



RESOLUCIÓN

S/REF: 001-013654
N/REF: R/0175/2017
FECHA: 13 de julio de 2017

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 25 de abril de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente [REDACTED] [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, el 31 de marzo de 2017, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

Se solicita información sobre el nivel de ejecución de los Incentivos al Rendimiento incluidos dentro del capítulo 1 (Gastos de Personal) correspondiente al número 15 dentro de la clasificación económica del presupuesto de gastos. La información que se solicita está referida al ejercicio 2016 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)

Dicha información no está recogida en la página web de la Intervención General del Estado, en ninguno de los apartados que la componen.

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.

ctbg@consejodetransparencia.es



- Mediante resolución de fecha 17 de abril de 2017 de la Subsecretaría del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se notificó al solicitante lo siguiente:

En el ámbito del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el nivel de ejecución del artículo 15 "Incentivos al Rendimiento" en el ejercicio 2016 es del 99,6%.

Por lo que respecta a los Organismos Autónomos adscritos al Departamento, derivado de la propia configuración de la especificación de los presupuestos establecido en la normativa reguladora, no se puede desagregar a ese nivel la información.

A este respecto, se debe señalar que la propia ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 8.1.d) que la información presupuestaria es objeto de publicidad activa. Así, la información sobre ejecución presupuestaria puede consultarse tanto en el Portal de Transparencia como en la página web de la Intervención General de la Administración del Estado, en el siguiente enlace:

<http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Paginas/EjecucionPresupuestaria.aspx>

- Mediante escrito de entrada el 25 de abril [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG, indicando lo siguiente:

Se solicita conocer el nivel de ejecución de los Incentivos al Rendimiento incluidos dentro del Capítulo I (Gastos de Personal) correspondiente al número 15 dentro de la clasificación económica del presupuesto de gastos. Se solicitaba información del ejercicio 2016 y desagregación para los diferentes organismos o entidades dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (SPEE, FOGASA, INSHT, INSS, TGSS, ISM y Gerencia Informática de la Seguridad Social).

La resolución admite la petición y resuelve conceder la información solicitada pero lo hace en unos términos que no respeta la solicitud realizada. Sin argumento que pueda entenderse se nos indica que no es posible entregar la información de los organismos autónomos que dependen del Ministerio sobre la base de la propia configuración de la especificación de los presupuestos establecido en la norma reguladora, indicando que no se puede desagregar dicha información.

No terminamos de encontrar a que configuración específica o norma se refiere pero no deja de ser sorprendente que se deba admitir que no es posible conocer la ejecución de un apartado concreto del presupuesto de un ministerio o de un organismo, cuyo concepto viene desagregado en la propia Ley de Presupuestos de cada uno de los ejercicios.



Se nos remite a la página web de la intervención pero es necesario indicar que dicha información no es posible encontrarla en dicha web como ya se adelantaba en la propia solicitud de información que se realizó el pasado 31 de marzo de 2017.

4. El 27 de abril de 2017, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL para que, a la vista de las mismas, se efectuaran las alegaciones que se estimaran convenientes.

El escrito de alegaciones tuvo entrada el 10 de mayo y en el mismo se indicaba lo siguiente:

(...)

Dada la propia configuración presupuestaria del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (integrada por las secciones 19 Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Sección 60 Seguridad Social), desde la Subsecretaría se da contestación a la petición en el ámbito del Departamento y de los Organismos Autónomos adscritos al mismo (Sección 19 del Presupuesto).

En relación a dicha reclamación, se realizan las siguientes alegaciones:

- En la Resolución se concedió el acceso correspondiente a la información del Departamento.*
- Por lo que respecta a los Organismos Autónomos adscritos a este Ministerio, se debe señalar lo siguiente:*
 - *El artículo 44 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece en el presupuesto de los organismos autónomos, los créditos destinados a gastos de personal se especificarán a nivel de capítulo.*
 - *Ante este nivel de especificación, no procede desagregar una información que no cumpliría con los criterios de calidad y estructuración que informan la normativa en materia de transparencia y acceso a la información.*

Por otra parte, en línea con lo ya señalado en las alegaciones de esta Subsecretaría de fecha 24 de abril de 2017 a la reclamación del expediente número 12370, del mismo solicitante y del mismo ámbito (información sobre ejecución presupuestaria) que la solicitud de información ante cuya resolución se interpone ahora reclamación:

- Se debe destacar que la información sobre ejecución presupuestaria forma parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1.d), de las obligaciones de publicidad activa que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, impone a su ámbito subjetivo de aplicación.*
- De la misma manera, en la citada ley, se señala en el artículo 22 que si la información solicitada es objeto de publicación, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.*



□ Así, la información sobre ejecución presupuestaria, que debe ser suministrada de forma centralizada para el conjunto de la Administración General del Estado, y cuya publicación no es competencia de esta Subsecretaría, se recoge en el siguiente enlace en el Portal de la Transparencia:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/categorias/Presupuestos-fiscalizacion-informes/Ejecucionpresupuestaria.html#

□ En la fecha de realización de estas alegaciones, se encuentra operativo dicho enlace, que no lo estaba en la fecha de resolución del expediente.

□ Ante la no disponibilidad de dicho enlace, para la resolución de la petición de derecho de acceso, se optó, en consonancia con la inclusión de la información de ejecución presupuestaria en el ámbito de la publicidad activa, por efectuar en enlace a la información sobre ejecución presupuestaria disponible en la página web de la Intervención General de la Administración del Estado.

□ En dicho enlace, se cuenta con información actualizada y comprensible sobre el estado de ejecución presupuestaria, proporcionada por el órgano responsable del seguimiento de la ejecución presupuestaria en el ámbito de la Administración General del Estado.

De forma específica, se puede encontrar información sobre la ejecución presupuestaria de los Organismos Autónomos a fecha de diciembre de 2016:

<http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/ORGANISMOS%20DICIEMBRE%202016.pdf>

Se considera por tanto que, de forma complementaria, dando cumplimiento a lo dispuesto en la propia Ley de Transparencia, se ha concedido el acceso a una parte de la información solicitada indicando la vía de acceso a una información que se debe recalcar recae en el ámbito de las obligaciones de transparencia impuestas en materia de publicidad activa.

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, la Presidenta 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 relación a lo planteado en la presente reclamación, debe señalarse que una cuestión similar fue resuelta por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con ocasión de una reclamación planteada por el mismo interesado y tramitada con el nº de expediente R/0154/2017, resuelta mediante resolución de 29 de junio de 2017.

En dicha resolución se indicaba lo siguiente:

“ Para una mejor sistematización de los argumentos que se van a desarrollar en la presente resolución, conviene comenzar diciendo que es el art. 40 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria el que establece la estructura de los estados de gastos de los Presupuesto Generales del Estado en el siguiente sentido:

1. Los estados de gastos de los presupuestos a que se refiere el artículo 33.1.ª) de esta ley se estructurarán de acuerdo con las siguientes clasificaciones:

*a) La **clasificación orgánica** que agrupará por secciones y servicios los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos, la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades de la Seguridad Social y otras entidades, según proceda.*

*b) La **clasificación por programas**, que permitirá a los centros gestores agrupar sus créditos conforme a lo señalado en el artículo 35 de esta ley y establecer, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, los objetivos a conseguir como resultado de su gestión presupuestaria. La estructura de programas se adecuará a los contenidos de las políticas de gasto contenidas en la programación plurianual.*

*c) La **clasificación económica**, que agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.*

En los créditos para operaciones corrientes se distinguirán los gastos de personal, los gastos corrientes en bienes y servicios, los gastos financieros y las transferencias corrientes.

En los créditos para operaciones de capital se distinguirán las inversiones reales y las transferencias de capital.

El Fondo de Contingencia recogerá la dotación para atender necesidades imprevistas en la forma establecida en el artículo 50 de esta Ley.



En los créditos para operaciones financieras se distinguirán las de activos financieros y las de pasivos financieros.

Los capítulos se desglosarán en artículos y estos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

2. Con independencia de la estructura presupuestaria, los créditos se identificarán funcionalmente de acuerdo con su finalidad, deducida del programa en que aparezcan o, excepcionalmente, de su propia naturaleza, al objeto de disponer de una clasificación funcional del gasto.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ejecución del presupuesto de gastos seguirá la misma clasificación que la indicada.

El artículo 127 de la mencionada Ley General Presupuestaria se refiere a la formulación de las cuentas anuales en el siguiente sentido:

*Todas las entidades del sector público estatal deberán formular sus cuentas anuales, de acuerdo con los principios contables que les sean de aplicación, en el **plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico**, poniéndolas a disposición de los auditores que corresponda según lo previsto en los artículos 163 y 168 de esta ley.*

5. *Por otro lado, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.*

El punto 1º de a Primera parte (Marco conceptual de la contabilidad pública) de dicho Plan General de Contabilidad dispone lo siguiente:

Las cuentas anuales deben suministrar información útil para la toma de decisiones económicas y constituir un medio para la rendición de cuentas de la entidad por los recursos que le han sido confiados. Para ello, deben redactarse con claridad y mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico patrimonial, y de la ejecución del presupuesto de la entidad contable.

A tales efectos, constituye la entidad contable todo ente con personalidad jurídica y presupuesto propio, que deba formar y rendir cuentas.

*Las cuentas anuales comprenden los siguientes documentos que forman una unidad: el balance, la cuenta del resultado económico patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, **el estado de liquidación del presupuesto**, el estado de flujos de efectivo y la memoria.*

Por otro lado, el apartado 3 del punto 4.º- Elementos de las cuentas anuales- dispone lo siguiente:



3. Los elementos relacionados con la ejecución del presupuesto que se reflejan en el estado de liquidación del presupuesto son:

a) Gastos presupuestarios: **Son aquellos flujos que suponen el empleo de créditos consignados en el presupuesto de gastos de la entidad.** Su realización conlleva obligaciones a pagar presupuestarias con origen en gastos, en adquisición de activos o en la cancelación de pasivos financieros.

Por tanto, este término se reserva para aquellos flujos que deben imputarse al estado de liquidación del presupuesto de la entidad. No debe confundirse con el término «gasto», ya que existen gastos presupuestarios que no constituyen un gasto y viceversa.

(...)

Finalmente, respecto del estado de liquidación del Presupuesto se dispone lo siguiente:

El estado de liquidación del Presupuesto, comprende, con la debida separación, la liquidación del Presupuesto de gastos y del Presupuesto de ingresos de la entidad, así como el Resultado presupuestario. Además, para aquellas entidades cuya normativa presupuestaria así lo exija, se incluye el estado del Resultado de operaciones comerciales.

La liquidación del Presupuesto de gastos y la liquidación del Presupuesto de ingresos se presentarán al menos con el nivel de desagregación del Presupuesto aprobado y de sus modificaciones posteriores.

En la liquidación del Presupuesto de ingresos, en la columna denominada «derechos anulados» se incluirán los derechos anulados por anulación de liquidaciones, cobradas previamente o no, así como, los anulados por aplazamiento o fraccionamiento; en la columna denominada «derechos cancelados» se incluirán los cobros en especie y los derechos cancelados por insolvencias y otras causas. Asimismo, en la columna denominada «derechos reconocidos netos» se incluirá el total de derechos reconocidos durante el ejercicio minorado por el total de derechos anulados y cancelados durante el mismo. En la columna, «exceso/defecto», se recogerá la diferencia entre los derechos reconocidos netos y las previsiones de ingreso definitivas.

En términos idénticos se pronuncia la Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública, a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

A partir de todas las disposiciones mencionadas, debe concluirse lo siguiente:

- *El presupuesto de los Organismos públicos tiene una primera clasificación orgánica, ésta a su vez se clasifica por programas y, finalmente, existe una clasificación económica.*



- *Las cuentas anuales deben formularse en los tres meses siguientes al cierre del ejercicio presupuestario.*
- *En dichas cuentas anuales, se reflejará la ejecución del Presupuesto con el nivel de desagregación consignado en los presupuestos*

(...)

7. *Como este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha indicado en diversas resoluciones y se indica claramente tanto en el Preámbulo como en el articulado de la LTAIBG, dicha norma recoge, por un lado, obligaciones de publicidad activa a la que están vinculadas todos los organismos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y, por otro, reconoce y garantiza el derecho de acceso a información pública, entendida 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.*

Es decir, no es correcto pretender que sólo se tiene acceso a información publicada o a información publicada en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, porque ello sería dejar sin efecto el derecho de acceso a la información que, como decimos, reconoce la LTAIBG y tiene anclaje constitucional.

Por otro lado, debe recordarse que el art. 22.3 de la LTAIBG permite que cuando la información que se solicite esté publicada, la resolución que se dicte se limite a indicar cómo puede accederse a esa publicación. Como hemos visto, en este caso no existe coincidencia entre información solicitada e información publicada.

Asimismo, y como ha quedado argumentado en apartados precedentes de los fundamentos jurídicos de esta resolución, la información que se solicita, es decir, la ejecución del presupuesto desagregado por conceptos- teniendo en cuenta que los que menciona el reclamante en su escrito de reclamación pueden no ser de aplicación al no formar parte de los presupuestos aprobados por el concreto Organismo- debe estar disponible en los tres meses siguientes al cierre presupuestario. Este plazo se ha superado, claramente, en el caso que nos ocupa por lo que cabe concluir que la información existe y está disponible.

4. *Sentado lo anterior, debe señalarse, en primer lugar que, a pesar de que los términos de la solicitud a la que dio respuesta la resolución mencionada eran muy similares y, por lo tanto, incluían a la Seguridad Social (Tesorería General de la Seguridad Social e Instituto Nacional de la Seguridad Social), en esta ocasión no se ha dividido la solicitud para que de ella tuviera conocimiento la Unidad de Transparencia singular de la Seguridad Social como por el contrario si se hizo en la anterior ocasión.*

Por otro lado, el principal argumento de la Administración a la hora de denegar el acceso a la información solicitado es que, “por lo que respecta a los Organismos Autónomos adscritos al Departamento, derivado de la propia configuración de la



especificación de los presupuestos establecidos en la normativa reguladora, no se puede desagregar a ese nivel de información”.

No obstante, con ocasión de la reclamación anteriormente resuelta por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, quedó acreditado que, al objeto de cumplir con la obligación de presentar las correspondientes cuentas anuales, se dispone de información sobre el nivel de ejecución presupuestaria con el nivel de desagregación consignado en los Presupuestos.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, debe señalarse que los presupuestos relativos al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y sus organismos autónomos incluyen, dentro de la división económica lo siguiente:

15 Incentivos al rendimiento

150 Productividad

Por lo tanto, y teniendo en cuenta los anteriores argumentos, la información de la que se dispone sobre el nivel de ejecución presupuestaria a la hora de presentar las correspondientes cuentas anuales que, teniendo en cuenta el objeto de la solicitud ya se debiera haber realizado respecto del ejercicio solicitado, esto es, 2016, debe corresponderse con la desagregación de los presupuestos. Y esta desagregación, como decimos, identifica el concepto por el que se interesa el solicitante.

6. Por todo lo anterior, la presente reclamación debe ser estimada que, además, se incluye dentro de lo solicitado en el expediente 001-012662/001-012370 que, como decimos, fue objeto de la reclamación con nº de referencia R/0154/2017.

Por lo tanto, se debe proporcionar la siguiente información:

- *nivel de ejecución de los Incentivos al Rendimiento incluidos dentro del capítulo 1 (Gastos de Personal) correspondiente al número 15 dentro de la clasificación económica del presupuesto de gastos. La información que se solicita está referida al ejercicio 2016 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)*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 25 de abril de 2017, contra la resolución de 17 de abril de 2017 dictada por el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.



SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: 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 documentación remitida al 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.

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.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN
GOBIERNO

POR SUPLENCIA (RESOLUCION de 19 de junio de 2017)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda