



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 26/01/2023

HASH: 030c886ab616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art.24 LTAIBG

S/REF: 001-069300

N/REF: R-0631-2022 / 100-007110 [Expte. 184-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: FONDO DE GARANTÍA SALARIAL OA / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

Información solicitada: Solicitud remitida al Ministerio de Hacienda sobre aumento productividad a funcionarios interinos

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 27 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:

«En relación al complemento de productividad derivado de la realización de tardes de personal interino que presta servicios en el FOGASA, O.A., se solicita la documentación correspondiente en relación a la solicitud que se dice efectuada por dicho organismo de autorización efectuada a primeros de enero al Ministerio de Hacienda, de incremento de productividad para poder retribuir a los funcionarios interinos Programa de Contingencia para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19.»

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

2. El organismo autónomo FONDO DE GARANTÍA SALARIAL, adscrito al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, respondió a la solicitud mediante resolución de fecha 2 de junio de 2022 con el siguiente contenido:

«(...) Una vez analizada la solicitud, este Organismo, resuelve inadmitir a trámite la solicitud de información presentada por D. ..., de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.b) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en los siguientes términos:

PRIMERO.- Conforme al artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), "se inadmitirán a trámite la solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".

SEGUNDO.- Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el ejercicio de las competencias que le confiere el artículo 38.2.a) de la ya mencionada LTAIBG, clarificó en el criterio 6/2015 de 12 de noviembre, que podrá ser declarada inadmitida a trámite una solicitud cuando se trate de un texto sin la consideración de final o cuando se refiera a comunicaciones internas, entre otras razones.

Conforme a lo expuesto, la solicitud de información que se pretende está basada en comunicaciones internas entre el Fondo de Garantía Salarial y otros órganos administrativos, y la información que se obtiene de estas comunicaciones no tiene carácter de final o definitiva.»

3. Mediante escrito registrado el 11 de julio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

«Conforme documentación que se adjunta (escrito del servicio de personal) el documento que se solicita no constituye un documento auxiliar contenido en notas, borradores, opiniones, informes (internos, entre órganos o entidades administrativas) sino una solicitud de autorización al Ministerio de Hacienda.»

4. Con fecha 13 de julio de 2022, el CTBG remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 15 de julio de 2022 se recibió respuesta del FONDO DE GARANTÍA SALARIAL O.A. con el siguiente contenido:

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

«(...) 2. El documento que solicita el reclamante en la petición, es una solicitud de autorización de productividad de tardes del Fondo de Garantía Salarial al Ministerio de Hacienda y Función Pública, para retribuir a los funcionarios interinos del “Programa de Contingencia para hacer frente al impacto Económico y Social del Covid-19”, no se ha producido, ni existe.

3. La Subsecretaría de Trabajo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social, es la competente en materia de personal, de conformidad con la Orden TES 1217/2021, de 29 de octubre, por la que se fijan los límites para administrar créditos para gastos, se delegan competencias y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos del Ministerio de Trabajo y Economía Social y sus organismos autónomos (BOE del 9 de noviembre).

Conforme se establece en el artículo 4. Delegaciones en la persona titular de la Subsecretaria de Trabajo y Economía Social, “Se delega en la persona titular de la Subsecretaria de Trabajo y Economía Social el ejercicio de las siguientes competencias:

1.- En materia de personal:

c) La fijación de los criterios para la evaluación del personal y para la distribución del complemento de productividad y de otros incentivos al rendimiento legalmente previstos, tanto del personal adscrito directamente al Departamento como al de los Organismos Autónomos vinculados al Ministerio de Trabajo y Economía Social, salvo que se determine expresamente que los titulares de tales entes asuman de manera directa el ejercicio de tal competencia.”

Por tal motivo, lo que existe es un documento interno del Fondo de Garantía Salarial a la Subdirectora de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios del Ministerio de Trabajo y Economía Social, para los trámites que procedan y valoración por la Subsecretaria del Departamento, de incremento de productividad por objetivos para el personal interino contratado por el Programa Covid-19.

4. El personal letrado y jurídico del Fondo de Garantía Salarial percibe productividad por objetivos a finales de año y no percibe con carácter general el complemento de productividad mensual por jornada de tarde, de acuerdo con los criterios que se recogen en la Resolución de productividad de 21 de septiembre de 2001, del Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que se anexa como documento.»

5. El 19 de julio de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 22 de julio de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

«A LA VISTA DE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS POR LA SECRETARÍA GENERAL DEL FOGASA, O.A., SE FORMULAN LAS SIGUIENTES, ALEGACIONES

PRIMERA.- ANTECEDENTES

i) Con fecha 18/02/22 fue remitido escrito por parte de la responsable de personal al reclamante (obra en el expediente con anterioridad al haberse aportado previamente) en el que literalmente se indica: "El complemento de productividad para poder retribuir a los funcionarios interinos del "PROGRAMA DE CONTINGENCIA PARA HACER FRENTE AL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL COVID-19", en base a la Resolución conjunta de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y de la Dirección General de la función Pública de fecha 23 de marzo de 2020, está condicionado a la autorización del incremento de productividad, solicitado al Ministerio de Hacienda a primeros de enero, y del que todavía no se ha recibido respuesta."

ii) Con fecha 02/06/2022 se dictó resolución de la secretaría general del FOGASA, O.A. en relación a la petición de información en virtud de la Ley de Transparencia en la que se alega para no proceder a facilitar la información solicitada, lo siguiente: "Conforme a lo expuesto, la solicitud de información que se pretende está basada en comunicaciones internas entre el Fondo de Garantía Salarial y otros órganos administrativos, y la información que se obtiene de estas comunicaciones no tiene carácter de final o definitiva", (ello sin negar la existencia de la información solicitada).

iii) Finalmente, ante este Consejo de Transparencia, la secretaría general del FOGASA, O.A. alega:

"El documento que solicita el reclamante en la petición, es una solicitud de autorización de productividad de tardes del Fondo de Garantía Salarial al Ministerio de Hacienda y Función Pública, para retribuir a los funcionarios interinos del "Programa de Contingencia para hacer frente al impacto Económico y Social del Covid-19", no se ha producido, ni existe."

Es decir, en esta ocasión, para no proceder a facilitar la información solicitada, en clara contradicción con los propios escritos expedidos por el organismo autónomo con anterioridad se alega la inexistencia de tal información y/o documentación.

Por otro lado, el organismo incumpliendo lo dispuesto en la Ley de Transparencia alega que: "... lo que existe es un documento interno del Fondo de Garantía Salarial a la Subdirectora de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios del Ministerio de Trabajo y Economía Social, para los trámites que procedan y valoración por la Subsecretaria del Departamento, de incremento de productividad por objetivos para el personal interino contratado por el Programa Covid-19."

Dicho documento y/o información al que se hace referencia NO SE FACILITA.

SEGUNDO. INCUMPLIMIENTO LEY TRANSPARENCIA

La información y/o documentación solicitada no tiene carácter de auxiliar o de apoyo (conforme art. 18.1.b) de la Ley de Transparencia) como se afirma por el organismo con objeto de no facilitar la información y/o documentación solicitada, sino que tiene, en contra de lo afirmado sustantividad propia.

TERCERO.- SOMETIMIENTO PLENO A LA LEY DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Conviene recordar la previsión legal del art. 103.1 de la Constitución Española, en la que se señala que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

Por todo ello, el reclamante estima que no se está colmando por parte del organismo reclamado la previsión legal del derecho de acceso.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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*”.

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 la solicitud de autorización de productividad presentada por el organismo reclamado al Ministerio de Hacienda y Función Pública, para poder retribuir a los funcionarios interinos del Programa de Contingencia para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19.

El organismo competente dictó resolución inadmitiendo la solicitud con fundamento en el artículo 18.1.b) LTAIBG al considerar dicha documentación como auxiliar o de

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>

apoyo, ya que la misma «*está basada en comunicaciones internas entre el Fondo de Garantía Salarial y otros órganos administrativos, y la información que se obtiene de estas comunicaciones no tiene carácter de final o definitiva*».

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, puntualiza que el documento solicitado por el reclamante (solicitud del organismo de autorización de incremento de productividad al Ministerio de Hacienda y Función Pública) «*no se ha producido, no existe*» pues la competencia en materia de personal corresponde a la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Desde esta perspectiva, añade que *lo que sí existe* es un documento enviado por FOGASA a la Subdirectora de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios de la mencionada Subsecretaría a fin de iniciar los trámites que proceden para la valoración del reconocimiento de la productividad que, en todo caso (y en el mismo sentido que la resolución inicial) tiene carácter de nota interna, por lo que procede inadmitir su solicitud ex artículo 18.1.b) LTAIBG.

4. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo suscitada en esta reclamación, es preciso recordar que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación del artículo 24 LTAIBG —que no permite modificar el contenido de la inicial solicitud de acceso (salvo para acotarla—, impide a este Consejo pronunciarse sobre cuestiones que no fueron planteadas o formuladas en incluidas en la solicitud de acceso a la información.

Esto es lo que ocurre en este caso, respecto del «*documento interno (...) [dirigido] a la Subdirectora de Recursos Humanos e Inspección de Servicios del Ministerio de Trabajo y Economía Social, para los trámites que procedan y valoración pro la Subsecretaría del Departamento (...)*», al que alude FOGASA en sus alegaciones y que constituye documento diferente al que pretendía acceder el reclamante.

5. Centrada la cuestión en estos términos, y partiendo de la premisa de que el documento cuyo acceso se pretende es la *solicitud de autorización de incremento de productividad* dirigida por el organismo FOGASA al Ministerio de Hacienda, no es posible desconocer que tal petición trae causa de una resolución previa (aportada a este procedimiento) en la que, en respuesta a la petición de complemento de productividad del reclamante, se le pone de manifiesto que su reconocimiento está «*condicionado a la autorización del incremento de productividad, solicitado al Ministerio de Hacienda a primeros de enero, y del que todavía no se ha recibido respuesta*». Esto es, es esa previa resolución sobre productividad, en la que se hace referencia a la existencia de una *solicitud de autorización*, la que determina el contenido de la información que pidió el reclamante en su día.

6. Es por ello que el eventual error en que haya incurrido el solicitante al identificar al autor de la solicitud y referirse a la *solicitud de autorización enviada al Ministerio de Hacienda* por el organismo FOGASA y no por la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social no puede constituir el fundamento de la inadmisión de la solicitud, al tratarse de un error inducido por los términos concretos en los que se manifiesta el propio organismo FOGASA en la resolución con la que da respuesta a su solicitud inicial de productividad. Error inducido que, en cierta forma, fue reforzado de nuevo en la resolución sobre acceso en la que no se niega la existencia en su poder del documento ni se alega la falta de competencia del organismo autónomo para emitirlo.

A todo ello, hay que añadir que la solicitud de acceso estaba dirigida al Ministerio, por lo que no resulta admisible desde el punto de vista de la debida garantía del derecho de acceso a la información pública que desde el Ministerio se remita la solicitud a un organismo autónomo adscrito para que éste acabe respondiendo que lo solicitado no obra en su poder porque el competente para actuar en esa materia es un órgano del Ministerio receptor.

Por lo tanto, esta reclamación debe ser estimada a fin de que el órgano competente del Ministerio de Trabajo y Economía Social responda a la solicitud presentada relativa a la *solicitud de autorización al Ministerio de Hacienda* respecto de las productividades para funcionarios interinos contratados para hacer frente a la emergencia sanitaria en FOGASA; y en caso de no obrar en su poder se deje constancia expresa de esta circunstancia.

7. Por otro lado, y a mayor abundamiento, se ha de señalar que no cabe entender aplicable al documento solicitado la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG que se invoca en la resolución de acceso, puesto que ni se justifica en los términos que exigen la jurisprudencia y el criterio interpretativo de este Consejo al respecto, ni la información solicitada tiene tal naturaleza.

Así, la jurisprudencia es clara respecto de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y de los límites al ejercicio del derecho previstos en la ley; exigiéndose, además, una *justificación expresa y detallada* que permita verificar la proporcionalidad y la veracidad de la causa de inadmisión o del límite aplicado —vid. por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) —. No se aprecia, en este caso, tal justificación pues las consideraciones vertidas respecto de la concurrencia de la causa de inadmisión resultan en extremo genéricas.

A lo anterior debe añadirse que, con arreglo al criterio interpretativo de este Consejo CI 6/2015, la razón determinante de la aplicación de la mencionada casusa de inadmisión es *la condición auxiliar o de apoyo de la información* y no la denominación formal que a la misma se atribuya. Por ello, la inadmisión con arreglo al artículo 18.1.b) LTAIBG podrá decretarse cuando la información a la que se pretende acceder contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; se trate de un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o se configure como un informe no preceptivo que no se incorpore como motivación de una decisión final.

Desde esta perspectiva no parece que esa petición de solicitud de incremento pueda calificarse de documento *interno*. En esta línea, la resolución R/184/2022, de 18 de agosto, descartó que la propuesta de modificación de la relación de puestos de trabajo remitida por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interterritorial de Retribuciones (CECIR) pudiera ser considerada como *elemento informativo interno y de comunicación entre órganos administrativos*, tal como se pretendía, pues «*se trata de un documento que indudablemente condiciona la decisión final a adoptar por la CECIR y, en consecuencia, relevante para conocer cómo se toman las decisiones por la Administración. Y, en segundo lugar, porque en ningún caso cabe calificar como auxiliar o de apoyo un documento que forma parte de un expediente administrativo*».

En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos se estima la presente reclamación a fin de que el Ministerio de Trabajo y Economía Social resuelva a través del órgano competente, la solicitud de acceso a la información pública presentada por el reclamante.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del organismo autónomo FONDO DE GARANTÍA SALARIAL adscrito al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, en los términos expresados en los FFJJ 6 y 8 de esta resolución:

- *solicitud que se dice efectuada por dicho organismo de autorización efectuada a primeros de enero al Ministerio de Hacienda, de incremento de productividad para poder retribuir a los funcionarios interinos Programa de Contingencia para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19.»*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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&tn=1&p=20181206#a9>