solicitado. Lo que refleja la RPT solo indica si el puesto está ocupado o no, pero no hace referencia a la forma en que ha sido provisto (comisiones de servicios y adscripción provisional).*
 - *Además, la solicitud hace referencia a la fecha desde la que dichos puestos están ocupados utilizando esa fórmula excepcional y temporal. Ninguna de las dos cosas es posible encontrarla en la información referenciada.*
4. El mismo día 17 de enero de 2018, se trasladó el expediente al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a través de su Unidad de Información de transparencia, para que formulara alegaciones. El 19 de febrero de 2018, tuvo entrada el escrito de alegaciones y en el mismo se indicaba lo siguiente:
- *La información sobre Relaciones de Puestos de Trabajo se enmarca en la publicidad activa que regula el Capítulo II, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, encontrándose publicada la información sobre esta materia en el Portal de Transparencia del Gobierno.*
 - *Respecto a la manifestación que hace el reclamante a que “lo que se refleja en la RPT incorporada en el Portal, cuyo formato han modificado el 27 de diciembre de 2017 y empobrecido sobre el publicado con anterioridad”, se informa que la Relación de Puestos de Trabajo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social publicada en el Portal contiene la misma información que las Relaciones de Puestos de Trabajo del resto de Ministerios y se ajusta a lo dispuesto en el artículo 74 del texto refundido*



de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

- Por otra parte, se indica que la fuente de la que se han extraído los datos es el Registro Central de Personal que está adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública. La publicación de la información correspondiente a todos los Departamentos ministeriales y sus Organismos adscritos, incluido este Ministerio, ha sido efectuada por el citado Ministerio de Hacienda y Función Pública.

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, el Presidente 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, 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 primer lugar, debe hacerse una aclaración conceptual entre lo que supone el principio de publicidad activa y su diferencia con el derecho de acceso a la información pública, para lo cual debe citarse el *Preámbulo* de la LTAIBG, que recoge lo siguiente:

"(...)

La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos. En materia de información institucional, organizativa y de planificación exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. En materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor



seguridad jurídica. Igualmente, en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos. Por último, se establece la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se cohonesten con los intereses de la ciudadanía.

Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa y, desde la perspectiva de que no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia. Las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible.

La Ley también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105. b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Pero esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica.

El Capítulo II, dedicado a la publicidad activa, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.

Para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información que se difunda se creará el Portal de la Transparencia, que incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. El Portal será un punto de encuentro y de difusión, que muestra una nueva forma de entender el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública. Se prevé además en este punto que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.



El Capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.

Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.”

4. Asimismo, este Consejo de Transparencia, en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/009/2015, de 12 de noviembre, relativo a la actuación del órgano o unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información ya objeto de publicidad activa por el organismo de que se trate, que se resume a continuación:
 1. *De acuerdo con la LTAIBG, y teniendo especialmente en cuenta el artículo 1, el artículo 10.2 y la propia estructura sistemática de la norma, la publicidad activa y el derecho a la información son dos caras distintas de una misma realidad: la transparencia de la actividad pública. En un caso –publicidad activa, también llamada transparencia activa- se configura como una obligación de las instituciones y Administraciones públicas; en el otro –acceso a la información o transparencia pasiva- se configura como un derecho de las personas, basado en el artículo 105. b) de la Constitución.*

En ambos casos la finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcan la organización y el funcionamiento de sus instituciones públicas. En este sentido, la publicidad activa ha de entenderse como un elemento facilitador de este conocimiento. A través de ella, las organizaciones y Administraciones públicas sitúan de oficio en



régimen de publicidad una serie de datos e informaciones que se entienden de interés general, de manera que puedan ser consultadas por aquellos que lo deseen sin necesidad de hacer una petición expresa.

De este modo, parece claro que no debe limitarse o restringirse el ámbito del derecho de acceso de los ciudadanos exclusivamente a las informaciones o datos que no estén sometidos a publicidad activa. Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos, antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesiten.

II. *A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que:*

1. *La definición de información pública accesible a través del ejercicio del derecho de acceso, que contiene el artículo 12 de la LTAIBG, no restringe en modo alguno el contenido de esa información por estar o no sometida al régimen de publicidad activa.*
2. *En la Ley, la publicidad activa no lleva en ningún caso aparejada una obligación de consulta por parte de los interesados. Se trata, como ya se ha adelantado, de un instrumento que obliga a las Administraciones Públicas. Los ciudadanos y personas interesadas en ejercitar su derecho a saber, pueden consultar, si lo desean, la publicidad activa. Tal consulta tiene carácter voluntario y la oportunidad de acceder a las páginas web o al Portal de Transparencia es una decisión que se ejerce libremente.*
3. *En la LTAIBG la publicidad activa se concreta en la publicación por los organismos o instituciones públicas de los datos e informaciones establecidos en las “correspondientes sedes electrónicas o páginas web”, o en el Portal de Transparencia de la Administración, bien que con una serie de características tendentes a hacerla actual, accesible, comprensible y de acceso fácil. Desde este punto de vista, hay que tener en cuenta que la Ley no impone, en modo alguno, un deber genérico de uso de medios electrónicos por los ciudadanos, sino que lo declara vía de comunicación “preferentemente”.*

La realidad nos lleva a tener en cuenta que la disponibilidad o el manejo de un ordenador o dispositivo electrónico con acceso a Internet no está al alcance de todos los ciudadanos, como ponen de manifiesto los estudios realizados hasta la fecha sobre utilización de la Administración electrónica en nuestro país y la navegación resulta complicada para algún sector de la ciudadanía, resultando que los medios electrónicos disponibles no están generalizados en igual medida entre toda la población y la totalidad de los territorios (“brecha digital”).



4. *Por su parte, el artículo 22.3 de la LTAIBG regula el supuesto genérico de que la información solicitada vía derecho de acceso haya sido objeto de publicación previa, supuesto que, indudablemente, incluye la publicación de esa información en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. En este sentido, señala que la resolución podrá limitarse a indicar el lugar o medio en que ésta se ha publicado. Así, resulta evidente que los redactores de la LTAIBG están admitiendo implícitamente la tramitación de un procedimiento de acceso referido a una información sometida al régimen de publicidad activa, introduciendo para estos casos la posibilidad (no la obligación) de que la resolución del mismo se limite a indicar el lugar o medio de publicación que, en todo caso, deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica.*
5. *En principio, esta afirmación resulta aplicable a todos aquellos demandantes de información que hayan solicitado la misma por el Portal, por las páginas web o por medios telemáticos. No así para aquellos que lo han hecho por vía convencional, utilizando el correo postal o la propia comparecencia en los registros públicos de acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Estos, al haber iniciado el procedimiento de una forma no telemática, habrán de ser informados por la misma vía que se inició el derecho de acceso, asegurado así el servicio de la información. La presentación de una solicitud en papel no sería obstáculo para que si el peticionario de información cambia de criterio posteriormente, así lo comunique solicitando que toda la información posterior se haga por medios electrónicos.*

Este Criterio concluye diciendo que

“Si no ha optado por ningún sistema específico de relación con la Administración o ha optado por relacionarse por medios electrónicos, sería de aplicación el artículo 22.3 y se procedería a la indicación del lugar web donde la información se encuentra en publicidad activa.

En ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario de que se concrete la respuesta. Ésta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca,



rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.”

5. Aplicado todos estos razonamientos al presente caso, debe concluirse que una cosa es la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) que aparezcan alojadas en el Portal de Transparencia como cumplimiento del principio de publicidad activa, en este caso, asumido por la Administración derivado de reiteradas solicitudes de acceso a dicha información que se presentaron en los momentos iniciales de la entrada en vigor de la LTAIB, y cuestión distinta es la información que, en ejercicio del derecho de acceso, sea solicitada por una persona a alguno de los sujetos obligados por la LTAIBG.

De las manifestaciones de la Administración dentro del presente expediente parece que ésta deduce que al estar ya la información sobre RPT en el Portal de Transparencia es suficiente remitir a la misma para entender contestada una solicitud de acceso a la información que verse sobre una RPT, aunque sea indirectamente o aunque lo solicitado no aparezca en dicha RPT.

En efecto, lo que se solicita ahora no es el contenido íntegro de la RPT del Departamento y de sus organismos adscritos, sino aspectos que no constan en la misma, como es la *relación de puestos que a fecha de hoy se encuentran cubiertos en Comisión de Servicios o en Adscripción Provisional, con indicación de la fecha desde la que se encuentran cubiertos a través de dicha fórmula.*

Como indica el Reclamante y ha podido comprobar este Consejo de Transparencia, el enlace Web facilitado *solo indica si el puesto está ocupado o no, pero no hace referencia a la forma en que ha sido provisto (comisiones de servicios y adscripción provisional). Además, la solicitud hace referencia a la fecha desde la que dichos puestos están ocupados utilizando esa fórmula excepcional y temporal. Ninguna de las dos cosas es posible encontrarla en la información referenciada.*

Por tanto, la respuesta facilitada por la Administración no satisface el derecho de acceso en los términos en que ha sido planteado.

6. No obstante lo anterior, hay que hacer una salvedad a la solicitud efectuada, ya que no solamente pretende acceder a información sobre puestos de trabajo en el Ministerio, sino en otros organismos que, según entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y a salvo de indicación expresa en contrario, elaboran sus propias RPT como son ISM, TGSS, INSS, SPEE, FOGASA, INSSBT.

Fuera de la información que aparece actualmente en las RPT que el Ministerio ya ha proporcionado al Reclamante, se está pidiendo, también, que sea el Ministerio quien informe sobre puestos de trabajo cuya información, a nuestro juicio, puede no tener en su poder, al ser elaborada y estar a disposición de otros Organismos.



En estos casos, la LTAIBG prevé, en su artículo 19.1, que *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.*

Dado que la identidad de los competentes es clara, el Ministerio, además de haber dado toda la información que se le solicitó respecto a su propio Departamento, debió haber redirigido la solicitud de acceso a los otros organismos concernidos, para que éstos evacuaran la pertinente contestación al solicitante, lo que no ha pasado en el presente caso.

7. Por todo lo expuesto, no existiendo límites aplicables al contenido de la información solicitada, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada, por lo que la Administración ha de entregar al Reclamante la siguiente información, que afecta únicamente al propio Departamento ministerial:

- *Relación de puestos que a fecha de hoy se encuentran cubiertos en Comisión de Servicios o en Adscripción Provisional.*
- *La fecha desde la que se encuentran cubiertos a través de dicha fórmula.*

Asimismo, la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio debe remitir la solicitud de acceso a los organismos ISM, TGSS, INSS, SPEE, FOGASA, INSSBT para que estos contesten al Reclamante sobre el contenido de su pretensión.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 17 de enero de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 3 de enero de 2018.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita la solicitud de acceso de [REDACTED] a los organismos ISM, TGSS, INSS, SPEE, FOGASA, INSSBT para que estos contesten al Reclamante sobre el contenido de su pretensión. En ese mismo plazo, deberá remitir a este Consejo de Transparencia confirmación de haber realizado el trámite señalado.

CUARTO: INSTAR al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la 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, de 1 de octubre, 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-Administrativa.

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

