



## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-003714

N/REF: R/0511/2015

FECHA: 1 de marzo de 2016

**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] el 29 de diciembre de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MEYSS), en escrito de fecha 26 de noviembre de 2015 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), información sobre:

*1- El grado de cumplimiento de cada Comunidad Autónoma de los objetivos fijados en el Plan Anual de Políticas de Empleo 2014 y que han sido la base para el reparto del 60%, 849 millones de euros de los fondos.*

*2- Los criterios aprobados en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 3 de noviembre y que han servido de base para el reparto de 77 millones de euros para financiar el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo.*

2. La Directora General del SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE) dictó Resolución, de fecha 21 de diciembre de 2015, por la que se comunicaba a [REDACTED] que procedía conceder el acceso parcial a la información a que se refiere la solicitud presentada informándole de lo siguiente:



- a. *En lo que respecta a la información relativa al grado de cumplimiento de cada Comunidad Autónoma de los objetivos fijados en el PAPE 2014 y que han sido la base para el reparto del 60% de los fondos, 849 millones de euros, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmite a trámite el acceso a la información pública solicitada, al tener un carácter de informe interno o entre órganos o entidades administrativas.*
- b. *En cuanto a los criterios aprobados en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 3 de noviembre, que han servido de base para el reparto de 77 millones de euros para financiar el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, se indica que la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, en la reunión del 13 de abril de 2015, acordó los criterios de la distribución territorial del 40% y el 60% de las subvenciones del ejercicio 2015 para financiar la ejecución de las competencias del Programa de Activación para el Empleo establecidas en el artículo 9.2 del Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre. Posteriormente, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015 y la Orden ESS/1978/2015, de 17 de septiembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2015, para su gestión por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a la ejecución de las competencias del Programa de Activación para el Empleo, se formalizó la distribución del citado 40%. Por otra parte, una vez analizada la inserción de los beneficiarios del citado Programa, en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales celebrada el 3 de noviembre de 2015, se informó de la distribución del 60% resultante de aplicar este criterio a las distintas comunidades autónomas.*

*El Consejo de Ministros, en su reunión del 18 de diciembre de 2015 aprobó los criterios de la distribución territorial de las subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado citadas anteriormente.*

*Finalmente, se formaliza la distribución de estos fondos por la Orden ESS/2760/2015, de 18 de diciembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2015, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a la ejecución de las competencias del Programa de Activación para el Empleo.*

*Por todo lo anteriormente expuesto, y en base a lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, se indica que puede acceder a la información solicitada en el anexo 1 de la Orden ESS/1978/2015, de 17 de septiembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2015, para su gestión por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con*



*cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a la ejecución de las competencias del Programa de Activación para el Empleo (página 88886 del BOE núm.234 de 30 de septiembre de 2015).*

3. [REDACTED] entendiendo que la contestación no daba cumplida respuesta a su solicitud, presentó Reclamación, el 29 de diciembre de 2015, ante este Consejo de Transparencia, en la que manifestaba que *no es posible que la información solicitada tenga carácter de informe interno, dado que su carácter público se deriva de la normativa de aplicación, ya que al tratarse de subvenciones están sometidas la legislación de subvenciones, es decir, a los principios de publicidad y transparencia, en todo el procedimiento de concesión. Por ello, la falta de publicidad iría incluso en detrimento a la capacidad de recurso por parte de las Comunidades Autónomas. En este sentido, señala que sorprende que las propias Comunidades Autónomas no hayan recurrido esta falta de información pública en la concesión de las subvenciones.*

Por ello, solicita que sea reconocido su derecho de acceso a la información en los términos expuestos en la solicitud inicialmente presentada.

4. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió, el 5 de enero de 2016, a remitir la documentación obrante en el expediente al MEYSS a los efectos de que se remitieran las alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tienen entrada el 15 de enero de 2016 y se resumen en que *“La información de apoyo solicitada tiene el carácter de informe interno o entre órganos o entidades administrativas que permite aplicar la causa de inadmisión de la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada LTAIBG. De este modo, la información solicitada, que se considera de apoyo, y que ha sido dada a conocer a las Comunidades Autónomas para la distribución del 60 por ciento de los fondos, cumple el requisito de ser un informe interno entre órganos o entidades administrativas, con lo que no cabría tomar en consideración la reclamación presentada por [REDACTED] al no haberse vulnerado el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los términos regulados en los artículos 17 y siguientes de la mencionada Ley”.*

## 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 potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.



2. En primer lugar, debe señalarse que la LTAIBG 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”*.
3. En cuanto al fondo del asunto, la Administración deniega parcialmente la información solicitada, dando respuesta a la cuestión relativa a *Los criterios aprobados en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 3 de noviembre y que han servido de base para el reparto de 77 millones de euros para financiar el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, pero denegando la relativa al grado de cumplimiento de cada Comunidad Autónoma de los objetivos fijados en el Plan Anual de Políticas de Empleo 2014, ya que entiende que es de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b), según la cual la información solicitada tiene carácter auxiliar o de apoyo pues está contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha adoptado el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de fecha 12 de noviembre de 2015, en el que se interpreta la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), alegada en este caso, en el siguiente sentido:

*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 la 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 se denomine como 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 tiene 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.*

*En el presente caso, el Reclamante solicita conocer el grado de cumplimiento de cada Comunidad Autónoma de los objetivos fijados en el Plan Anual de Políticas de Empleo 2014, que han sido la base para el reparto del 60% de los fondos, 849 millones de euros.*

A juicio de este Consejo de Transparencia, esta información no puede ser considerada auxiliar o de apoyo puesto que tiene relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que es relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. En efecto, si se parte de la consideración de que el cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Anual de Políticas de Empleo es el criterio para proceder al reparto entre las Comunidades Autónomas de un gran porcentaje de la cantidad destinada a estas políticas no cabe duda, a nuestro juicio, de que es un elemento esencial en la toma de esta decisión pública y que su carácter no es auxiliar o de apoyo, sino determinante en la conformación de la voluntad pública.

De hecho, según información publicada por el propio Departamento en nota de prensa de 13 de noviembre de 2015, donde se informaba de la aprobación por parte del Consejo de Ministros del reparto de fondos destinados a las políticas de empleo para el año 2015, se indica expresamente que

*Los criterios de distribución de los fondos de políticas activas a las comunidades autónomas son:*

- 1.- El 40%, (565 millones de euros) se asignan en función del porcentaje de reparto que le ha correspondido a cada comunidad en el año anterior.*



2.- *El 60% (849 millones de euros) de los fondos se asignan en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Anual de Políticas de Empleo 2014 (PAPE), medido con indicadores globales para cada comunidad autónomas. En 2013 se introdujo el criterio de reparto de los fondos en función del cumplimiento de objetivos, que previamente no se consideraba. Año a año se ha ido incrementando el porcentaje hasta el 60% en 2015.*

Asimismo, las palabras de la nota de prensa transcrita pueden ser interpretadas en el sentido de que la introducción del criterio del cumplimiento de objetivos en el reparto de los fondos así como el aumento del porcentaje repartido en base a este criterio hasta el 60% del total de los fondos tiene como fundamento la importancia que el propio MEYSS otorga al cumplimiento de dichos objetivos como elemento a tener en consideración en la distribución de fondos.

Las consideraciones anteriores y las propias palabras del Preámbulo de la LTAIBG, según el cual, *sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos*, llevan a concluir que no estamos ante una solicitud relativa a información que pueda ser calificada de *auxiliar o de apoyo*.

4. En consecuencia, debe estimarse la Reclamación presentada, debiendo el SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL proporcionar a [REDACTED] la siguiente información:

- *El grado de cumplimiento de cada Comunidad Autónoma de los objetivos fijados en el Plan Anual de Políticas de Empleo 2014, que han sido la base para el reparto de 849 millones de euros.*

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 29 de diciembre de 2015, contra la Resolución del SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 21 de diciembre de 2015.

**SEGUNDO: INSTAR** al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, proporcione a [REDACTED] la información



solicitada y no satisfecha, en los términos del Fundamento Jurídico 4 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 20 días hábiles, remita copia a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la información suministrada al Reclamante.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez