



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 14/03/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545695983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-069302

N/REF: R-0673-2022 / 100-007172 (Exp. 894-2023)

Fecha: La de firma.

Reclamante: Sindicato Estatal de Subinspectores Laborales de Empleo y Seguridad Social

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Información solicitada: Actuaciones desarrolladas por los distintos cuerpos funcionariales integrantes del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Sentido de la resolución: Desestimatoria

R CTBG
Número: 2023-0159 Fecha: 14/03/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 23 de mayo de 2022 al Ministerio de Trabajo y Economía Social, 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), la siguiente información:

«Al objeto de preparar las reuniones que se llevan a cabo con la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (DOEITSS) sobre el complemento de productividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, especialmente, poder formular las propuestas que sobre la misma su Directora ha solicitado, es necesario que este sindicato, como organización incluida en el grupo de trabajo conjunto Dirección del OEITSS-Organizaciones sindicales y asociaciones

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

profesionales, de revisión de la Instrucción 6/2014, sobre devengo del complemento de productividad, disponga de la información oportuna para hacer un diagnóstico acertado de lo que hasta la fecha está suponiendo la actual Instrucción de Productividad del OEITSS, y ello con el fin de que la futura Instrucción no adolezca de las mismas deficiencias que en la actualidad le afectan y que sea un instrumento adecuado para valorar la calidad del trabajo, su eficiencia y el esfuerzo empleado por todos los integrantes del Sistema de Inspección, especialmente por el colectivo de Subinspectores Laborales de Empleo y Seguridad Social.

Con ocasión del inicio del procedimiento de revisión de la Instrucción 6/2014 de la ITSS el pasado 09.05.2022 se remitió a Doña ... (Directora del OEITSS) una solicitud de información de los datos que más adelante se indicarán, no obstante, dicha información no ha sido facilitada por el precitado órgano, lo cual impide gravemente a este sindicato estar en disposición de conocer la situación del Sistema de ITSS de cara a la valoración y modificación del actual sistema.

La información solicitada se encuentra contenida, casi en su totalidad, en las sucesivas Memorias Anuales de la ITSS, si bien, dicha información se refiere a las actuaciones desarrolladas por el Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su conjunto y no por los cuerpos funcionariales integrantes del precitado Sistema (Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, Cuerpo de Subinspectores Laborales Escala de Seguridad y Salud Laboral y, Cuerpo de Subinspectores Laborales Escala de Empleo y Seguridad Social). Señalar, asimismo, que la información relativa a datos estadísticos es accesible a través del módulo Evaluación y Control de la aplicación INTEGRAL de la ITSS, sin que sea necesario el concurso de métodos técnicos o informáticos distintos a los diariamente utilizados por el Organismo Estatal ITSS.

Al objeto de hacer unas propuestas coherentes, acertadas y útiles para el nuevo sistema de productividad es indispensable estar en disposición de la información necesaria, motivo por el cual SESLAESS quiere solicitar a ese Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, la siguiente información:

a) Respecto a los indicadores que se tienen en cuenta a los efectos de la consecución de los siguientes objetivos colectivos por parte de los funcionarios de la ITSS, la determinación del porcentaje de participación de cada cuerpo de los que componen el Sistema de ITSS en la consecución de los mismos, en los últimos cuatro años:

Bloque I. – General: (órdenes finalizadas, órdenes planificadas, encomienda genérica, tiempo de respuesta en órdenes rogadas y en órdenes urgentes).

Bloque II. – Estatal: (empleo aflorado, recaudación, visitas especiales)

Bloque III. – Autonómico: (transformación de contratos, segundas visitas en prevención de riesgos laborales, requerimientos en materia laboral y prevención de riesgos laborales, salarios recuperados, cumplimiento de campañas).

b) La determinación del porcentaje de actuantes que alcanzan la productividad máxima (nivel óptimo) por cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS, en los últimos cuatro años.

c) La determinación del porcentaje de participación de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS, en la consecución de los siguientes resultados que constan en las Memorias Anuales de la ITSS bajo el epígrafe “Resumen General de Actuaciones”.

OS POR MATERIAS	2	201	201	201
TOTAL ÓRDENES DE SERVICIO FINALIZADAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	9	121	112	105
TOTAL ÓRDENES DE SERVICIO FINALIZADAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES	1	98.	95.	89.
TOTAL ÓRDENES DE SERVICIO FINALIZADAS DE SEGURIDAD SOCIAL	2	143	150	151
TOTAL ÓRDENES DE SERVICIO FINALIZADAS DE ECONOMIA REGULAR Y EXTRANJEROS	8	153	149	154
TOTAL ÓRDENES DE SERVICIO FINALIZADAS DE OTRAS ACTUACIONES	1	16.	19.	20.

d) La determinación del porcentaje de participación de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS en la realización de la campaña NS0025, en los últimos cuatro años.

e) La determinación del cumplimiento de los indicadores colectivos alcanzado por cada provincia en los últimos cuatro años.

f) La determinación de los criterios técnicos utilizados para el establecimiento del tiempo a emplear en la realización de una “orden de servicio tipo” por parte de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS».

2. El Ministerio de Trabajo y Economía Social dictó resolución con fecha 1 de julio de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) Tercero: Respecto de la petición concreta señalar que, la misma se interesa el acceso a información interna relativa al porcentaje de participación de los distintos Cuerpos y Escalas de funcionarios y funcionarias de este Organismo en la realización de las actuaciones inspectoras. Asimismo, se solicitan los porcentajes de participación de esos mismos colectivos en los resultados obtenidos y cuestiones relativas al

complemento de productividad. También se solicita información, entre otras cuestiones, sobre el cumplimiento de los objetivos colectivos en las diferentes provincias.

Tras analizar la petición, se puede comprobar que, en ningún caso, pretende la Entidad solicitante recibir información que incluya datos personales de las personas concretas que están integradas en los citados Cuerpos y Escalas. Asimismo, aun cuando se trata de información interna, lo que se pretende es acceder a un mayor desglose de información que, con carácter general, es objeto de publicidad activa a través del Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por tanto, no se aprecia impedimento alguno al acceso a la citada información, que se acompaña en los anexos de la presente resolución.

Cuarto: Sin perjuicio de lo señalado en el fundamento Tercero, en el apartado a) de la solicitud formulada, se interesa conocer la “determinación del porcentaje de participación de cada cuerpo de los que componen el Sistema de la [TSS en la consecución de los mismos (objetivos colectivos), en los últimos cuatro años”. A este respecto, es preciso indicar que no existe ninguna consulta en nuestro sistema informático que nos permita acceder de forma directa a la información solicitada. Por tanto, para poder conocer la misma sería preciso, o bien realizar un desarrollo informático específico, o bien efectuar múltiples consultas al sistema informático por cada provincia y ejercicio de referencia.

Considerando que la solicitud abarca 4 años y que afecta a las 52 provincias, el número de consultas supera las 200.

Por otro lado, no debemos olvidar que, tal y como indica el apartado 1 del artículo 16 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, “Las actuaciones inspectoras podrán efectuarse por un solo funcionario o por varios, bajo el principio de unidad de acción”. Si interviene más de un funcionario o funcionaria en la misma actuación nos encontraríamos ante lo que, comúnmente, se denomina actuación conjunta. En este sentido, debemos indicar que una parte importante de las actuaciones desarrolladas por las personas pertenecientes a los diferentes cuerpos y escalas de este Organismo tienen carácter conjunto, sobre todo en lo que respecta a las actuaciones en materia de Seguridad Social. Estas actuaciones pueden corresponder a supuestos en los que intervengan personas pertenecientes a diversos cuerpos y escalas.

Por tanto, cuando nos encontremos en presencia de este tipo de situaciones no es posible imputar su realización a un colectivo concreto, provocando un importante sesgo en los datos.

En cualquier caso, y obviando el importante escollo señalado en el párrafo anterior, una vez obtenida la información, sería necesario un trabajo posterior de reelaboración para la generación de la información, de modo que las tareas se multiplican también de forma exponencial. Por tanto, sería necesario elaborar un informe específico y exigiría una reelaboración previa para el tratamiento de los datos lo que supondría un nuevo tratamiento de la información, elaborándola “ad hoc” para cumplimentar esta petición. Esta acción afectaría al resto de la gestión ordinaria de la unidad, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

En relación con esta cuestión y como ha indicado el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, al interpretar la causa de inadmisión de una solicitud en base a lo previsto en el artículo 18.1.c de la Ley 19/2013, “el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba:

- a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o*
- b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”*

Quinto: En cuanto al contenido del apartado f) en el que solicita “la determinación de los criterios técnicos utilizados para establecimiento del tiempo a empezar a la realización de una “orden de servicio tipo” por parte de cada uno de los cuerpos de inspectores del Sistema de ITSS”, se debe señalar que, aunque las vigentes reglas de devengo del complemento de productividad en el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se encuentran contenidas en la Instrucción 6/2014, de 28 de julio, sin embargo, dicha Instrucción recoge el modelo que se creó por la Instrucción 2/2006, de 31 de enero, que fue la que estableció dicha determinación.

En ambas Instrucciones, se toma a la orden de servicio como unidad de cálculo, señalando que toda la actividad inspectora, para su realización y cómputo a efectos del complemento de productividad en su tramo individual debe estar respaldada por una

Orden de Servicio (instrucción Tercera 3.1), y respecto de la información que se solicita, la Instrucción, en su redacción del año 2014, estableció (Instrucción Tercera 3.4) que la denominada “Orden de servicio tipo”, que forma parte de las “órdenes de servicio ordinarias”, y que corresponden a la actividad habitual y específica de la función inspectora, es aquella que para su realización, incluidas las fases de estudio y preparación, desplazamiento y visita, resultado y finalización de la misma, es necesario como promedio emplear el tiempo siguiente:

- *Inspectores de Trabajo y Seguridad Social: 5 horas.*
- *Subinspectores de empleo y Seguridad Social. 4 horas y 10 minutos*

Sin embargo, no existe constancia en los archivos de esta Dirección del Organismo ni en la Secretaría General, de documentación alguna que dé luz acerca de los cálculos realizados o de la atribución de tiempos asignados a dichas fases y actividades que se considera que forman parte de la cumplimentación de una orden de servicio, para llegar a la estimación final del tiempo que se acaba de señalar, que, no debe olvidarse, se trata de un promedio, por lo que podrá darse la circunstancia de que en una orden de servicio se emplee menos tiempo (en particular si no es necesaria la realización de una visita al centro de trabajo, o si tras las comprobaciones no se procede a extender actas de infracción o de liquidación de cuotas de la Seguridad Social) o en otras más de las 5 horas (por ejemplo si es necesario realizar más de una visita al centro de trabajo, o se han de extender actas de infracción extensas y con dificultades técnicas, o si el acta de liquidación de cuotas afecta a una pluralidad de trabajadores, o a varios ejercicios anuales, etc).

Parece razonable pensar que se llevaron a cabo estimaciones, teniéndose en cuenta, para establecer las cuantías de uno y otro cuerpo de funcionarios, las diferencias existentes en cuanto a las competencias, funciones y obligaciones legales y reglamentarias que deben observar durante las visitas y comprobaciones con las empresas, que existían en el momento en el que se implanta el modelo, año 2006, y que se siguen manteniendo en buena medida en la actualidad.

En todo caso, estos son los criterios que se siguieron por la Resolución de 25 de mayo de 2022, que modificó la citada Instrucción 6/2014, para establecer un tiempo específico para los subinspectores laborales de la escala de seguridad y salud laboral, partiendo del tiempo que la misma asigna a inspectores de trabajo y seguridad social y a subinspectores laborales de la escala de empleo y seguridad social».

3. Mediante escrito registrado el 26 de julio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«PRIMERA: La solicitud de información formulada por SESLAESS se centraba en seis cuestiones enumeradas en las letras a) a f) del escrito presentado, cuestiones todas ellas importantes a juicio de este sindicato al objeto de disponer de la información necesaria a efectos de participar en las negociaciones que con la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social se están siguiendo para la modificación del sistema de Productividad actualmente vigente en la ITSS y que está siendo objeto de negociación con los distintos sindicatos de la ITSS.

De las seis cuestiones planteadas exclusivamente una ha sido expresamente contestada, la indicada en la letra f) “determinación de los criterios técnicos utilizados para el establecimiento del tiempo a emplear en la realización de una “orden de servicio tipo” por parte de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS” siendo la contestación a nuestra solicitud de información la siguiente “... no existe constancia en los archivos de esta Dirección del Organismo ni en la Secretaría General, de documentación alguna que dé luz acerca de los cálculos realizados o de la atribución de tiempos asignados a dichas fases y actividades que se considera que forman parte de la cumplimentación de una orden de servicio...”. Se nos ha informado que no hay ninguna información al respecto.

SEGUNDA: Por lo que se refiere a las restantes cinco cuestiones sobre las que SESLAESS ha solicitado información, pese a que la Resolución emitida por la Directora del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social exclusivamente se refiere al punto a) en su fundamento cuarto, utiliza ese fundamento para negar la información solicitada y enumerada también en las restantes letras b), c), d) y e) basándose, para todos los casos, en que para poder conocer dicha información “sería preciso, o bien realizar un desarrollo informático específico, o bien efectuar múltiples consultas al sistema informático por cada provincia y ejercicio de referencia. Considerando que la solicitud abarca cuatro años y que afecta a 52 provincias, el número de consultas supera las 200”.

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

Al respecto señalar, a modo de ejemplo, que la información solicitada en la letra b) “La determinación del porcentaje de actuantes que alcanzan la productividad máxima (nivel óptimo) por cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS, en los últimos cuatro años”, es una información que no necesita de múltiples consultas al sistema informático ni de nuevos desarrollos informáticos, salvo que la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social esté abonando el complemento de productividad a sus funcionarios sin saber a quiénes o a cuántos lo hace, y desconociendo quién debe cobrar el máximo o el mínimo de dicho complemento salarial mensualmente.

Del mismo modo, y en relación con la petición formulada en la letra a) de nuestro escrito, la misma se trata de una información que no necesita de múltiples consultas al sistema informático ni de nuevos desarrollos informáticos, salvo que la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social esté pagando el complemento de productividad a sus funcionarios sin conocer quiénes han conseguido alcanzar los objetivos colectivos exigidos en función de los criterios establecidos, a saber, (órdenes finalizadas, órdenes planificadas, encomienda genérica, tiempo de respuesta en órdenes rogadas y en órdenes urgentes, empleo aflorado, recaudación, visitas especiales, transformación de contratos, segundas visitas en prevención de riesgos laborales, requerimientos en materia laboral y prevención de riesgos laborales, salarios recuperados, cumplimiento de campañas). Son las indicadas circunstancias cuestiones específicas y concretas derivadas de la labor inspectora de los miembros del Sistema, que son incorporadas al mismo de forma individual por cada funcionario, por lo tanto, es lógico pensar que la base de datos del Sistema informe del cuerpo de pertenencia de la persona que introduce esos datos o circunstancias.

TERCERA: Igualmente, en relación con la información solicitada en las letras:

c) “La determinación del porcentaje de participación de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS, en la consecución de los siguientes resultados que constan en las Memorias Anuales de la ITSS bajo el epígrafe “Resumen General de Actuaciones”.

d) La determinación del porcentaje de participación de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS en la realización de la campaña NS0025, en los últimos cuatro años.

e) La determinación del cumplimiento de los indicadores colectivos alcanzado por cada provincia en los últimos cuatro años.

La información estadística del Sistema de la ITSS, como antes se adelantó, se encuentra recogida en la base de datos que utiliza dicho Sistema (aplicación INTEGRÁ), esa base de datos es alimentada por cada funcionario actuante de la ITSS con ocasión del trabajo realizado. A la hora de confeccionar las ordenes de servicio los funcionarios deben cumplimentar una serie de campos en relación con diversos factores como empresas, trabajadores, materias sobre las que se actúa, actuaciones concretas realizadas, documentos elaborados, actas practicadas, etc. de todo lo cual queda constancia precisa en la indicada base de datos. El acceso a la información contenida en la misma se realiza en función de los filtros que se utilizan como consecuencia, a su vez, de la información que se pretende obtener.

Toda la información solicitada por SESLAESS obra expresamente en la aplicación INTEGRÁ a través del módulo de Evaluación y Control, siendo necesario para su obtención exclusivamente la utilización de los filtros correspondientes a la materia, cuerpo actuante, ejercicio, etc. sin que ello suponga la necesidad de recurrir a nuevos desarrollos informáticos distintos a los ya existentes o a múltiples consultas fuera del módulo de Evaluación y Control citado. Si bien puede no haber una consulta que de forma directa permita acceder a la información solicitada por cuerpos inspectores, ello no implica que la propia herramienta Evaluación y Control permita seleccionar cada uno de los campos de la información que se pretenda obtener, de manera que seleccionando en el campo correspondiente un cuerpo inspector concreto de los tres existentes en el Sistema en lugar de incluir "Todos" se puede obtener la información que se ha solicitado sin tener que recurrir a otros cruces informáticos.

Sirva como prueba de lo anterior el hecho de que la información estadística que consta en las distintas Memorias Anuales publicadas por la ITSS se extrae de la aplicación INTEGRÁ, por lo tanto, saber a qué concreto colectivo de funcionarios corresponde la realización de las órdenes de servicio que en las Memorias constan por las distintas materias, se debe poder obtener de la misma forma en que se obtuvieron las cuantías totales de las órdenes de servicio citadas por las distintas materias indicadas. En lugar de solicitar la información por "Todos" los cuerpos, se debe solicitar por cada cuerpo específico de los que integran el Sistema de ITSS.

Asimismo, el hecho de que existan actuaciones conjuntas (órdenes de servicio en las que participan en su cumplimentación varios cuerpos inspectores simultáneamente) no debe suponer ningún problema ni obstáculo para la Administración Pública a la hora de cumplir con su obligación de facilitar información, máxime cuando a cada cuerpo

inspector que haya participado en la orden de servicio le computará su participación en la misma desde un punto de vista estadístico, lo cual elimina el supuesto sesgo en la información y dota a la misma de veracidad e imparcialidad.

CUARTA: La Resolución objeto de esta reclamación incorpora como anexo una tabla con el título "OOSS FINALIZADAS 2018 a 2021", al respecto indicar que esa es una información no solicitada en ningún momento por SESLAESS en el escrito presentado al Portal de la Transparencia. Este sindicato ha solicitado, entre otra, información en relación con los datos que obran en las Memorias Anuales de la ITSS que constaban publicadas a fecha de presentación de la solicitud (2017 a 2020), de manera que no nos podemos dar por informados pese a que expresamente se resuelva por parte de la Dirección del Organismo que "Por tanto, no se aprecia impedimento alguno al acceso a la citada información, que se acompaña en los anexos de la presente resolución"».

4. Con fecha 26 de julio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Trabajo y Economía Social a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 23 de agosto de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«Primero: En sus alegaciones, afirma en su alegación Segunda que la documentación adjunta a la resolución 001-069302, no trasladaba la información correspondiente a los puntos b), c), d) y e) interesada en su escrito. A este respecto, debemos indicar que la información facilitada, si incluye la información correspondiente a esos puntos en las siguientes pestañas del documento Excel adjunto:

En el anexo de datos se responde a lo solicitado en los puntos b) a e) de la solicitud en las siguientes pestañas:

Punto b) La determinación del porcentaje de actuantes que alcanzan la productividad máxima. Pestaña: "ACTUANTES 90% O MÁS PRODUCTIV"

Punto c) La determinación de porcentaje de participación de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS, en la consecución de los siguientes resultados que consta en las Memorias Anuales de la ITSS bajo el epígrafe "Resumen General de Actuaciones". Pestaña: "OOSS por categoría 4 años".

Punto d) La determinación del porcentaje de participación de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS en la realización de la campaña NS0025, en los últimos

cuatro años. Pestañas: - “RESUMEN OOSS CATEGORIA NS0025”. - “RESUMEN RESULTADOS NS0025”.

Punto e) La determinación del cumplimiento de los indicadores colectivos alcanzando por cada provincia en los últimos cuatro años. Pestaña: “% CUMPL OBJETIVOS COLECT”.

(...)

Segundo: Con respecto al resto de información solicitada, debemos reiterar la argumentación que figura en la resolución inicial (...).

Finaliza el escrito de alegaciones el Ministerio con las siguientes conclusiones:

«En lo que respecta a la información solicitada en los apartados c) a e) del escrito inicial, consideramos que tal información ya ha sido facilitada a la entidad solicitante en la documentación anexa a la resolución inicial.

El acceso a la información incluida en el apartado a) de la solicitud, es contrario a lo previsto en el artículo 18.1.c) de la Ley 23/2015, de 21 de julio.

En lo que respecta a la información interesada en el apartado f), no es posible su remisión al no constar ningún documento al efecto en los archivos de este Organismo. Por todo lo señalado hasta el momento, este Organismo se ratifica en la postura contenida en la resolución inicial de facilitar a la Entidad solicitante la documentación solicitada de forma parcial, por los motivos previamente expuestos».

5. El 31 de agosto de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; lo que se efectuó mediante escrito recibido el 1 de septiembre de 2022 en el que se pone de manifiesto, en lo que a esta reclamación interesa, lo siguiente:

« (...) CUARTA: No se da respuesta a la petición de información formulada en la letra a) de nuestra solicitud reiterando la DGOEITSS su negativa a facilitarla en el hecho de que para conocer esa información “sería preciso, o bien realizar un desarrollo informático específico, o bien efectuar múltiples consultas al sistema informático por cada provincia y ejercicio de referencia. Considerando que la solicitud abarca 4 años y que afecta a las 52 provincias, el número de consultas supera las 200.”

Al respecto este sindicato quiere manifestar que los indicadores que la DGOEITSS tiene establecidos para determinar la consecución o no de los objetivos colectivos por parte de los funcionarios de la ITSS deben ser plenamente cuantificables, de manera que se pueda determinar con criterios objetivos qué funcionarios, y por tanto que provincias, alcanzan dichos objetivos a efectos del percibo del complemento de productividad en la ITSS.

La DGOEITSS dispone de la información relativa a “La determinación del cumplimiento de los indicadores colectivos alcanzados por cada provincia en los últimos cuatro años.” información que ha facilitado en la Pestaña: “% CUMPL OBJETIVOS COLECT” del archivo Excel aportado.

Para obtener la precitada información es necesario e indispensable conocer previamente los resultados individuales obtenidos por los funcionarios de cada una de esas provincias, no se puede conocer el resultado total sin conocer antes cada uno de los resultados parciales. Por su parte, los resultados conseguidos por los funcionarios son considerados en función del cumplimiento de unos “indicadores”, los cuales se dividen en tres bloques:

(...)

La solicitud formulada por este sindicato se dirige a conocer la concreta participación de cada uno de los colectivos que integran el Sistema de la ITSS en los distintos bloques señalados, y todo con la intención de disponer de información real y no de meras suposiciones, a la hora de poder valorar la efectiva contribución de cada cuerpo de los que integran el Sistema en la productividad de la ITSS.

No se entiende cómo la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social no puede facilitar la información parcial por bloques y por funcionarios, pero sí puede facilitar la información total de esos bloques por provincias, salvo que la DGOEITSS esté pagando el complemento de productividad a sus funcionarios sin conocer quiénes han conseguido alcanzar los objetivos colectivos exigidos en función de los indicadores establecidos. Los parámetros que componen cada bloque órdenes finalizadas, órdenes planificadas, encomienda genérica, empleo aflorado, recaudación ...) constituyen cuestiones específicas y concretas derivadas de la labor inspectora de los miembros del Sistema, que son incorporadas a la base de datos del mismo de forma individual por cada funcionario; información a la que se puede acceder a través del Módulo “Evaluación y Control” de la base de datos de la ITSS “aplicación INTEGRA”.

QUINTA: No se da respuesta a la petición de información formulada en la letra c) de nuestra solicitud, y ello porque la DGOEITSS facilita una información contenida en la hoja del archivo Excel aportado con nombre "Pestaña: "OOSS por categoría 4 años" en la que figuran unos datos que no son los expresamente solicitados por este sindicato.

La información solicitada se refiere exclusivamente al porcentaje de participación de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS en la consecución de los resultados que constan en las Memorias Anuales de la ITSS de los años 2017 a 2020 bajo el epígrafe "Resumen General de Actuaciones", y no otra (...).»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG³ y en 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 Gobierno⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "formato o soporte". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a determinada información relativa a la aplicación de la vigente Instrucción 6/2014 sobre devengo del complemento de productividad del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con vistas a su revisión. Las cuestiones planteadas en la solicitud se agrupaban en seis apartados [a), b), c), d), e) y f)], concediéndose por parte del Ministerio de Trabajo y Economía Social el acceso a cuatro de ellos, [apartados b), c), d) y e)] y poniendo de manifiesto que no dispone de la información que se solicita en el apartado f) —relativo a la determinación de los criterios técnicos utilizados para establecimiento del tiempo de realización de una orden de servicio tipo por parte de cada uno de los cuerpos de inspectores del Sistema de ITSS—.

Respecto al apartado a) —en el que se solicita la determinación del porcentaje de participación de cada cuerpo de los que componen el Sistema de ITSS en la consecución de los objetivos colectivos en los últimos 4 años— el Ministerio acuerda la inadmisión de la solicitud de información con invocación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

4. Como cuestión previa a la resolución de la cuestión de fondo, debe precisarse que, tal como se desprende de los antecedentes la presente reclamación se circunscribe a las cuestiones a) y c) de la solicitud de información; en la medida en la primera se ha inadmitido y, respecto de la segunda, el reclamante considera que no se le ha facilitado la información que había solicitado en el c), por lo que la presente reclamación se circunscribe a estos dos extremos.
5. Sentado lo anterior, y por lo concierne a aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG en relación con la parte de la información referida «*[l]a determinación del porcentaje de participación de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS, en la consecución de los siguientes resultados que constan en las Memorias Anuales de la ITSS bajo el epígrafe “Resumen General de Actuaciones”*», resulta necesario traer a colación la jurisprudencia y el criterio de este Consejo a fin de constatar si la divulgación de lo solicitado requiere de una *previa labor de reelaboración*.

En la Sentencia del Tribunal Supremo (STS), de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), se señaló que *«[c]ualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013»*. Y sienta como jurisprudencia que *«[l]a 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. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información»*.

Por lo que concierne a la noción de *reelaboración*, la posterior STS de 3 de marzo, (ECLI:ES:TS:2020:810) remarca que *«[c]iertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.»* Y añade que:

«La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración».

Y, en la STS de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021: 256), tras reproducir los razonamientos anteriores, se puntualiza que «[l]a Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos».

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido acogida y particularizada, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN) de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que razona que «[d]ebe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

A la jurisprudencia anterior se añade el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que se diferencia el concepto de reelaboración, de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión como la solicitud de “información voluminosa” (artículo 20.1 LTAIBG) que

requiere de un *proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante* y que permite la ampliación del plazo para resolver en un mes, pero no su inadmisión. En cualquier caso, se señaló también en el mencionado criterio que «*sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración*».

6. Teniendo en cuenta la citada doctrina jurisprudencial, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera justificadas las razones alegadas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social para aplicar la causa de inadmisión, dado que, para poder suministrar la información solicitada, hay que llevar a cabo una importante tarea de reelaboración.

En efecto no se trata únicamente de que el sistema informático de uso del Ministerio no permita acceder de forma directa a la información solicitada —lo que implica que para identificar la información solicitada se precisa, bien realizar un desarrollo informático específico, o bien efectuar múltiples consultas al sistema informático por cada provincia y ejercicio de referencia teniendo en cuenta que la petición abarca cuatro años—, sino que a lo anterior se añade la dificultad que supone, para la obtención de unos datos de calidad, el hecho de que, según declara el Ministerio, una parte muy importante de las actuaciones inspectoras se llevan a cabo de manera conjunta por funcionarios de distintos cuerpos, bajo el principio de unidad de acción por lo que, en esas actuaciones, no es posible imputar su realización a un colectivo concreto.

En definitiva, se ha justificado de modo convincente que, para dar respuesta a lo pedido habría que llevar a cabo diversas operaciones para *extraer, ordenar y separar* la información, y, posteriormente, clasificarla y sistematizarla. La realización de esta tarea supone, tal y como alega el Ministerio, un importante trabajo de reelaboración para generar la información que afectaría al resto de la gestión ordinaria de la unidad, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado, elemento éste que coadyuva a la razonabilidad de la causa de inadmisión aplicada. Es por ello que procede desestimar la reclamación en este punto.

7. En segundo lugar, y por lo que concierne a la disconformidad manifestada por el reclamante respecto de la información que se le aporta en respuesta a la cuestión contenida en el apartado c) de su solicitud —*determinación del porcentaje de*

participación de cada uno de los cuerpos inspectores del Sistema de ITSS, en la consecución de los siguientes resultados que constan en las Memorias Anuales de la ITSS bajo el epígrafe “Resumen General de Actuaciones—, hay que tener en cuenta los anteriormente citados artículos 12 y 13 LTAIBG.

Como se ha señalado, el artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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*».

La Administración ha facilitado la información de la que dispone respecto al apartado c) [en la medida en el que el Excel aportado hace referencia a los distintos cuerpos de los servicios de inspección, a las órdenes de servicio cumplimentadas por materias (prevención de riesgos laborales, empleo y relaciones laborales, seguridad social, etc.) y al porcentaje sobre el total] por lo que debe desestimarse la reclamación en este punto, al haber facilitado la Administración toda la información que obraba en su poder.

8. En consecuencia, con arreglo a los precedentes fundamentos jurídicos procede la desestimación de esta reclamación al apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión invocada respecto del apartado a) de la solicitud de información, y al haberse facilitado la información completa en relación con el apartado c) de la solicitud.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por el SINDICATO ESTATAL DE SUBINSPECTORES LABORALES DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, frente a la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL de fecha 1 de julio de 2022.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0159 Fecha: 14/03/2023

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>