



## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-012556  
N/REF: R/0180/2017  
FECHA: 20 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 26 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

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, el 6 de marzo de 2017 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), la siguiente información:

*Solicito el Plan de Inspecciones del que dimana la campaña NS0021 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

2. Mediante resolución de fecha 23 de marzo de 2017 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se notificó al solicitante lo siguiente:

(...)

*Segundo: La campaña NS0021 que refiere el solicitante guarda directa relación con los planes anuales de objetivos acordados entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación con el fraude en materia de formación profesional para el empleo, tanto en la modalidad de oferta formativa para desempleados y- ocupados financiada por el SEPE (formación de oferta), como en la modalidad de la denominada formación programada por las empresas (formación de demanda). Anualmente ambos*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



*organismos definen los supuestos objeto de control, la forma en la que se llevará a cabo el intercambio de información entre ambos órganos, y en definitiva los términos de la colaboración entre ellos de cara a la consecución del objetivo citado.*

*El artículo 12 de la Ley transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece 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, precepto que es desarrollado por la citada Ley.*

*Por su parte, el artículo 7 de la citada Ley, relativo a la "información de relevancia jurídica" que debe ser objeto de publicidad activa, señala en su letra a) que las Administraciones Públicas publicarán "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".*

*No obstante, el artículo 14 de la misma Ley viene a establecer los límites al derecho de acceso, señalando en su apartado 1.g) 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". Además, el apartado 2 del mismo artículo dispone que la aplicación de los límites será 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.*

*Tercero: Sin perjuicio de que el solicitante no especifica en la solicitud el año con respecto al cual demanda la información, una vez analizada su solicitud esta Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social considera que la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control relacionadas con la materia referida anteriormente, y ello por los siguientes motivos:*

*Los planes anuales de objetivos acordados entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene como uno de sus principales objetivos el fijar los modos de actuar de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en la materia de lucha contra el fraude en la formación profesional para el empleo, estableciendo los supuestos objeto de control, los tipos de informe y de documentación que ambos organismos deberán intercambiarse, así como su contenido, plazos de emisión, procedimiento de remisión, servicio destinatarios de los informes y de la documentación a intercambiar, y la forma en que deberán desarrollarse las actuaciones inspectoras.*

*Por lo anterior, la entrega de dicha información puede suponer un perjuicio para las labores de investigación, control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en dichos supuestos, por lo que prevalece la existencia de un interés*



*superior en proteger la labor indagatoria y de control por parte de la Inspección de Trabajo y Social sobre el interés privado del sujeto solicitante basado en el derecho a obtener información, teniendo en cuenta además que los planes anuales de objetivos acordados entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en ningún caso suponen una interpretación del Derecho ni tiene efectos jurídicos.*

*Por cuanto antecede, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 7 a) y 14. 1º. g) y 2º de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el DIRECTOR GENERAL DE LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE DENEGAR EL ACCESO a la información pública (...).*

3. Mediante escrito de entrada el 26 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:

(...)

*II. Respecto al contenido de la solicitud y a su relevancia jurídica ex artículo 7 de la LTAIBG*

*Hemos afirmado que el contenido de la campaña NS0021 así como los actos que de ella dimanen tienen relevancia jurídica. Y no sólo es que tengan tal característica sino que son la piedra angular.*

*La campaña NS0021 es el instrumento a partir del que se articula cuanto dispone el artículo 17.4 del RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que transcribimos a continuación: "La aplicación indebida o fraudulenta de las bonificaciones determinará que las cantidades correspondientes sean objeto de reclamación administrativa mediante acta de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Sin perjuicio de ello, el Servicio Público de Empleo Estatal, en el marco del Sistema Nacional de Empleo, colaborará con la citada Inspección mediante la comunicación previa a las empresas de las irregularidades que se deduzcan tras la aplicación del procedimiento señalado en el apartado anterior, con el fin de que procedan a la devolución de las cantidades indebidamente aplicadas o, en su caso, formulen las alegaciones que estimen oportunas. Si no se produce la devolución o las alegaciones no son aceptadas, el citado organismo lo comunicará a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la apertura de las actas de liquidación y, en su caso, de sanción".*

*Como vemos, el programa de actuaciones coordinadas entre el SEPE y la ITSS viene regulado en la propia ley. Y como consecuencia de ello, se hace necesario establecer un plan.*

*La necesidad de establecer un plan responde a la necesidad de configurar la potestad administrativa de comprobación e inspección como una potestad de carácter reglado y no de carácter discrecional. Así, no sólo es que sea necesario articular la forma, sino establecer los patrones en virtud de los cuales se elige la muestra representativa sobre la que actuar dentro de todo un sector.*



Se adjunta a la reclamación el acta de Asamblea General Ordinaria de la Asociación Formación y Empresa de 3 de marzo de 2017, el acta fundacional de la indicada Asociación y sus Estatutos.

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 18 de mayo y en el mismo se indicaba lo siguiente:

*Es preciso analizar previamente, sin entrar en el fondo de la cuestión, si la reclamación ha sido presentada en el plazo establecido. La resolución que ahora se recurre fue notificada el 24-03-2017. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la precitada Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el plazo para la interposición de la citada reclamación será de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de lacto impugnado. Por lo tanto, el plazo para interponer su reclamación finalizó el 24-04-2017. En consecuencia, habiendo presentado su reclamación [REDACTED] con fecha 27-4-2017 (según fecha de registro de entrada en el CTBG), debe estimarse que la misma ha sido presentada fuera de plazo, motivo por el que la resolución de esta Dirección General es firme en vía administrativa a todos los efectos.*

*Por ello, sin entrar en el fondo de la motivación de la reclamación, procede la inadmisión de la misma por haber sido presentado fuera de plazo de acuerdo con lo previsto en el artículo 116.d de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas.*

## 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 primer lugar, debe atenderse a la cuestión de carácter formal planteada por el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL en su escrito de alegaciones y relativo a la extemporaneidad de la reclamación presentada.

A este respecto, debe indicarse que, sin perjuicio de que la entrada de la reclamación en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se produjera el 26 de abril de 2017 (y no el 27 como indica la Administración, tal y como puede desprenderse del justificante de registro de entrada remitido junto con el resto de documentación obrante en el expediente), el interesado se dirigió a este Organismo el día 22.

Por otro lado, se indica por parte del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL que la resolución que ahora se recurre fue notificada el 24-03-2017, sin que, a pesar de lo solicitado en el escrito de solicitud de alegaciones en el sentido de que *se aporte toda la documentación en la que se fundamente las alegaciones formuladas* se justifique la notificación de la resolución- de fecha 23 de marzo- se produjo el 24.

Asimismo, el plazo para presentar la reclamación empieza a contar desde el día siguiente a la notificación de la resolución según indica expresamente el art. 24.2 de la LTAIBG.

Finalmente, debe tenerse en cuenta la Sentencia nº 113 de 7 de julio de 2017 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid que indica que *"El principio "pro actione" comporta la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por un formalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso"*

Por todo lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que la reclamación no es extemporánea y, por lo tanto, procederá a conocer del fondo del asunto. Para ello, y toda vez que la Administración no ha presentado alegaciones en cuanto al fondo a la vista de los argumentos expuestos en el escrito de reclamación, se atenderá a los recogidos en la resolución recurrida.

4. Debe recordarse que el objeto de la solicitud de información es, en concreto, el Plan de Inspecciones del que dimana la campaña NS0021 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.



En primer lugar, debe entrara a analizarse la posible aplicación del art 7 de la LTAIBG y, concretamente, su apartado a), por cuanto ha sido mencionado tanto por el reclamante como por la Administración.

Dicho precepto dispone que, entre las obligaciones de publicidad activa, esto es, de publicación de oficio y sin necesidad de solicitud expresa por parte del interesado, de

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.*

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, Planes de Inspecciones, no puede afirmarse que la misma pueda incluirse en la referencia que realiza la disposición antes indicada a la información que deba ser objeto de publicidad activa.

5. Por otro lado, el argumento principal para denegar la información solicitada es la aplicación, a juicio de la Administración, del límite al acceso previsto en el art. 14.1 g) de la LTIABG, según el cual, el acceso a la información podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio a *“las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”*.

En relación a la aplicación de los límites y en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó el criterio interpretativo nº 2 de 2015 en el que se señala lo siguiente:

(...)

*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).*

Los límites al derecho de acceso han sido objeto de interpretación por parte de los Tribunales de Justicia, destacándose los siguientes pronunciamientos:

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid :“(...) hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.  
“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”

*“el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción”.*

- Sentencia 159/2016, de 28 de noviembre de 2016, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10.  
“Se pretende establecer por lo tanto un derecho de acceso a la información en términos amplios que exige la interpretación restrictiva de sus límites – artículo 14 y 15, respecto de la protección de datos personales- así como, en este caso de las causas de inadmisión de las solicitudes”

6. Sentado lo anterior, debe señalarse en este punto, y a efectos de aclarar la terminología utilizada, que si bien la solicitud menciona el *Plan de Inspecciones del que dimana la campaña NS0021 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, en criterio al que no se ha opuesto el interesado en su escrito de alegaciones ha entendido que el objeto de la solicitud era el Plan Anual de Objetivos firmado entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo.

Teniendo en cuenta lo indicado, debe recordarse que el límite alegado por la Administración ha sido objeto de interpretación por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones. Por ejemplo, en la dictada el 14 de enero de 2016 en el expediente R/0382/2015, se señalaba lo siguiente:



*El límite invocado por la Administración ha sido interpretado por este Consejo en el sentido de que las funciones de vigilancia, inspección y control cuyo desempeño estuviera encomendado al organismo, podrían ser perjudicadas si el procedimiento de inspección se estuviera desarrollando 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.*

A este respecto, debe señalarse que, en una fácil búsqueda por internet, este Consejo de Transparencia ha tenido acceso, si bien no al firmado con el Servicio Público de Empleo Estatal, sí a los Planes Anuales de Objetivos para 2017 firmados por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con la Tesorería General de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Llama la atención además que el lugar de publicación sea la web del Sindicato de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social-<http://www.inspectoresdetrabajo.org/documentos/planes-de-objetivos-2017-> cuya labor, precisamente, se pretenda proteger con la aplicación del límite aludido.

7. Por otro lado, accediendo a la información publicada, puede comprobarse, en primer lugar, que su forma jurídica es la de un Acuerdo y que, por ejemplo, se contiene la siguiente información (del Plan de objetivos firmado con la Tesorería General de la Seguridad Social)

*1.3.- Empresa deudoras insolventes con actividad( Campaña N SO 024.)*

*Las Direcciones Provinciales de la TGSS remitirán con periodicidad mensual las empresas para las que se solicita la actuación de la ITSS,*

*El número de empresas insolventes con actividad a revisar será de 2.015 empresas*

*Aplicado este criterio a la información solicitada, destaca que lo que se pide no son los objetivos generales que deba presidir la actuación inspectora- así, y si bien no el firmado con el Servicio Público de Empleo Estatal, - sino los detalles de cómo va a realizarse las labores de inspección al objeto de alcanzar los objetivos planteados.*

*La actuación inspectora estará orientada a detectar posibles empresas ficticias derivaciones de responsabilidad verificación de de la faltad de presentación de boletines o incluso la posibilidad de realizar señalamiento de bienes. Se pondrá e especial atención en aquellas empresas que además no emitan ni reciban facturas*





**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que remita al interesado en el plazo máximo de 5 días hábiles la información referenciada en el fundamento jurídico nº 8 de la presente resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 5 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la información suministrada 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