



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-020947

N/REF: R/0168/2018 (100-000595)

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 16 de marzo 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, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, el 6 de febrero de 2018, 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:

- *Nivel de ejecución del capítulo I (Gastos de Personal), en el ejercicio 2017, para el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y para sus organismos y entidades dependientes (SPEE, FOGASA, INSHT, INSS, TGSS, ISM y Gerencia Informática de la Seguridad Social).*
- *Se plantea obtener información de ejecución sobre cada uno de los Servicios, Programas y Clasificación Económica recogidos en el presupuesto del año 2017, correspondientes al capítulo I.*
- *El objetivo que se persigue es conocer la realidad final sobre lo inicialmente previsto en todo aquello que afecta al personal y que está en relación directa con los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, las posibilidades de mejora y la eficacia en la gestión realizada.*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



2. Mediante Resolución de fecha 12 de febrero de 2018, la DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL respondió a [REDACTED] en los siguientes términos:

- *Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General considera que procede conceder parcialmente el acceso a la información a que se refiere la solicitud. En este sentido, y a raíz de la solicitud formulada, se anexa a esta resolución gastos de ejecución del capítulo 1 (Gastos de Personal) en el ejercicio 2017 para las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social con el nivel de desarrollo solicitado.*
- *Este Centro directivo desconoce el resto de la información solicitada referida a los gastos de personal del Servicio Público de Empleo Estatal, Fondo de Garantía Salarial e Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo por lo que se inadmite a trámite en base al artículo 18 apartado 1, letra d) de la citada Ley 19/2013 de 9 de diciembre, indicando que el Órgano que dispone de la información solicitada es el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.*

3. Con fecha 16 de marzo de 2018, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Reclamación de [REDACTED] presentada al aparato del art. 24 de la LTAIBG frente a dicha Resolución, con el siguiente contenido:

- *Es imposible poder acceder a la Información ya que el formato en que proporciona lo impide. El tamaño de letra es de una dimensión tan reducido que hace falta imprimirlo en una sábana de papel de 60cm x 40cm. No hay forma de contar con un instrumento capaz de imprimir en dicho tamaño de hoja. Tampoco es posible capturar la información ya que la información ha sido incrustada de tal forma en donde no pueden reconocerse los caracteres. Se trataría de una fotografía del documento y no del documento en sí. El resultado final es la imposibilidad de acceder a la Información.*
- *Se solicita que esta reclamación al expediente 001-20947 se gestione de forma conjunta con la reclamación al expediente 001-20713, ya formulada, y que tratan sobre idéntica cuestión y la misma solicitud de información. Se desdobra por la actuación unilateral de la Administración.*

4. El día 19 de marzo de 2018, se recibieron nuevas alegaciones de [REDACTED] con el siguiente contenido:

- *Se retira la presente reclamación. Ha contestado el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.*
- *Se mantiene la reclamación tras la comunicación efectuada por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ya que no es posible acceder a la información a pesar de haberse aceptado dicho acceso.*



5. El mismo día 19 de marzo de 2018, se trasladó el expediente al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL para que formulara alegaciones. El 17 de abril de 2018, tuvo entrada el escrito de alegaciones, en el que se indicaba lo siguiente:

- *Por resolución del Director General de Ordenación de la Seguridad Social, de 26 de febrero de 2018, se concedió acceso a la información solicitada por [REDACTED] referida al nivel de ejecución del capítulo 1 (Gastos de Personal} en el ejercicio 2017 para el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y para sus organismos y entidades dependientes (SPEE, FOGASA, INSHT, INSS, TGSS, ISM y Gerencia Informática de la Seguridad Social} sobre cada uno de los Servicios, Programas y Clasificación Económica recogidos en el presupuesto del año 2017.*
- *Dicho acceso se materializó a través de un documento PDF obtenido del sistema de información contable de la Seguridad Social.*
- *En relación con la reclamación presentada, señala el reclamante que el anexo adjunto a la resolución en formato PDF, comprensivo del desglose numérico de los gastos de personal solicitados, es completamente ilegible.*
- *Al objeto de solventar las incidencias señaladas por el reclamante ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, se adjunta fichero PDF, cuya legibilidad ha sido previamente verificada por esta Unidad, comprensivo de la ejecución del capítulo 1 para el conjunto de Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad.*

6. El 18 de abril de 2018, en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 20 de abril de 2018, con el siguiente contenido:

1. No puede compartirse que la información esté en un formato legible. Si se opta por tener todos los campos de información en la pantalla el tamaño es ilegible. Si se utilizan las utilidades ofimáticas para aumentar el tamaño el fichero es incomprensible pues se pierden las referencias de campos y de registros.

2. Si se intenta imprimir en el formato que viene, para ser incluido en un A4, volvemos a una situación de graves dificultades para poder leer la información. Si intentamos ir a formatos más grandes de impresión, ni siquiera en un formato A3 es posible leer la información. Es necesario llegar a un formato A1 y es tamaño solo se maneja por impresoras profesionales muy alejadas de las posibilidades económicas de un ciudadano común.

3. Si se intenta su transformación para intentar conjugarlo con otras herramientas informáticas capaces de ordenar el formato en algo manejable, se comprueba que ello es imposible ya que el fichero ha sido elaborado con la intención de imposibilitar cualquier trabajo con el mismo. Lo cierto es que ha



sido transformado en una imagen y han desaparecido todas sus características de tabla ordenada o de hoja de cálculo.

4. No se entiende el empeño de la Dirección general en mantener este formato inmanejable cuando el pasado año fue capaz de trasladar la información en un fichero perfectamente legible o cuando recientemente, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, obligado por la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno me ha trasladado la misma información del resto de organismo de dicho departamento en un fichero y en un formato en donde no existe dificultad alguna para su lectura y comprensión.

5. Sorprende tener que estar enredados en esta discusión. Es obvia la imposibilidad de poder trabajar con el formato de información que facilita la Dirección general de Ordenación de la Seguridad Social, es obvio que con ello no se permite el acceso a la información, no se trabaja en pro de la transparencia. Al contrario, alguien parece empeñado en mantener posiciones que corren el peligro de ser tildadas de ridículas pero que desgraciadamente se utilizan una y otra vez para obstaculizar el derecho a acceder a la información solicitada.

(...)

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 mención a la solicitud del Reclamante de acumulación del presente procedimiento al ya tramitado y resuelto por este Consejo de Transparencia bajo el número R/0167/2018.



Este último procedimiento finalizó mediante Resolución de fecha 23 de abril de 2018, por la que se acordaba archivar la Reclamación presentada por [REDACTED] contra el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, por desistimiento voluntario del Reclamante. No procede, por ello, la acumulación solicitada, ya que el presente procedimiento no va a ser archivado al no existir previo desistimiento voluntario del Reclamante, por lo que ambos procedimientos no guardan identidad de hechos ni de fundamentos jurídicos.

4. Respecto al fondo de la cuestión debatida, la Administración inicialmente denegó parte de la información solicitada, referida a los gastos de personal del Servicio Público de Empleo Estatal, Fondo de Garantía Salarial e Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo *en base al artículo 18 apartado 1, letra d) de la citada Ley 19/2013 de 9 de diciembre, indicando que el Órgano que dispone de la información solicitada es el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.*

Esta respuesta no se comprende bien. La solicitud de acceso a la información se presentó ante el propio MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, por lo que carece de lógica inadmitir la solicitud indicando que el órgano que dispone de la información solicitada es el mismo Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Por tanto, esta causa de inadmisión debe ser rechazada, máxime teniendo en cuenta que el Ministerio ha aportado finalmente esta información en vía de Reclamación.

5. La controversia, por tanto, se centra únicamente en determinar si la información que remitió el Ministerio, tanto en respuesta a su solicitud inicial como en vía de Reclamación, es o no legible y entendible por el interesado. A este respecto, debe recordarse que la transparencia y el derecho de acceso a la información tienen por objetivo acceder a datos por parte de los interesados y, por lo tanto, lógicamente parte de la premisa de que esos datos se proporcionen en forma mínimamente legible.

A este respecto, destaca que el interesado mantiene en todo momento que es imposible poder acceder a la Información ya que el formato en que proporciona lo impide. El tamaño de letra es de una dimensión tan reducido que hace falta imprimirlo en una sábana de papel de 60 cm x 40 cm. No hay forma de contar con un instrumento capaz de imprimir en dicho tamaño de hoja. Tampoco es posible capturar la información ya que la información ha sido incrustada de tal forma en donde no pueden reconocerse los caracteres. Se trataría de una fotografía del documento y no del documento en sí. El resultado final es la imposibilidad de acceder a la Información.

Para acreditar lo manifestado, remite a este Consejo de Transparencia un ejemplo utilizando parámetros similares a los utilizados por el Ministerio. Pues bien. Hemos podido comprobar que este documento enviado por el Reclamante no es accesible ni legible.



No obstante, en vía de Reclamación el Ministerio ha remitido a este Consejo de Transparencia un fichero PDF, cuya legibilidad, según el mencionado Departamento, ha sido previamente verificada, comprensivo de la ejecución del capítulo 1 para el conjunto de Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad.

En consecuencia, queda por examinar si la información relativa a la ejecución del capítulo 1 para el propio Ministerio ha sido recibida por el Reclamante de manera legible e inteligible. La contestación debe ser negativa, dado que aunque este Consejo de Transparencia no ha podido comprobar el formato y contenido de la información/documentación remitida por el Ministerio al solicitante en su respuesta de fecha 12 de febrero de 2018, sí ha podido comprobar el formato y la información remitida por el Ministerio en vía de Reclamación, llegando a la conclusión de que no es legible ni inteligible, al tratarse de una imagen PDF no editable con un tamaño de letra de muy difícil lectura para una persona con un nivel de visión normal. Así, ante la disconformidad mantenida por ambos, lo correcto debe ser facilitar de nuevo la información/documentación, en aras a certificar el cumplimiento exacto de las obligaciones legales, de manera que sea perfectamente legible e inteligible por el destinatario y, a ser posible, en formato editable.

6. Finalmente, atendiendo a los antecedentes obrantes que afectan al mismo interesado y a la tipología de información en la que se basan sus solicitudes de información este Consejo de Transparencia quiere realizar una consideración que afecta al ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los representantes sindicales o miembros de los comités de empresa que, asimismo, disponen de la facultad de acceder a información de carácter sindical o laboral por otras vías legales que le son propias. Como se indicó en resoluciones previas tramitadas por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, la resolución R/0462/2016) *deben realizarse una serie de consideraciones sobre el marco en el cual se ha solicitado información y, derivado de ello, la normativa jurídica aplicable.*

“Así, y como se desprende de los antecedentes de hecho de la presente resolución y de la documentación obrante en el expediente, queda acreditado que la solicitud de información (...) se enmarca dentro de las relaciones laborales mantenidas entre los representantes de los trabajadores y los responsables del organismo. Se trata, por lo tanto, de un ámbito que, por un lado, obliga a proporcionar información por parte de los responsables de la entidad y, por otro, y con base precisamente en la información obtenida, permite proteger los derechos de los trabajadores por parte de los representantes de los mismos.

En el caso que nos ocupa, como en otros de los que ha tenido conocimiento este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el medio de impugnación previsto en la LTAIBG, esto es, la presentación de una reclamación ante el Consejo, ha sido utilizado cuando la respuesta o ausencia de ella que se reclama se ha presentado en el marco de las relaciones laborales que antes indicábamos.



En relación a lo anterior, no obstante, no debe dejarse de lado el acceso a la información regulado por la LTAIBG, configurado como un derecho de amplio ámbito objetivo y subjetivo y, especialmente, el concepto de información pública y, por lo tanto el posible objeto de una solicitud de información que la ley consagra: todo contenido o documento que obre en poder de un organismo sujeto a la norma que haya sido obtenido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

Este hecho- entender que puede ser objeto de una solicitud de información cualquier información que posea el organismo o entidad al que se dirija la misma- así como que no sea necesario motivar la solicitud, por lo que no está vinculada a la titularidad de un interés por parte del solicitante, hace difícil cuando no imposible, sustraer del marco de la LTAIBG una solicitud de información que cumpla las condiciones indicadas en la misma.

Sin embargo, este Consejo de Transparencia también quiere recordar que el objetivo final de la LTAIBG es el escrutinio de la acción pública, y ello mediante el conocimiento del proceso de toma de decisiones como medio de rendición de cuentas de los responsables públicos. Y desde esa perspectiva deben ser analizadas, a nuestro juicio, las solicitudes de acceso a la información que tengan su amparo en la misma. Por ello, se recuerda que el conocimiento de información en el marco de las relaciones laborales encuentra su acomodo natural en el régimen que constituyen tanto el Estatuto de los Trabajadores como el Estatuto Básico del Empleado Público en caso de que sea de aplicación, que contienen vías para la adecuada comunicación entre las partes concernidas”.

Abundando en lo anterior, uno de los principios jurídicos fundamentales en que se basa el actual sistema de relaciones laborales en España es el contenido en el artículo 28.1 de la Constitución Española de 1978, el cual reconoce el derecho a la libertad sindical como un derecho fundamental de «todos a sindicarse libremente». En nuestro ordenamiento constitucional, la facultad de actuar en tutela y en defensa de los intereses colectivos de los trabajadores se atribuye a los propios sujetos protagonistas del conflicto, como expresión de su posición de libertad y eligiendo, en ejercicio de su propia autonomía, los medios más congruentes a dicho fin. Para ejercer esas funciones, con amparo constitucional, existe la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, cuyo artículo 2.1 d) dispone que *El ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, (...) comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva, al ejercicio del derecho de huelga, al planteamiento de conflictos individuales y colectivos y a la presentación de candidaturas para la elección de Comités de Empresa y Delegados de Personal, y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, en los términos previstos en las normas correspondientes.*

Por su parte, su artículo 9.1 c) señala que *Quienes ostenten cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal, en las organizaciones sindicales más representativas, tendrán derecho a la asistencia y el acceso a los centros de*





trabajo para participar en actividades propias de su sindicato o del conjunto de los trabajadores, previa comunicación al empresario, y sin que el ejercicio de ese derecho pueda interrumpir el desarrollo normal del proceso productivo.

En definitiva, si bien la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, incluidos los miembros o representantes de los trabajadores, derecho que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y que 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, no debe perderse de vista que esta norma no está pensada, en ningún caso, para ejercer la actividad sindical, que dispone de sus propios cauces procedimentales específicos y que, en último extremo, puede ser defendido ante los organismos de arbitraje existentes o los Tribunales de Justicia competentes, no debiendo utilizarse la vía de la Reclamación ante este Consejo de Transparencia como medio usual para el ejercicio de esos derechos de representación laboral.

7. Por todo lo anteriormente expuesto, 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/documentación en formato legible e inteligible:

- *Nivel de ejecución del capítulo I (Gastos de Personal), en el ejercicio 2017, para el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y para sus organismos y entidades dependientes (SPEE, FOGASA, INSHT, INSS, TGSS, ISM y Gerencia Informática de la Seguridad Social).*
- *Se plantea obtener información de ejecución sobre cada uno de los Servicios, Programas y Clasificación Económica recogidos en el presupuesto del año 2017, correspondientes al capítulo I.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 16 de marzo de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 12 de febrero de 2018.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 7 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 mismo plazo máximo de 7 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

