



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-026128

N/REF: R/0463/2018 (100-001250)

FECHA: 31 de octubre 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 8 de agosto de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 13 de junio de 2018, [REDACTED] presentó solicitud de información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), dirigida a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, que fue remitida para su contestación, mediante oficio de 22 de junio de 2018, a la SECRETARÍA GENERAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.
2. Dicha unidad, examinada la solicitud presentada comprobó que no le permitía identificar la información solicitada, requiriendo a la solicitante para que en el plazo de 10 días presentase escrito de subsanación, concretando la información solicitada.

En cumplimiento del citado requerimiento [REDACTED] presentó escrito en los siguientes términos:

- a) *Se solicita copia del Acta de la reunión de seguimiento final del ejercicio 2017 de la Comisión Provincial de Seguimiento de A Coruña del XII plan Anual de Objetivos del INSS y la ITSS (2017). Si dicha reunión no ha tenido lugar, o si no se levantó acta de la misma, se solicita expedición de*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



certificado indicando estos extremos y copia de las actas de la Comisión Provincial de Seguimiento relativas a los ejercicios 2017 y 2018.

- b) Se solicita copia de la Instrucción de productividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, actualmente vigente.
- b) Se solicita conocer los resultados de productividad por objetivos del Sistema de Inspección correspondientes a la provincia de A Coruña para el ejercicio 2017. Si esta última información no estuviese disponible o implicase reelaboración de la información, se solicita atender a las otras solicitudes formuladas.
3. Con fecha 31 de julio de 2018, la Directora del ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (OEITSS) dictó resolución por la que denegaba el acceso a la información solicitada en los siguientes términos:

(...)

Tercero: Respecto de la petición concreta y centrándonos en las dos primeras, ya que la última información solicitada no se encuentra disponible en esos términos, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 14.1.g de la precitada Ley 19/2013, que prevé que "el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control".

Cuarto: Así, en lo relativo a la Instrucción de Productividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se debe reconocer a las Instrucciones administrativas como instrumentos de gestión del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que articulan los mecanismos de actuación y de organización interna de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con vistas a lograr una actuación inspectora uniforme y coherente en todo el territorio nacional, sin que, salvo excepciones, supongan interpretación del Derecho y en ningún caso tienen efectos jurídicos para los ciudadanos. En definitiva, tienen un carácter interno y auxiliar de las funciones inspectoras y persiguen una gestión ordenada de los recursos humanos y materiales que componen el Sistema.

Este carácter interno de las instrucciones administrativas ha sido reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en diferentes sentencias, tales como (a título enunciativo), las Sentencias de 18 de junio de 2013 y de 12 de diciembre de 2006 (relativa esta última a la Instrucción de productividad de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), las cuales destacan el carácter "ad intra" de dichas instrucciones, al señalar



que "estamos ante una instrucción dirigida a los funcionarios para que actúen de una determinada forma. **Sus efectos son meramente internos** y están relacionados con el principio de jerarquía, siendo indiferente que se trate de una orden personal dirigida a un funcionario o que se trate de una instrucción por escrito dirigida a una pluralidad de éstos", "cuando la decisión tenga como **únicos destinatarios** a los **subordinados del órgano administrativo**, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que **lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio**" o, más concretamente, "Se trata por tanto, de una Instrucción dictada por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se limita a orientar la actividad de los órganos subordinados en el aspecto concreto del devengo del complemento de productividad para los funcionarios de dicha Inspección **sin proyección «ad extra»**, pues **no pretende regular normativamente la conducta de los ciudadanos en aspecto alguno** teniendo como únicos destinatarios a /os órganos jerárquicamente dependientes a los que imparte unos determinados criterios de actuación."

Es preciso advertir que el contenido de los citados documentos suelen contener los modos de actuar de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en la materia de lucha contra el fraude en las diferentes materias del orden social, estableciendo los supuestos objeto de control, los tipos de informe, así como su contenido, procedimiento de remisión y servicios destinatarios de los informes y de la documentación a intercambiar, y la forma en que deberán desarrollarse las actuaciones inspectoras, comunicaciones que deben o pueden dirigir a la Autoridad Laboral y Entidades Gestoras de la Seguridad Social con motivo de algunas incidencias que puedan tener lugar con ocasión de dichas actuaciones, controles de calidad por parte de órganos directivos, recomendaciones realizadas a los funcionarios de la Inspección durante el desarrollo de la función indagatoria, etc., motivo por el que la entrega de dicha información a terceros puede suponer un perjuicio para las labores de investigación y control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En consecuencia, es el carácter de auxiliar o de apoyo a la gestión que tienen dichos documentos internos, su no producción de efectos jurídicos para los ciudadanos, el que no supongan una interpretación del Derecho y la probabilidad de que el acceso a los mismos por personas ajenas a la organización o su divulgación pública suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, lo que fundamenta el que no deban ser objeto de publicidad activa, así como la negativa de acceso a los mismos a personas no integrantes del colectivo de funcionarios a



los que van dirigidos, debiendo en consecuencia prevalecer la existencia de un interés superior en proteger la labor indagatoria y de control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre el interés privado de los solicitantes basado en el derecho a obtener información (artículos 7.a y 18.1b de la Ley 19/2013)

Quinto: Respecto del acta de la Comisión Provincial de Seguimiento del Plan Anual de Objetivos INSS-ITSS, los motivos de denegación son similares a los expuestos para la Instrucción de Productividad pues es evidente el perjuicio que se puede causar a las funciones de vigilancia, inspección y control propias de la ITSS si se permite la libre divulgación de dicha información.

(...)

4. Con fecha 2 de agosto de 2018, la interesada presentó reclamación ante este Consejo con fecha de entrada 8 de agosto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, frente a la resolución referida anteriormente en base a los siguientes argumentos:

(...)

1. Remisión improcedente a otro órgano, con la correspondiente demora

La solicitud de acceso a la información pública cursada por la Administrada en 13/07/2018, lo fue ante la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Galicia. Tanto el Acta de la reunión de seguimiento final del ejercicio 2017 de la Comisión Provincial de Seguimiento de A Coruña del XII plan Anual de Objetivos del INSS y la ITSS (2017), como la Instrucción de productividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y los resultados de productividad por objetivos del Sistema de Inspección correspondientes a la provincia de A Coruña para el ejercicio 2017 se encontraban en la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Galicia, independientemente de que también obrasen en la Dirección del Organismo Estatal.

Al no responder y tramitar directamente la solicitud de información, remitiéndola innecesariamente a otra unidad, se ha incumplido lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley 19/2013, una vez que el texto legal indica que la solicitud sólo ha de remitirse a otro órgano cuando la información solicitada “no obre en poder del sujeto al que se dirige”. Se desconoce la motivación para que la Dirección Territorial, obrando en su poder la información solicitada, haya remitido a otro órgano, la Subsecretaría del Organismo Estatal, la solicitud cursada.



Este proceder ha causado además una demora innecesaria, cuya relevancia en este caso concreto será expuesto más adelante, en la medida en la que ha causado indefensión a la administrada. (...)

2. Encuadramiento injustificado en los límites del derecho de acceso

(...)

En verdad, la Instrucción de Productividad no incluye ninguno de los extremos referidos, una vez que el objeto de dicho documento no es otro que regular la distribución de los complementos de productividad para los funcionarios de la Administración, en este caso de la ITSS. Es un documento que existe prácticamente en todos los organismos del Estado y que con frecuencia es hecho público por sindicatos o los propios organismos. Como ejemplos, diversas Instrucciones de Productividad del INEM1, SEPE2, Instituciones Penitenciarias3, MAPAMA4, etc. pueden ser fácilmente localizadas en Internet mediante una simple búsqueda. Su conocimiento público no puede suponer ningún perjuicio para las labores de investigación y control. Tampoco a la intimidad de los funcionarios, una vez que no implica hacer público los titulares de los listados de productividad ni desglose de conceptos productivos. Por el contrario, el conocimiento público de los reglamentos que incentivan y premian la productividad, especialmente en aquellas áreas en las que estas se podrían prestar, en ausencia de control, al abuso de autoridad y a conductas indebidas o ilícitas por parte de funcionarios con el objeto de conseguir lucro personal, las convierten en objeto básico del derecho de acceso.

*Por otra parte, las Sentencias del Tribunal Supremo que se citan en la Resolución (de 18 de junio de 2013 y de 12 de diciembre de 2006) nada esclarecen ni clarifican sobre lo que se pide, o su relación con los límites al derecho de acceso de la Ley 19/2013. Que una Instrucción de Productividad, como es obvio, tenga efectos meramente internos (sirve evidentemente para premiar o incentivar económicamente el desempeño profesional de los funcionarios), y no pretenda regular la conducta de los ciudadanos, de modo alguno merma su carácter básico de información pública. Tanto es así, que el Art. 7 de la Ley 19/2013 menciona explícitamente las Instrucciones entre la información pública a publicar por parte de las Administraciones Públicas: “a) Las directrices, **instrucciones**, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.” Que tales efectos jurídicos se limiten a los funcionarios, en la medida en la que condiciona sus retribuciones, no altera esta caracterización.*

Finalmente, es evidente que la pretensión de encuadramiento de la denegación en el art. 14 de la Ley 19/2013 es apenas retórica y formal, en la medida en que la Administración responsable de la resolución ni siquiera ha cumplido lo que el propio Art. 14 establece para los casos en los que se invocan estos



límites excepcionales. En su párrafo 3º, el art. 14 establece que “Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.ª se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados.” Esta administrada no tiene constancia de que la Administración haya dado publicidad a la resolución, vulnerando así este condicionado que establece la propia Ley 19/2013.

La Resolución, en su fundamento Quinto, aplica los mismos argumentos para denegar el acceso al del Acta de la reunión de seguimiento final del ejercicio 2017 de la Comisión Provincial de Seguimiento de A Coruña del XII plan Anual de Objetivos del INSS y la ITSS (2017). Esta parte se pregunta si el órgano que ha dictado la Resolución tan siquiera ha tenido acceso al Acta en cuestión, de modo a determinar si realmente el acceso a la misma puede justificar lo afirmado: “es evidente el perjuicio que se puede causar a las funciones de vigilancia, inspección y control propias de la ITSS si se permite la libre divulgación de dicha información”. Esta administrada considera absolutamente injustificados y desproporcionados los términos en los que se deniega el acceso tanto a la Instrucción de Productividad como al Acta de una reunión de un órgano de la Administración. En cualquier caso, si en verdad existiese en el Acta alguna información concreta que pudiese suponer tal extremo, esta podría haber sido suprimida o redactada (esto mismo sería impensable para la Instrucción de Productividad, por su propio contenido).

3. Falta de motivación para la denegación de la información de productividad

La Resolución ni tan siquiera se molesta en argumentar la motivación para denegar el acceso a la tercera de las informaciones solicitadas, concretamente los resultados de productividad por objetivos del Sistema de Inspección correspondientes a la provincia de A Coruña para el ejercicio 2017. La Resolución indica apenas “que la última información solicitada no se encuentra disponible en esos términos”. Es sobradamente conocido por el CTBG que los listados de reparto de productividades entre el personal funcionario es una información perfectamente identificable, conocida y disponible para los distintos departamentos, y que además se encuentra definida en las Instrucciones de Productividad y, en el caso de la ITSS mediante la aplicación informática INTEGRAPRODUCTIVIDAD. La Resolución 279/2016 y, posteriormente la Sentencia nº 93/2017 del Juzgado Central contencioso-administrativo nº 4 de Madrid y la Sentencia en apelación nº 1/2018 de la Sala de lo contencioso-administrativo sección 7ª de la Audiencia Nacional (ambas referidas a dicha Resolución) marcan los límites en relación a la información que es posible hacer pública en relación a las productividades. En este caso, evidentemente, al impedir el acceso tanto a la Instrucción de Productividad como al Acta de



seguimiento de los objetivos de productividad se está impidiendo que la solicitud se formule en términos si cabe todavía más ajustados o precisos. En todo caso, lo que en esencia se pretende saber es el grado de cumplimiento, para el año en cuestión, de los objetivos de productividad, sin mayor concreción de titulares, retribuciones percibidas u otros datos que pudiesen afectar a la protección de la intimidad y datos personales.

4. Interés privado superior que justifica el acceso

El día 30/08/2018 esta Administrada ha presentado Demanda ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Dicha demanda recurre resoluciones dictadas por la Tesorería General de la Seguridad Social de Coruña, realizadas en base a un Informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Esta parte ya ha sido privada de acceder al expediente de ITSS, lo cual ha sido objeto de la correspondiente reclamación ante el CTBG, dificultando la defensa de los intereses legítimos y causando indefensión a esta interesada. (...) La insistencia, primero por parte de la ITSS de A Coruña en no permitir el acceso al expediente de Inspección de Trabajo, y ahora, por parte del propio Organismo Estatal ITSS de impedir el acceso a información pública básica, mediante el uso injustificado y desproporcionado de los límites de acceso, confirma a esta parte en sus sospechas. El hecho de no poder disponer de la información solicitada a tiempo para su inclusión en la demanda presentada ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha supuesto, nuevamente, un nuevo factor de indefensión.

5. Con fecha 9 de agosto de 2018, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a dar traslado del presente expediente al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, a través de su Unidad de Información de Transparencia, a efectos de que, en el plazo que se le indicaba en el escrito, formulase las alegaciones que tuviera por conveniente. En fecha 29 de agosto de 2018, tuvo entrada en este Consejo el referido escrito de alegaciones, cuyo tenor literal se reproduce a continuación:

(...)

Tercero. Incidiendo en las alegaciones presentadas por la reclamante en su escrito, debemos informar en primer lugar acerca de la presunta remisión improcedente a otro órgano de la petición realizada ante la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Galicia.

(...) el artículo 17 de la Ley 19/2013, al referirse a la solicitud de acceso a la información, prevé que la misma deberá dirigirse al "titular del órgano administrativo o entidad que posea la información."

El titular del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social no es otro que la persona que ostenta la dirección del mismo, en este caso, la



Directora, que firma la resolución inicial, tal y como se desprende de los artículos 31 de la Ley 23/2015 y 8 de los Estatutos del OEITSS.

Por lo tanto, respecto a esta primera alegación, este Organismo entiende que, sin género de dudas, se ha actuado conforme a lo previsto por la Ley 19/2013 y que la petición se ha tramitado conforme a lo previsto en la misma.

(...)

Cuarto. *Respecto a lo señalado por la reclamante en su fundamento de Derecho 2, esto es, el encuadramiento injustificado en los límites del derecho de acceso, este Organismo se reafirma en los argumentos señalados en su resolución inicial.*

(...)

La reclamante se refiere en su escrito a lo previsto por el artículo 7.a) de la Ley 19/2013, el cual, en el marco de la publicidad activa, prevé la publicación de oficio de las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, y pone como ejemplo otras instrucciones de productividad que pueden ser fácilmente localizadas en Internet (no mediante publicidad de los organismos, sino a través de páginas de organizaciones sindicales o profesionales).

Si bien este Organismo es consciente de que la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública son dos vertientes distintas de la transparencia, nos vemos en la obligación, al ser citado por la reclamante, de analizar las causas de la falta de publicidad activa de la Instrucción de Productividad referida.

En este sentido, y de manera respetuosa con los preceptos de la Ley 19/2013, este Organismo Estatal ha procedido a publicar todas aquellas instrucciones que suponen una interpretación del Derecho (que no es el caso que nos afecta) o tengan efectos jurídicos, mediante la forma de Criterios Técnicos, a diferencia de las Instrucciones y Criterios Operativos que, por incluir aspectos relativos al modo de llevar a cabo las funciones inspectoras, han quedado limitadas al ámbito interno del Organismo.

(...) la Instrucción de Productividad solicitada se trata de una instrucción de carácter exclusivamente interno (como señala la reclamante en su escrito), que no tiene efecto jurídico alguno frente a terceros ajenos al OEITSS, como se desprende, además, de las sentencias citadas en la resolución inicial (a la cual nos remitimos en cuanto al sentido de dichas sentencias).

Vista la falta de concurrencia del requisito de que suponga “una interpretación del Derecho”, respecto al requisito de publicidad de aquellas instrucciones que tengan efectos jurídicos, es preciso señalar que, potencialmente, cualquier



documento de los citados en el artículo 7 de la Ley 19/2013 tiene efectos jurídicos.

Ahora bien, cuestión distinta es el alcance de dichos efectos. En el caso que nos ocupa, los mismos se circunscriben a los funcionarios del Organismo Estatal, frente a los cuales se ha dado la publicidad debida, no a terceros. Estos documentos, Instrucciones y Criterios Operativos, tienen como objeto la gestión ordenada de los recursos humanos y materiales que componen el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al contener directrices de organización interna del sistema y no afectar a los administrados, no tener efecto jurídico alguno para ellos ni referirse a “cómo se toman las decisiones que les afectan” (a los ciudadanos), tal y como se señala en el preámbulo de la propia Ley 19/2013, siendo por tanto una actuación de carácter instrumental y auxiliar, tendente a un mejor funcionamiento interno del sistema.

No puede, por lo tanto, equipararse a instrucciones de otros organismos que, si bien son de carácter interno, sí pueden afectar a los derechos de terceros, como, por ejemplo, las instrucciones del Servicio Público de Empleo Estatal relativas a prestaciones por desempleo que pueden contener información como los beneficiarios de la prestación, el contenido de la prestación por desempleo o los requisitos para acceder a la prestación, entre otros, aspectos que de manera evidente afectan a los derechos e intereses de los ciudadanos, como señala ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución R/0435/2016, al concluir respecto a dichas instrucciones que se trata de textos definitivos que establecen el procedimiento para poder alcanzar o no el disfrute de un derecho de base social que afecta a millones de personas.

En conclusión, cabe señalar, frente a las alegaciones de la reclamante que:

- a) La Instrucción solicitada no es objeto de publicidad activa porque no cumple los requisitos previstos por el artículo 7 de la Ley 19/2013.
- b) La Instrucción de productividad, como el resto de las instrucciones y criterios operativos aprobados en el seno del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad, afecta a cuestiones internas y vinculadas al modo de actuación de los funcionarios del mismo, razón por la cual su publicidad puede ocasionar perjuicios a las labores de vigilancia, inspección y control, motivo previsto por las Ley 19/2013 para limitar el derecho de acceso a la información pública.

Quinto. Respecto al acta de Acta de la reunión de seguimiento final del ejercicio 2017 de la Comisión Provincial de seguimiento de A Coruña del XII Plan Anual de Objetivos del INSS y la ITSS, la Resolución frente a la que se reclama deniega su entrega por los mismos motivos por los que se deniega la entrega de la Instrucción de Productividad, al considerarse que su entrega puede suponer un perjuicio para las funciones de vigilancia, inspección y control propias de la ITSS si se permite la divulgación de dicha información.



En este sentido debe tenerse en cuenta que dichas actas recogen el contenido de las reuniones a celebrar por los representantes de ambos organismos, en las que se abordan temas tales como cuántas incidencias, de cualquier tipo, con posible análisis de sus causas y efectos, se produzcan en relación con las solicitudes de actuación del INSS y los informes de la ITSS, se acordarán los criterios de distribución de las solicitudes de informe a la ITSS dentro del Plan y, también, el contenido y el plazo de emisión de los informes, además de comprobar el grado de cumplimiento del número de actuaciones llevadas a cabo respecto a las previsiones iniciales (ya que los objetivos se determinan en función de actuaciones a realizar, no de los resultados de las mismas).

El hecho de tratar las incidencias que puedan surgir y el contenido de los informes de la Inspección de Trabajo, incluyendo en este caso aspectos que deben quedar incluidos en los mismo y, por lo tanto, ser investigados, hacen que su conocimiento pudiese ocasionar un mayor esmero en la ocultación a los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de aquellas cuestiones que deban ser especialmente inspeccionadas.

Por ello se estima que el contenido de dichas actas puede incluir datos relativos a inspecciones realizadas cuyo conocimiento pueda perjudicar la eficacia de ulteriores actuaciones.

Por otra parte, no debe obviarse, además, que se trata de documentos de carácter interno, que cumplirían así no solamente los requisitos previstos para la denegación de la solicitud, sino también para su inadmisión.

Debe tenerse en cuenta al respecto que el artículo 18.1.b) prevé la inadmisión de, entre otras, aquellas solicitudes que se refieran a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Estas son, obviamente, informes internos o resúmenes de reuniones celebradas entre distintos organismos.

En este sentido, el Criterio Interpretativo CI/006/2015 de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, (...) continúa el citado Criterio, debe tenerse en cuenta que lo que se persigue es evitar “que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación.”



Por ello, este Organismo entiende que no solamente concurren las causas de denegación previstas por el artículo 14 de la Ley 19/2013, sino, además, las de inadmisión de la solicitud por tratarse de información auxiliar o de apoyo.

Sexto. *En relación a la falta de motivación para la denegación de la información de productividad, alegada por la reclamante en su fundamento de Derecho 3, entiende aquella que los argumentos aportados por este Organismo son insuficientes.*

En su Resolución inicial, este Organismo señaló respecto a dicha concreta petición que no se encuentra disponible en los términos que se señalaban en la misma.

(...)

Esta Inspección de Trabajo y Seguridad Social se fija unos objetivos respecto a las actuaciones a realizar, de manera anticipada, en cada una de las materias cuyo control corresponde a este Organismo.

Frente a los mismos, el complemento de productividad tiene como objetivo el retribuir el trabajo individual de los sujetos que conforman el Organismo y tiene en cuenta la totalidad de las actuaciones realizadas, no solamente aquellas sujetas a los objetivos iniciales marcados.

(...)

Por ello, teniendo en cuenta que no se disponen de los datos en la forma solicitada por la reclamante y que, en todo caso, dichos datos serían propios de la gestión interna del organismo, que no afecta a sus relaciones con los administrados ni a la formación de la voluntad del organismo ni de sus funcionarios, no cabe sino mantener la postura señalada en la Resolución inicial.

Séptimo. *Finalmente, respecto al interés privado superior que justifica el acceso a la información solicitada, sostiene la reclamante que el hecho de haber presentado una demanda ante la Sala de lo Contencioso – Administrativo del TSJ de Galicia y no haber dispuesto de la documentación solicitada ha supuesto un factor de indefensión para sus pretensiones.*

(...) no se comparte la alegación de indefensión causada a la reclamante, toda vez que nada le impide acudir a la interesada a los órganos judiciales, como ha hecho o hará, y accionar contra la Administración. En el marco de dicha reclamación, tiene derecho a solicitar como medio de prueba la aportación de la documentación e información que pueda ahora se pretende, conforme a lo previsto por la normativa reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.(...)

Se ha atendido, como prevé el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, al supuesto concreto de hecho planteado, y se ha estimado que el interés de la reclamante no prevalece sobre la necesidad de esta Inspección de Trabajo y Seguridad



Social de garantizar la máxima eficacia posible en sus actuaciones de vigilancia, inspección y control, eficacia que podría verse mermada en caso de dar publicidad a documentación que pueda incluir datos relativos a la forma de realizar las inspecciones en los asuntos de su competencia.

(...)

Octavo. *En relación a la solicitud presentada, este Organismo entiende que la misma no se adecúa a la finalidad de la propia Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sino que tiene como objeto la satisfacción de un interés privado que puede, y debe, ser alcanzado mediante los procedimientos establecidos al efecto. (...)*

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 potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

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 atención a los hechos descritos en los antecedentes, debemos comenzar analizando la cuestión formal planteada por la reclamante respecto a la unidad a la que dirigió su solicitud de información, que difiere de la que finalmente dictó la resolución recurrida.

En este sentido, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que la tramitación ha sido correcta y que la interesada ha recibido una respuesta a su petición de información por parte del Organismo competente

4. Sentado lo anterior, debe recordarse que presente reclamación se centra en analizar el derecho de la reclamante a acceder a la siguiente información



- a) *copia del Acta de la reunión de seguimiento final del ejercicio 2017 de la Comisión Provincial de Seguimiento de A Coruña del XII plan Anual de Objetivos del INSS y la ITSS (2017). Si dicha reunión no ha tenido lugar, o si no se levantó acta de la misma, se solicita expedición de certificado indicando estos extremos y copia de las actas de la Comisión Provincial de Seguimiento relativas a los ejercicios 2017 y 2018.*
- b) *copia de la Instrucción de productividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, actualmente vigente.*
- b) *resultados de productividad por objetivos del Sistema de Inspección correspondientes a la provincia de A Coruña para el ejercicio 2017. Si esta última información no estuviese disponible o implicase reelaboración de la información, se solicita atender a las otras solicitudes formuladas.*

Tal y como se desprende de los antecedentes de hecho, la Administración deniega las dos primeras informaciones sobre la base de una variedad de argumentos relativos tanto a la naturaleza de la información solicitada- que haría posible la inadmisión de la solicitud en aplicación del art. 18.1 b)- unido todo ello al perjuicio que se derivaría para las facultades de inspección atribuidas al OEITSS si se concediera la información solicitada (implicando, por lo tanto, una vulneración del art. 14.1 g)

Al respecto, cabe decir, como ya ha hecho reiteradamente este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que resulta de todo punto irregular la aplicación simultánea de una causa de inadmisión de la solicitud- que, por su propia naturaleza implica que la misma no ha sido examinada en cuanto al fondo- conjuntamente con un límite al acceso –que, igualmente por su propia naturaleza implica que la solicitud es examinada en cuanto al fondo-. Una causa de inadmisión es el *estadio previo* a entender si es de aplicación un límite al acceso, derivado del análisis del fondo de la solicitud.

Por todo ello, se recuerda a la Administración que, derivado de la interpretación limitada que debe realizarse de las restricciones al acceso, han de justificarse las mismas al objeto de salvaguardar debidamente y con las garantías adecuadas un derecho de anclaje constitucional y amplia configuración desde un punto de vista subjetivo y objetivo.

Respecto de la tercera de las informaciones solicitadas, la Administración ya adelanta que no va a entrar a valorar la misma *ya que la última información solicitada no se encuentra disponible en esos términos*. Es decir, nos encontramos ante una denegación de información que no se argumenta en ninguna motivación concreta, más allá de la mención a que la misma no se



encuentra disponible. Y ello a pesar de que se solicitan datos del 2017 tal y como analizaremos posteriormente.

4. Sentado lo anterior, y centrándonos en la denegación de los dos primeros tipos de informaciones, sin perjuicio del análisis que realizaremos a continuación sobre la causa de denegación señalada, sí podemos adelantar que no compartimos la apreciación relacionada con la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1 b).

La Administración motiva este razonamiento diciendo que se trata de documentos e información que tiene carácter auxiliar o de apoyo, y constituyen informes internos entre órganos administrativos, dado que *contienen, como se exponía en la resolución, modos de actuar de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social en materia de lucha contra el fraude (...), y que dichas reuniones no tratan acerca de los objetivos de "productividad", sino de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que afectan al Instituto Nacional de la Seguridad Social.*

Esta afirmación no se corresponde e incluso es contradictoria con lo indicado por la reclamante en el sentido de que el objeto de la instrucción solicitada es *regular la distribución de los complementos de productividad para los funcionarios de la Administración, en este caso de la ITSS*, afirmación no sólo no rechazada por la Administración, sino incluso apoyada por ésta al señalar que *Estos documentos, Instrucciones y Criterios Operativos, tienen como objeto la gestión ordenada de los recursos humanos y materiales que componen el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al contener directrices de organización interna del sistema y no afectar a los administrados*, en este caso, en materia de productividad.

El acceso a instrucciones dictadas por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ya ha sido analizado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en concreto, en el expediente de reclamación R/0171/2017, en cuya resolución se razona lo siguiente:

3. *En primer lugar, debe hacerse una precisión tendente a clarificar la relación entre publicidad activa y derecho de acceso a la información, que parecen confundirse en la respuesta inicialmente proporcionada por la Administración.*

En efecto, tal y como indica la norma en su preámbulo, 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.

Es decir, la LTAIBG identifica una serie de informaciones para las que establece una obligación genérica de publicación y entre las que se encuentran, en su art. 7

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

Por otro lado, y utilizando también los términos del Preámbulo de la norma 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.

Es decir, en ningún caso puede identificarse las obligaciones de publicidad activa con el derecho de acceso a la información ni puede, por lo tanto, limitarse la información que puede ser solicitada en ejercicio de ese derecho a aquellas informaciones de las que la Ley predica la obligación de publicación de oficio. Lo contrario dejaría ciertamente sin efecto el propio reconocimiento del derecho de acceso a la información consagrado en el art. 12 de la Ley.

En definitiva, puede ser objeto de solicitud, cualquier información elaborada o adquirida por los organismos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la norma sin necesidad de que estén relacionados o conectados con las obligaciones de publicidad activa.

4. Entrando en el fondo de la cuestión planteada en la solicitud, que no es otra que acceder a una determinada Instrucción, perfectamente identificada en la solicitud, debe destacarse que el tema principal que se plantea es si el texto que se solicita merece la calificación de auxiliar o de apoyo en los términos del art. 18.1 b) y, por lo tanto, la solicitud puede ser inadmitida o no.

Como decimos, el objeto de la solicitud es una información- en concreto la Instrucción 2/2006 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto de la que la Administración predica su condición de información auxiliar o de apoyo para denegarla. Así, motiva



esencialmente la denegación en el hecho de que dicha instrucción tiene por finalidad la ordenación de la organización administrativa en la que se estructura la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y vinculados a la gestión del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y debe ser excluida del conocimiento de los ciudadanos porque se refiere a aspectos puramente internos y organizativos, totalmente ajenos y sin trascendencia alguna en procedimientos que puede afectar a los ciudadanos.

Asimismo, también se alega que la instrucción solicitada está en la actualidad derogada y no va a tener relevancia alguna en tramitación de ningún expediente ni en la conformación de la voluntad pública del órgano o las decisiones de los funcionarios que lo integran.

Atendiendo a los argumentos planteados, conviene en primer lugar señalar que, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, este organismo aprobó el criterio interpretativo nº 6/2015, conocido y mencionado por la Administración, relativo a la causa de inadmisión del art. 18.1 d): inadmisión de solicitudes por venir referidas a información auxiliar o de apoyo.

En dicho criterio se señala lo siguiente:

El artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, entre otros supuestos, aquellas: “referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.

1. Información de carácter auxiliar o de apoyo

El CTBG ya ha tramitado diversas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, en las que, distintos organismos inadmitían la solicitud de información en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.b) -información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo-. Por este motivo, se considera relevante fijar el criterio en virtud del cual los órganos informantes, habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión.

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la*



inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y su justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1 b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), de la Ley 19/2013.

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, 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 contenga 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.*

- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tienen la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*



Asimismo, debe también indicarse que los Tribunales de Justicia han señalado que la interpretación de (..) la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) 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.(Sentencia 60/2016, dictada el 18 de mayo de 2016 por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid)

5. Por otro lado, un caso similar al presente ya fue resuelto en el expediente de reclamación R/0435/2016, finalizado por resolución de 9 de enero de 2017, referida al acceso a determinadas Instrucciones sobre reconocimiento de prestaciones. En dicha resolución, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tras indicar el criterio interpretativo que hemos mencionado, se pronunció en los siguientes términos:

"Aplicado este Criterio al presente caso, se observa que la documentación que se solicita no puede ser calificada de auxiliar o de apoyo. Recordemos que lo interesado por el Reclamante son, por una parte, las instrucciones de reconocimiento del derecho a las prestaciones por desempleo, contributiva y asistencial, y por otra, las relativas a los programas RAI, PREPARA y Activación para el Empleo.

Por lo tanto, son documentos ya finalizados que contienen información como los beneficiarios de la prestación, el contenido de la protección por desempleo, los requisitos para acceder a la prestación, la situación legal del desempleo, su duración, cuantía y cotización a la Seguridad Social, incompatibilidades de la prestación, obligaciones de los trabajadores, requisitos para el pago único de la prestación, ayudas que se pueden obtener o dónde y cuándo se debe presentar la solicitud.

Esta información no debe ni puede entenderse como auxiliar o de apoyo, ya que es esencial para conocer cómo se adquiere y se percibe un derecho subjetivo tan importante como el de obtener una prestación en caso de desempleo.

Por su parte, la ayuda del Programa de Activación para el Empleo (PAE) fue aprobada por el Real Decreto-Ley 16/2014 y ha sido ampliada hasta el 15 de abril de 2017 por el Real Decreto-Ley 1/2016. Se trata de una ayuda que se puede recibir durante 6 meses, no prorrogables y consiste en una



prestación económica de 426 euros mensuales así como la realización, por parte de los Servicios Autonómicos de Empleo, de un Itinerario Personalizado de Inserción para intentar que el trabajador consiga acceder a un puesto de trabajo.

Por otro lado, las ayudas para el Programa de Recualificación Profesional PREPARA, se establecieron en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Dicho programa introdujo, de forma coyuntural, un programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo. Este programa fue recalificado en los años 2013 y 2016, especialmente para los parados de larga duración.

Finalmente, el Programa denominado Renta Activa de Inserción (RAI) está destinado a las personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo y permite otorgar una ayuda económica para el mencionado colectivo, siempre que se cumplan una serie de requisitos previos.

El contenido de las instrucciones de cualquiera de estos tres programas citados no puede considerarse, a juicio de este Consejo de Transparencia, como información auxiliar o de apoyo, al tratarse de textos definitivos que establecen el procedimiento para poder alcanzar o no el disfrute de un derecho de base social que afecta a millones de personas.”

6. *A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, los criterios mantenidos en la resolución mencionada son de aplicación al presente caso por los siguientes argumentos:*
 - *A pesar de que la Administración argumenta que la resolución recurrida tiene meramente efectos organizativos y no tiene incidencia ad extra, no es menos cierto que, según indica la solicitante y no ha sido denegado por la Administración, viene referida al complemento de productividad y la baja maternal. Ello hace que, a pesar de que la Administración pretenda equiparar efectos ad extra con efectos a los ciudadanos, lo cierto es que esa Instrucción sí ha producido efectos- mientras estuvo en vigor- al colectivo de empleados públicos al que venía referido y que, debido al tema que trataba, implicaba una gestión de fondos públicos por parte de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*
 - *Por otro lado, no puede defenderse que cuestiones de carácter organizativo no sean de interés de la ciudadanía ni sirva para conocer*



cómo se toman las decisiones públicas o para garantizar la rendición de cuentas. En efecto, la organización administrativa y, como ocurre en este caso, la distribución de fondos públicos, es una cuestión esencial cuyo conocimiento ampara y garantiza la LTAIBG. Así, no debemos olvidar que la organización de los organismos públicos se recoge entre las materias de publicidad activa (art. 6) y que la gestión de fondos públicos tiene especial importancia como demuestran las informaciones que deben publicarse en aplicación del art. 8 de la Ley.

- *Finalmente, el hecho de que se trate de una Instrucción actualmente derogada no la excluye de su conocimiento público ya que, al contrario de lo que argumenta la Administración, ha amparado en el pasado decisiones públicas tomadas, precisamente, basada en la misma y, por lo tanto, ha producido unos efectos jurídicos determinados.*

Por lo tanto, y en definitiva, la información solicitada no puede ser calificada como información auxiliar o de apoyo, por lo que no se entiende de aplicación lo dispuesto en el art. 18.1 b) de la LTAIBG.

Dada la identidad de las cuestiones planteadas en el expediente mencionado y en el que ahora nos encontramos analizando, no puede por menos que concluirse que son de aplicación todos los argumentos reproducidos.

Así, la Instrucción de productividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, actualmente vigente que solicita la reclamante no tiene carácter de informe o documento auxiliar, puesto que es un documento definitivo que determina qué objetivos y en qué medida han de cumplirse por el personal, para *retribuir el trabajo individual de los sujetos que conforman el Organismo.*

En este sentido, no puede pretenderse atribuirles un carácter exclusivamente interno por el simple hecho de que sus efectos jurídicos- que claramente los produce- se circunscriben a un ámbito limitado, en este caso el de la Organización en la que es de aplicación la Instrucción solicitada. Así, no puede dejarse de lado que nos encontramos ante una información que permite la rendición de cuentas por el uso de fondos públicos- reparto de productividades- cuya relevancia en términos de transparencia de la actuación pública ya ha sido avalado por los Tribunales de Justicia (sentencia 49/2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid el 27 de marzo de 2018 en el PO 36/2016) y cuya incidencia en el conjunto de la ciudadanía es incuestionable a nuestro juicio.

Por ello, debe excluirse de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) los documentos que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados y cuyo contenido es relevante



para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación (todo ello de acuerdo con los términos en los que se pronuncia el Preámbulo de la norma), ya que, en virtud de lo que se establece en la citada Instrucción, el personal del organismo recibirá una retribución extraordinaria, mayor o menor según el grado de cumplimiento de los objetivos marcados. Por ello, su contenido, en ningún caso tendrá la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

5. Por otro lado, y siguiendo con la argumentación de la Administración, debe indicarse que, efectivamente, el artículo 14 de la LTAIBG recoge una serie de límites al acceso a la información que, según indica expresamente el apartado 2 de dicho precepto, deberán ser aplicados de forma *justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

En ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó el Criterio Interpretativo nº 2, en el año 2015, relativo a la aplicación de los límites al acceso a la información. El mencionado criterio interpretativo se pronuncia en los siguientes términos:

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Por otro lado, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación de los mencionados límites y han indicado que



los mismos deben interpretarse de forma restrictiva. Resulta especialmente relevante lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia nº 47/2016, de fecha 16 de octubre de 2017, ha señalado al respecto lo siguiente: *"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)* sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

6. En el presente asunto, el organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social entendió de aplicación, mediante su resolución de fecha 31 de julio de 2018, el límite previsto en el artículo 14.1.g) de la LTAIBG relativo al perjuicio derivado del acceso para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control a desarrollar por el referido organismo.

Recuérdese que el objeto de la solicitud de la que trae causa la presente reclamación venía referido a la copia del acta de la reunión de seguimiento final del ejercicio 2017 de la Comisión Provincial de seguimiento de la Coruña del Plan Anual de Objetivos del INSS y de la ITSS 2017, y copia de la Instrucción de Productividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Conforme explica el Organismo *dichas actas recogen el contenido de las reuniones a celebrar por los representantes de ambos organismos, en las que se abordan temas tales como cuántas incidencias, de cualquier tipo, con posible análisis de sus causas y efectos, se produzcan en relación con las solicitudes de actuación del INSS y los informes de la ITSS, se acordarán los criterios de distribución de las solicitudes de informe a la ITSS dentro del Plan y, también, el contenido y el plazo de emisión de los informes, además de comprobar el grado de cumplimiento del número de actuaciones llevadas a cabo respecto a las previsiones iniciales (ya que los objetivos se determinan en función de actuaciones a realizar, no de los resultados de las mismas).*

Asimismo, en lo relativo a la Instrucción de Productividad se advierte que contiene *los modos de actuar de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en la materia de lucha contra el fraude en las diferentes materias del orden social, estableciendo los supuestos objeto de control, los tipos de informe, así como su contenido, procedimiento de remisión y servicios destinatarios de los informes y de la documentación a intercambiar, y la forma en que deberán desarrollarse las actuaciones inspectoras, comunicaciones que deben o pueden dirigir a la Autoridad Laboral y Entidades Gestoras de la Seguridad Social con motivo de algunas incidencias que puedan tener lugar con ocasión de dichas actuaciones, controles de calidad por parte de órganos directivos, recomendaciones realizadas a los funcionarios de la Inspección durante el*



desarrollo de la función indagatoria, etc., motivo por el que la entrega de dicha información a terceros puede suponer un perjuicio para las labores de investigación y control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el razonamiento realizado por la Administración no se aprecia que exista un perjuicio real, constatado y no meramente hipotético, a las funciones de vigilancia, inspección y control del OEITSS. Antes al contrario, permite conocer cómo actúa el Organismo y, conociendo las deficiencias detectadas, mejorar los resultados de la inspección al avanzar en el análisis y solución de problemas inicialmente detectados.

En efecto, tal y como se ha venido razonando a lo largo de la presente resolución, la información solicitada pretende conocer determinados aspectos de la actuación de un organismo público en una concreta materia: el reparto de productividades entre los funcionarios que prestan sus servicios en el mismo. En este sentido, y por más que el OEITSS pretenda trasladar un perjuicio a las funciones investigadoras y de inspección que tiene encomendadas del acceso a información referida a la gestión de recursos humanos del Organismo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no entiende que exista esta relación.

Así, conocer este aspecto de la organización administrativa y de recursos no puede perjudicar el desarrollo de la función inspectora del Organismo sino que, antes al contrario, permitirá conocer su organización, cómo ejerce sus funciones, cómo gestiona sus recursos y, en definitiva, proporcionar transparencia a su actuación de acuerdo con los términos en los que se pronuncia el Preámbulo de la norma al que antes nos hemos referido.

En este sentido, debe recordarse lo razonado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de la aplicación del mencionado límite al acceso, por ejemplo, en la resolución R/0435/2018:

En cuanto al límite relativo al perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, existen precedentes tramitados por este Consejo de Transparencia. Así, los procedimientos R/0258/2015, R/0482/2015 y R/0340/2017 consideran que “las mencionadas funciones se podrían entender perjudicadas si se estuviera desarrollando un procedimiento de inspección y el proporcionar esa información hiciera peligrar el resultado final. También, por ejemplo, en el supuesto de que, acabada la inspección o la actividad de control, se estuviera a la espera de dictar una Resolución final en base a las mismas, o que el acceso a la información fuera solicitado por la misma persona que está siendo objeto de vigilancia, inspección o control. Asimismo, este Consejo de Transparencia ha interpretado que las funciones de vigilancia, inspección y control también pudieran verse perjudicadas cuando el acceso a la información solicitada pudiera suponer que se desvelaran procedimientos o métodos de trabajo cuyo



conocimiento, con carácter previo y general, pudieran comprometer el correcto desarrollo y tramitación de un concreto expediente. (...).”

Es decir, puede concluirse, como en los supuestos citados, que debe existir un procedimiento de investigación o control, bien en curso bien futuro pero al que pueda afectar la información solicitada, que pueda resultar perjudicado por el hecho de comunicar el contenido de la información o documentación solicitada.

7. Por último, manifiesta el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que *los resultados de productividad por objetivos del Sistema de Inspección correspondiente a la provincia de A Coruña, que solicita la reclamante en último término, no están disponibles en esos términos, por lo que este Consejo de Transparencia, a falta de una mayor concreción de la Administración, entiende que el citado Organismo puede considerar que es de aplicación la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según la cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.**

Este Consejo de Transparencia entiende que, para poder hacer un correcto pronunciamiento en el presente caso, debe aplicarse el Criterio Interpretativo conjunto CI/001/2015, de 24 de junio, que se resume a continuación:

3.- Información referente a las retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento, con identificación o no de sus perceptores, e información relativa al complemento de productividad o incentivo al rendimiento percibido por uno o varios funcionarios o empleados públicos determinados.

Con carácter general, la cuantía de los complementos o incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados o funcionarios de un determinado órgano, organismo o entidad del sector público estatal no puede conocerse a priori, pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y éste es un dato que solo puede determinarse a posteriori, una vez verificados dicho rendimiento o productividad. De este modo, la información, aún en el caso de que no incorpore la identificación de los perceptores, puede facilitarse únicamente por períodos vencidos.

Igualmente, con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene porque producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluir la expresa advertencia de que



corresponde a un período determinado y que no tiene porque percibirse en el futuro con la misma cuantía.

*Hechas estas salvedades, los criterios expuestos en los precedentes apartados A y B son de toda aplicación al caso de las retribuciones ligadas al rendimiento o la productividad: **cuando la información solicitada no incluya la identificación de los perceptores, con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y resolverse de acuerdo a los criterios expuestos en los mencionados apartados.***

En base a ello, este Consejo de Transparencia concluyó en su Resolución R/0279/16, a la que alude la reclamante, que:

- 1. En consecuencia, debe estimarse en parte la Reclamación presentada, por lo que, en aplicación de lo determinado en el criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio, la Administración debe facilitar al Reclamante la siguiente información:*
- 2. En el caso del resto de su personal funcionario, los listados de productividad del Organismo por niveles y denominación genérica de los puestos de trabajo correspondientes al año 2015, sin identificación de la persona que los percibe y sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos.*

A lo ya expuesto, cabe añadir que este Consejo de Transparencia en su Resolución R/0165/2017, y en relación con una solicitud de información sobre las productividades de los empleados del INSS, manifestó que *avala que se proporcionen los datos en cuantía global, y no realizar una interpretación restrictiva de la misma (...) la información puede proporcionarse de tal manera que se impida la identificación- a salvo de los supuestos en los que dicha identificación es posible de acuerdo al criterio interpretativo-, como decimos, dando la cuantía global, por ejemplo por niveles o unidades siempre que se impida la identificación de los perceptores.*

Por todo ello, en el presente caso este Consejo de Transparencia entiende que no pueden entenderse de aplicación argumentos contrarios a que el Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social proporcione a la reclamante los datos de la productividad que se ha abonado en el ejercicio 2017 en A Coruña, ya que es un período vencido, por lo que puede informar sobre la cuantía global, conforme determina el mencionado Criterio Interpretativo, incluso por niveles o unidades mientras no se identifique a los perceptores.



8. En consecuencia, teniendo en cuenta los argumentos expuestos, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la presente reclamación debe ser estimada, por lo que la Administración debe proporcionar la siguiente información:

- a) *copia del Acta de la reunión de seguimiento final del ejercicio 2017 de la Comisión Provincial de Seguimiento de A Coruña del XII plan Anual de Objetivos del INSS y la ITSS (2017). Si dicha reunión no ha tenido lugar, o si no se levantó acta de la misma, se solicita expedición de certificado indicando estos extremos y copia de las actas de la Comisión Provincial de Seguimiento relativas a los ejercicios 2017 y 2018.*
- b) *copia de la Instrucción de productividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, actualmente vigente.*
- b) *resultados de productividad por objetivos del Sistema de Inspección correspondientes a la provincia de A Coruña para el ejercicio 2017.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 8 de agosto de 2018, contra la resolución dictada en fecha 31 de julio de 2018, por el ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL).

SEGUNDO: INSTAR al ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, a que en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a la interesada la información referenciada en el fundamento jurídico nº 8 de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR al ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al solicitante.

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.



En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

