



Resolución 288/2021

S/REF: 001-052915

N/REF: R/0288/2021; 100-005075

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda/Parque Móvil del Estado

Información solicitada: Productividad extraordinaria por la Covid-19

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 25 de enero de 2021, solicitó al PARQUE MÓVIL DEL ESTADO del MINISTERIO DE HACIENDA la siguiente información:

Con el fin de conocer el modo en el que se emplean los recursos públicos y en virtud de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, SOLICITA que se me facilite la siguiente información:

I.- Procedimiento, norma, instrucción, sistema o cualquier tipo de documentación o contenido (resolución, circular, mail, plan, etc.) a través de los cuales se determina, o se faciliten instrucciones que ha utilizado el Parque Móvil del Estado (PME) organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda a través de la Subsecretaría del Departamento para abonar a cierta parte del personal del Parque Móvil del Estado una productividad extraordinaria por haber

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

trabajado durante el estado álgido de la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

II.- Número de trabajadores del PME que han recibido cualquier clase de incremento económico a causa o relacionado al Covid-19.

III.- Cantidad abonada individualmente a cada trabajador del PME y cargo o puesto que desempeñaba o desempeña.

IV.- Número de trabajadores que han solicitado reconocimiento y/o productividad extraordinaria a causa del Covid-19.

V.- Número de Trabajadores que ha fecha actual han solicitado reconocimiento y/o productividad extraordinaria a causa del Covid-19, no han sido compensados con dicha productividad o reconocimiento y motivos por lo que no se les ha reconocido/compensado.

2. Mediante resolución de fecha 23 de febrero de 2021, el PARQUE MÓVIL DEL ESTADO del MINISTERIO DE HACIENDA contestó al solicitante lo siguiente:

Con fecha 29 de enero de 2021, esta solicitud con número de expediente 001-052915 se recibió en el Parque Móvil del Estado, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere, en los siguientes términos:

La productividad extraordinaria por servicios especiales realizados por el personal conductor que trabajó en los días álgidos del confinamiento decretado durante el estado de alarma se tramitó a través de sendas Resoluciones del Director General del PME, una para funcionarios y otra para laborales.

El número de trabajadores a los que afectó fue de 75 conductores y la cantidad abonada individualmente y por una sola vez fue de 500€.

No existe un procedimiento en el PME de solicitud de productividades, por lo que no existe registro del personal que ha solicitado dicha productividad.

2. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 23 de marzo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

1.- Método que ha utilizado el Parque Móvil del Estado (PME) para abonar a cierta parte de los trabajadores una productividad extraordinaria por haber trabajado durante el estado álgido de la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid19.

2.- Número de trabajadores del PME que han recibido cualquier clase de incremento económico a causa o relacionado al Covid19.

3.- Cantidad abonada individualmente a cada trabajador del PME y cargo o puesto que desempeñaba o desempeña.

4.- Número de trabajadores que han solicitado reconocimiento y/o productividad extraordinaria a causa del Covid19.

5.- Número de Trabajadores que ha fecha actual han solicitado reconocimiento y/o productividad extraordinaria a causa del Covid19, no han sido compensados con dicha productividad o reconocimiento y motivos por lo que no se les ha reconocido/compensado.”

El Director General del Parque Móvil del Estado resuelve conceder el acceso a la información, en los siguientes términos:

1.- La productividad extraordinaria por servicios especiales realizados por el personal conductor que trabajó en los días álgidos del confinamiento decretado durante el estado de alarma se tramitó a través de sendas Resoluciones del Director General del PME, una para funcionarios y otra para laborales.

El Director General del PME nos indica que tiene en su poder dos resoluciones que han tenido efectos jurídicos, que son información pública ya que han sido elaboradas en el ejercicio de sus funciones y no las publicita. Creo, particularmente en éste expediente que se está vanagloriando públicamente del estatus de responsable público que ostenta, eludiendo los principios generales de buen gobierno que nos ilumina el art. 26 de la Ley 19/2013, ya que informa que ha tramitado dos resoluciones pero niega el acceso a dichas resoluciones, no informando donde se encuentran publicitadas o no entregándolas en este expediente, saltándose la aplicación de los artículos 7.a, 12 y 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

2.- Número de trabajadores del PME que han recibido cualquier clase de incremento económico a causa o relacionado al Covid19.

El acceso a la información que concede el Director General del PME es que “el número de trabajadores a los que afectó fue de 75 conductores”; no comprendo porque informa solo de

los conductores cuando se le ha solicitado que informe de los trabajadores, todos, conductores y no conductores (personal de oficinas, personal de talleres, personal directivo,...) que haya recibido un incremento por el Covid19.

3.- Cantidad abonada individualmente a cada trabajador del PME y cargo o puesto que desempeñaba o desempeña.

Informa el Director General a la solicitud que la cantidad abonada individualmente fue de 500€ y el cargo era de conductor, respuesta sesgada ya que no ha contestado que más empleados, además de los conductores, han recibido incrementos económicos ni las cuantías, ya que pudiera ser que haya más empleados en el PME que los conductores que hayan recibido incrementos económicos y elucubrando, pudiera ser que no sean quinientos euros lo que han percibido.

4.- Número de trabajadores que han solicitado reconocimiento y/o productividad extraordinaria a causa del Covid19.

5.- Número de Trabajadores que ha fecha actual han solicitado reconocimiento y/o productividad extraordinaria a causa del Covid19, no han sido compensados con dicha productividad o reconocimiento y motivos por lo que no se les ha reconocido/compensado.

El Director General del PME vuelve a su tónica de no entregar documentación, indicando que “no existe un procedimiento en el PME de solicitud de productividad, por lo que no existe registro del personal que ha solicitado dicha productividad”; literalmente nos afirma que no sabe si algún trabajador le ha solicitado un reconocimiento o una productividad o algún empleado no ha sido compensado con productividad o reconocimiento y los motivos de todo ello.

No sé cómo expresar mis dudas sobre la posibilidad de que un responsable público afirme tan rotundamente que “no existe un procedimiento en el PME de solicitud de productividad, por lo que no existe registro del personal que ha solicitado dicha productividad”. Solo puedo elucubrar cierta prepotencia de ostentación del cargo o que con esta contestación nos quiere decir que no existe un procedimiento ad hoc y que desconoce los artículos 2.2.a) (ámbito subjetivo), 16 (registros), 17 (archivo de documentos), 20 (responsabilidad de la tramitación), 21 (obligación de resolver) entre otros, de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. Con fecha 25 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, contestando el PARQUE MÓVIL DEL ESTADO del Ministerio, en resumen, lo siguiente:

Esta Dirección General puso a disposición del solicitante en la resolución del expediente 001-052915 toda la información de la que se disponía según lo estimado por el artículo 13 de la Ley 19/2013.

En la resolución inicial no se adjuntaron las resoluciones que solicita el ciudadano en su reclamación, y que han sido entregadas varias veces en otras resoluciones de derecho de acceso, dado que el solicitante en su pregunta inicial preguntaba por el “Método que ha utilizado el Parque Móvil del Estado (PME) para abonar...”. Se adjunta captura de pantalla de sendas resoluciones convenientemente anonimizadas, y que en cualquier caso, no aportan nueva información a la entregada en la resolución inicial.

Por tanto, el Director del Parque Móvil del Estado SOLICITA que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.

4. El 22 de abril de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 29 de abril de 2021, con el siguiente contenido:

Las alegaciones del Director General del Parque Móvil del Estado a la reclamación (Transparencia: 001-052915, CTBG: 100-005075) ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno es presentar la “captura de pantalla de sendas resoluciones convenientemente anonimizadas, y que en cualquier caso, no aporta nueva información a la entregada en la resolución inicial”.

El Director General del PME continúa sin dar acceso al método que ha utilizado para abonar las productividades, ya que solo nos presenta el modo -unas resoluciones donde se acreditan cantidades a ciertos trabajadores-, pero continuamos sin saber el método por el que solo a esos trabajadores se les entrega una productividad y por qué a otros trabajadores no se les entrega productividad; así mismo, no se informa donde se encuentran publicadas dichas resoluciones, indicando que son “una captura de pantalla”.

Así mismo, los demás puntos del objeto de la reclamación ante el Consejo de Transparencia siguen sin ser atendidos.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en conexión 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 Gobierno⁵](#), el Presidente de este Consejo de Transparencia es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 "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".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita información sobre productividad extraordinaria por la Covid-19 abonada a los trabajadores del Parque Móvil del Estado, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración entrega determinada información que el reclamante considera insuficiente, ya que, a su juicio, *a) el PME nos indica que tiene en su poder dos resoluciones que no las publica; b) informa sólo de los conductores cuando se le ha solicitado que informe de los trabajadores, todos; c) literalmente nos afirma que no sabe si algún trabajador le ha solicitado un reconocimiento o una productividad o algún empleado no ha sido compensado con productividad o reconocimiento y los motivos de todo ello.*

Sostiene la Administración en sus alegaciones que "la productividad extraordinaria por servicios especiales realizados por el personal conductor que trabajó en los días álgidos del

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

confinamiento decretado durante el estado de alarma se tramitó a través de sendas Resoluciones del Director General del PME, una para funcionarios y otra para laborales”, que “el número de trabajadores a los que afectó fue de 75 conductores y la cantidad abonada individualmente y por una sola vez fue de 500€” y que “no existe un procedimiento en el PME de solicitud de productividades, por lo que no existe registro del personal que ha solicitado dicha productividad”.

En fase de reclamación, la Administración aporta copia anonimizada de ambas resoluciones, pero no informa del *método* que ha utilizado para abonar las productividades, que debe hacerse público, puesto que sirve para el control del manejo de los fondos públicos, que es una de las finalidades perseguidas por la LTAIBG, tal y como señala su [preámbulo](#)⁷.

Así las cosas, este Consejo de Transparencia entiende que la Administración sí ha dado respuesta en relación con el número de trabajadores a los que afectó la productividad extraordinaria durante la Covid-19 y la cantidad abonada. Para el reclamante, deben de existir otros colectivos distintos a los conductores que hayan percibido este complemento extraordinario. Sin embargo, no aporta pruebas o indicios que corroboren esta afirmación. Si la Administración afirma que los trabajadores que han recibido esta paga son los conductores, no hay razones objetivas para pensar que existen otros trabajadores que también la hayan recibido, salvo que se especule con esa posibilidad. De hecho, las resoluciones del Parque Móvil del Estado son claras al afirmar que se pague estas retribuciones a los conductores “*por los trabajos especiales realizados con motivos de la declaración del estado de alarma*”.

4. Respecto del “*Método*” para asignar la productividad extraordinaria a que se refiere el reclamante, debe hacerse notar que no fue requerido en la solicitud de acceso inicial, en la que se aludía al “*Procedimiento, norma, instrucción, sistema o cualquier tipo de documentación o contenido (resolución, circular, mail, plan, etc.)*”, sino en la posterior reclamación.

Como ha sostenido en múltiples ocasiones este Consejo de Transparencia (por ejemplo, en las resoluciones [R/0202/2017](#)⁸, [R/0270/2018](#)⁹ y [R/0319/2019](#)¹⁰) “*no es permisible cambiar los términos de la solicitud en vía de Reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la*

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#preambulo>

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html)

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/eu/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/08.html

seguridad jurídica, consagrado en el [artículo 9.3 de nuestra Constitución](#)¹¹, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados”.

Es decir, la naturaleza revisora del procedimiento que ahora se tramita impide incorporar en fase de reclamación cambios sobre el objeto de la solicitud de acceso inicialmente presentada.

Estos razonamientos son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa, debiendo desestimarse la reclamación presentada en este punto.

No obstante, consta en el expediente que la Administración ha informado al reclamante que las productividades se han decidido mediante dos resoluciones del Director General del PME, una para funcionarios y otra para laborales, que se encuentran en poder del interesado.

5. La misma conclusión desestimatoria debemos alcanzar respecto a la petición del *“número de trabajadores que han solicitado reconocimiento y/o productividad extraordinaria a causa del Covid-19”* y de ellos, *“cuántos no han sido compensados con dicha productividad o reconocimiento y motivos por lo que no se les ha reconocido/compensado”*.

Aunque para el reclamante es difícil de asumir que no exista un procedimiento en el PME de solicitud de productividades, razón por la que no existe registro del personal que ha solicitado dicha productividad, lo cierto es que, 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 tienen una serie de peculiaridades respecto del resto de emolumentos recibidos de manera ordinaria. Así, su abono no puede conocerse *a priori*, pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por los trabajadores y éste dato sólo puede determinarse *a posteriori*, una vez verificados dicho rendimiento o productividad. 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 por qué producirse de forma continuada y no tiene por qué percibirse en el futuro con la misma cuantía.

A estas consideraciones hay que añadir que el reparto de las productividades es una tarea discrecional y no se abona a solicitud de los trabajadores, aunque en algunos casos pudiera

¹¹ <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=9&tipo=2>

llegar a consensuarse con sus representantes, sino previa ponderación, por parte de los órganos directivos, de las siguientes circunstancias a que se refiere el artículo 24 del Estatuto Básico del Empleado Público:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Sentado lo anterior, es preciso tener en cuenta que uno de los requisitos necesarios para que el derecho de acceso prospere es que la información exista y se encuentre a disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG.

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”*. En el mismo sentido, la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.”*

No existiendo información pública a la que acceder en este apartado, tal y como afirma la Administración –y este Consejo no tiene motivos para ponerlo en duda-, no hay objeto sobre el que proyectar el derecho, procediendo desestimar la reclamación presentada, sin que sea preciso analizar el resto de las alegaciones presentadas por las partes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del PARQUE MÓVIL DEL ESTADO del MINISTERIO DE HACIENDA, de fecha 23 de febrero de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹²](#), 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 octubre¹³](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁴](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>