



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00087248

N/REF: 482/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: INSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

Información solicitada: Medidas de eficiencia y ahorro energético.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 de febrero de 2024 el reclamante solicitó al INSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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:

«*Interesa conocer los motivos (debidamente acreditados) por los cuales el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL y la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL incumplen las medidas de eficiencia y ahorro energético a que se refiere el apartado 2.1 del ANEXO de la Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de*

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



2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal, que literalmente indica:

“Se implantarán medidas de un sistema de trabajo a distancia en la Administración General Estado y del sector público estatal para reducir el impacto energético y que posibilite la reducción de desplazamientos, con el consiguiente ahorro energético, así como la reducción significativa de los consumos en los centros de trabajo, en especial de climatización, equipos, iluminación, etc.”

“La prestación del servicio a distancia de los puestos de trabajo así declarados en el plan de trabajo consistirá, con carácter general, en la prestación mediante trabajo a distancia de un total de tres días cada semana, debiendo acudir presencialmente dos.

Por razones organizativas debidamente acreditadas, se podrá autorizar la prestación de servicios en el sistema de trabajo a distancia, con un total de dos días cada semana por trabajo a distancia, debiendo acudir presencialmente tres.”

Ya que es de público conocimiento que en los citados organismos solo se permite realizar un día de teletrabajo a su personal. Lo que constituye un incumplimiento flagrante de la citada orden más ahora en que la crisis energética se está agudizando, además de por la guerra en Ucrania, por el conflicto bélico en Oriente Medio».

2. Mediante resolución de 14 de mayo de 2024, el INSS acordó conceder el acceso a la información en los siguientes términos:

«La Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal, establece en su apartado tercero que “En relación con el personal que presta sus servicios en la Administración General del Estado y en las entidades del sector público institucional estatal, el Plan prevé las siguientes actuaciones: 1.ª) El refuerzo de la modalidad de trabajo a distancia, a fin de reducir el impacto energético producido, tanto por los desplazamientos al lugar de trabajo, como por el consumo de energía en el propio centro de trabajo, asegurando la atención presencial a la ciudadanía”.

En el apartado 2 del Anexo de dicha Orden, se establecen medidas para la “Facilitación de la prestación de los servicios públicos por las empleadas y empleados públicos mediante diferentes fórmulas organizativas que garanticen



plenamente la atención a la ciudadanía”, y, entre ellas, la recogida en el número 1 de este apartado “Refuerzo del trabajo a distancia con plena garantía de la atención presencial a la ciudadanía”.

El mencionado apartado, sin perjuicio de contemplar el desarrollo del trabajo a distancia, establece como requisito el refuerzo de la atención presencial en las oficinas de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal en las que será preferente la atención a las personas mayores de 65 años, sin necesidad de cita previa, mediante la elaboración de planes de refuerzo de la atención presencial.

Añade, por otra parte, que la modalidad de prestación del servicio a distancia requerirá que las funciones de los puestos de trabajo puedan ser desempeñadas a distancia y que los puestos sean declarados como tales por las subsecretarías de los departamentos ministeriales u órganos equivalentes de las entidades del sector público institucional estatal.

En cumplimiento de lo anterior, y siguiendo las líneas generales fijadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones para todas las entidades gestoras y servicios comunes de la Administración de la Seguridad Social, se elaboró el Plan de Trabajo a Distancia del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con el fin de regular el procedimiento y las condiciones en que los empleados públicos que prestan servicio en esta Entidad puedan trabajar en dicha modalidad, en el que se contempla que “deberán garantizarse niveles de atención al público que responder de forma eficaz y eficiente a las demandas de la ciudadanía en materia de prestaciones competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en consonancia con el Plan Estratégico del INSS 2022-2024”. Este Plan de Trabajo a Distancia fue aprobado por la Secretaría de Estado de Función Pública con fecha 23 de mayo de 2023.

Hay que tener en cuenta que este Plan se aplica a todos los empleados de la Entidad y no realiza una previa calificación de los puestos de trabajo por lo que todos ellos son, en principio, susceptibles de prestarse en esta modalidad. Es decir, el Plan contempla un criterio amplio en la implantación de esta modalidad de prestación de servicios, aunque la sujeta, como no puede ser de otra forma, a las necesidades del servicio y queda supeditada a que se garantice el cumplimiento íntegro de las funciones y la atención directa presencial a la ciudadanía. Así, establece que “se podrá realizar un día semanal en trabajo a distancia, teniendo en consideración las necesidades organizativas de la Entidad y las específicas de la



unidad responsable, así como las tareas vinculadas al puesto de trabajo susceptibles de ser realizadas en remoto”.

En este sentido, debe ponerse de manifiesto que, si bien es cierto que la Orden PCM/466/2022 establece un régimen general de prestación de servicio a distancia de un total de tres días cada semana, debiendo acudir presencialmente dos, añadiendo que, por razones organizativas debidamente acreditadas, se podrá autorizar». dicha prestación un total de dos días por semana en trabajo a distancia, debiendo acudir presencialmente tres, también es cierto que esa misma Orden establece que “asimismo, con carácter excepcional, podrán establecerse otros sistemas de trabajo a distancia”.

Al respecto de ese “carácter excepcional”, debe recordarse que el INSS cuenta en la actualidad con 429 Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) que, de manera presencial, prestan los siguientes servicios:

Información sobre las prestaciones de la Seguridad Social, así como sobre los derechos y las obligaciones de las personas titulares de prestaciones, excepto las correspondientes al desempleo y al Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

Recepción de las solicitudes y la documentación necesaria para la resolución de los procedimientos.

Ayuda adecuada en la tramitación de las prestaciones.

Recepción de las solicitudes de inicio de los procesos de incapacidad temporal, cuando la expedición de la baja médica sea competencia del INSS.

Gestión de las peticiones, modificaciones e incidencias de todo tipo que afecten a los/as pensionistas.

Emisión de certificados en relación con los derechos de seguridad social de los/as interesados/as.

Tramitación de la solicitud de tarjeta sanitaria europea y emisión de los formularios de derecho necesarios para desplazarse a los países con los que España haya suscrito un convenio bilateral o multilateral, en materia de asistencia sanitaria.

Recepción y trámite de quejas y sugerencias.



El contenido de la prestación, así como la necesidad de garantizar plenamente la atención a la ciudadanía, en los términos que menciona la propia Orden PCM/466/2022, justifican el establecimiento de un régimen específico de prestación de servicios en modalidad de trabajo a distancia.

Sin perjuicio de lo manifestado, debe informarse que, en la actualidad, se está desarrollando un programa piloto en dos Direcciones Provinciales del INSS, con el fin de evaluar los resultados y consecuencias de la implantación en la Entidad de un segundo día de trabajo a distancia.

Finalmente, debe informarse que, desde el punto de vista de la reducción del impacto energético y el consiguiente ahorro energético y de la reducción de los consumos en los centros de trabajo, se han adoptado medidas como las siguientes:

Sustitución de iluminaria por puntos Led

Implantación de cargadores de vehículos eléctricos

Adquisición de nuevos vehículos eléctricos o híbridos

Instalación de placas solares

Establecimiento de temperatura conforme a parámetros medidos

Sustitución de puertas por puertas automáticas a fin de evitar pérdidas de temperatura

Determinación de medidas relativas a la reducción de huella de carbono

Implementación de mejoras en sistema informático, circuito de firmas, administración electrónica, a fin de reducir el consumo de papel».

3. Mediante escrito registrado el 22 de marzo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«La Dirección General de INSS en respuesta a mi solicitud de fecha 17 de febrero sobre los motivos por los que dicho organismo incumple las medidas de eficiencia y ahorro energético a que se refiere el apartado 2.1 del ANEXO de la Orden

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



PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022 en cuanto a la implantación de hasta 3 días de teletrabajo al personal de dicho Organismo dentro del marco de medidas de ahorro energético establecidas en la citada Orden, indica, sucintamente, remitiéndose a la propia Orden:

"En este sentido, debe ponerse de manifiesto que, si bien es cierto que la Orden PCM/466/2022 establece un régimen general de prestación de servicio a distancia de un total de tres días cada semana, debiendo acudir presencialmente dos, añadiendo que, por razones organizativas debidamente acreditadas, se podrá autorizar dicha prestación un total de dos días por semana en trabajo a distancia, debiendo acudir presencialmente tres, también es cierto que esa misma Orden establece que asimismo, con carácter excepcional, podrán establecerse otros sistemas de trabajo a distancia".

Indica el INSS que este organismo cuenta con 429 Centros de Atención e Información (CAISS) que atienden de manera presencial a la ciudadanía. Y que conforme a lo indicado en la propia Orden "establece como requisito "el refuerzo de la atención presencial en las oficinas de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal en las que será preferente la atención a las personas mayores de 65 años, sin necesidad de cita previa, mediante la elaboración de planes de refuerzo de la atención presencial." Motivo por el que se justifica el establecimiento de un régimen específico de prestación de servicios en modalidad de trabajo a distancia. (actualmente un día a la semana.

Sin embargo, obvia el INSS que igualmente existen 50 sedes de direcciones provinciales (donde se concentra la mayoría del personal del organismo) y donde no se ofrece "atención presencial" (ya que ésta se canaliza a través de los citados CAISS). Por lo que la "excepcionalidad" que aluden en cuanto a la atención presencial no opera para los puestos de estos centros directivos.

Como, de hecho, no opera en los Servicios Centrales del INSS en Madrid, donde, efectivamente, se ha implantado 2 días de teletrabajo. No queda, por tanto, informados los motivos por los que no se conceden 3 o 2 días de teletrabajo en las sedes de las direcciones provinciales del INSS, al igual que en SSCC en base a los motivos alegados (de garantizar la atención presencial) y que justificarían un régimen específico" de teletrabajo distinto de los habilitados en el resto de ministerios y organismos de la AGE».

4. Con fecha 22 de marzo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación a la Unidad de Información y Transparencia Singular de la Secretaría de Estado de la Seguridad



Social y Pensiones -UITSSSP- solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 15 de abril 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala que:

«(...) 1. En materia de empleo público, esta Entidad, como integrante de la Administración General del Estado, está sujeta a las directrices de la Secretaría de Estado de Función Pública, del Ministerio Para la Transformación Digital y Función Pública.

2. El INSS, conforme a lo que establece el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social tiene encomendada la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, con excepción de aquellas cuya gestión esté atribuida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales o Servicios competentes de las comunidades autónomas.

3. El INSS está adscrito, conforme a lo que establece el art. 1 del citado Real Decreto, al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

4. Según establece el art. 5 del Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, la Dirección General del Instituto asumirá las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del mismo para el cumplimiento de sus fines.

5. Según todo lo anterior, la Dirección General del INSS, en el ejercicio de sus competencias, respetando, como no puede ser de otro modo, la normativa vigente y conforme a las directrices fijadas por los Órganos a los que está adscrita o que tienen competencias en materia de empleo público en el ámbito de la AGE, ha establecido, como se indicó en la resolución por la que concedía al interesado el acceso a la información solicitada, un Plan de Trabajo a Distancia que fue aprobado por la Secretaría de Estado de Función Pública con fecha 23 de mayo de 2023. Ese Plan se aplica a todos los empleados de la Entidad y no realiza una previa calificación de los puestos de trabajo por lo que todos ellos son, en principio, susceptibles de prestarse en esta modalidad. Es decir, el Plan contempla un criterio amplio en la implantación de esta modalidad de prestación de servicios, aunque la sujeta, como no puede ser de otra forma, a las necesidades del servicio y queda supeditada a que se garantice el cumplimiento íntegro de las funciones y la atención



directa presencial a la ciudadanía. Así, establece que “se podrá realizar un día semanal en trabajo a distancia, teniendo en consideración las necesidades organizativas de la Entidad y las específicas de la unidad responsable, así como las tareas vinculadas al puesto de trabajo susceptibles de ser realizadas en remoto”.

Por lo tanto, todo el personal del INSS, cualquiera que sea su puesto de trabajo, puede realizar un día de trabajo a distancia a la semana.

6. Las razones por las que esta Entidad ha limitado a un solo día la posibilidad de realizar el trabajo a distancia de sus empleados son las expuestas en la resolución de esta Entidad por la que se concedía el acceso al interesado a la información solicitada. Damos esas razones por reproducidas aquí.

7. Por lo tanto, no es cierto que en los Servicios Centrales de la Entidad se hayan implantado dos días de teletrabajo. El personal que presta sus servicios en los SSCC de la Entidad tiene, como todo el personal de todo el INSS, la posibilidad de realizar un día de trabajo a distancia a la semana.

8. En cualquier caso, esta Entidad, conforme a lo que establece el art. 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (LTAIPBG), concedió el acceso a la información solicitada y ha argumentado las razones que justifican su Plan de Trabajo a Distancia.

9. La reclamación del interesado, aparte de contener inexactitudes, ofrece argumentos contrarios a los de esta Entidad. Según esa reclamación, no se justificarían las razones por las que esta Entidad no ha autorizado un número superior de días de trabajo a distancia para sus empleados.

No parece que el objeto de la LTAIBG sea establecer un foro de debate con relación a materias, como es la organización de sus servicios, modalidades de trabajo de su personal, etc., que son competencia de esta Entidad cuando, en cualquier caso, las decisiones adoptadas por la Dirección General del INSS respetan la normativa vigente.

Conclusión:

Por todo lo expuesto, esta Entidad no puede ofrecer más información que la ya facilitada en su resolución de fecha 14/03/2024, por la que concedió al interesado el acceso a la información solicitada».



5. El 16 de abril de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de 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 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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>



3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide conocer los motivos por los que el INSS y la TGSS incumplen las medidas de eficiencia y ahorro energético contenidas en el apartado 2.1 del ANEXO de la Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal, en relación con la prestación de servicios en la modalidad de trabajo a distancia; en particular, en lo que se refiere a la aplicación del trabajo a distancia.

El organismo requerido resolvió conceder el acceso a la información explicando el Plan de Trabajo a Distancia que, con fecha 23 de mayo de 2023, fue aprobado por la Secretaría de Estado de Función Pública en cumplimiento de la mencionada Orden PCM/466/2022; y enumerando las medidas adoptadas para el ahorro energético.

El reclamante considera que no ha sido informado de los motivos por los que no se conceden dos o tres días de teletrabajo en los servicios centrales y en las sedes de las direcciones provinciales del INSS, en los que no hay atención presencial.

4. Sentado lo anterior, conviene recordar que el artículo 13 LTAIBG, antes transcrito, determina que el objeto del derecho de acceso a la información pública son los contenidos o documentos que *obren en poder* de alguno de los sujetos obligados, por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho, sin que tengan encaje en la noción de información pública las solicitudes de información que, como acontece en este supuesto, pretenden obtener una justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra (los motivos).

En este caso, el INSS ha proporcionado toda la información de que dispone en relación con el Plan de Trabajo a Distancia aprobado por la Secretaría de Estado de Función Pública con fecha 23 de mayo de 2023; explicando que este régimen se aplica a todos los empleados del organismo y posibilita el desempeño a distancia tres días a la semana debiendo acudir presencialmente dos, si bien queda supeditado a las necesidades del servicio y a que se garantice el cumplimiento íntegro de las funciones y la atención directa presencial a la ciudadanía. Por otra parte, aclara que en los servicios centrales el régimen es el mismo que para el resto del personal (un día en la modalidad a distancia), e informa de que se está llevando a cabo un programa piloto en dos direcciones provinciales con el fin de evaluar los resultados y consecuencias de la implantación de un segundo día de trabajo no presencial. Finalmente, enumera las medidas que se han adoptado para reducir el

R CTBG

Número: 2024-0880 Fecha: 05/08/2024



consumo de energía en los centros de trabajo, como son la sustitución de iluminaria por puntos Led, la instalación de placas solares o el establecimiento de temperatura conforme a parámetros medidos, entre otras.

5. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, dado que se ha proporcionado la información de forma completa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 LTAIBG, procede la desestimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al INSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

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, 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 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&p=20230301&tn=1#dacuarta>