



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 2598/2025

**Reclamante:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DE DEFENSA.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

**Palabras clave:** empleo público, retribuciones, instrucciones y circulares, art. 13 LTAIBG.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, e 12 de octubre de 2025 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Se deniega la subida salarial del Real Decreto 248-2025, de 25 de marzo, mientras dure la incapacidad temporal a todo el personal que lleve en dicha situación con anterioridad al 01.01.25. fundamentada en el artículo 21 del Reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas y en la Instrucción 172013, de 14 de enero, del Subsecretario de Defensa, en la redacción dada por la Instrucción 77-2018, de 29 de noviembre, de la subsecretaría de Defensa.*

*Principio de Jerarquía Normativa y Prevalencia de la Ley 15-2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, la Constitución Española, en su artículo 14 y hace una interpretación del artículo 21 del Reglamento de*

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



*retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas y de la Instrucción 77-2018 es excesivamente restrictiva y perjudicial para el militar de baja.*

*El Real Decreto 248-2025 establece un incremento de carácter general, sin hacer distinción alguna en función de la situación administrativa del militar, salvo que la propia norma lo indicase expresamente. El espíritu de la norma parece ser el de beneficiar a todo el personal militar con una mejora retributiva. La situación de incapacidad temporal no debería suponer la pérdida de un derecho que se ha consolidado para el resto del personal militar.*

*La retribución por baja médica busca compensar la merma de capacidad para el servicio, pero no debe convertirse en un mecanismo para la privación de derechos económicos generales que se otorgan a la totalidad de la plantilla y más cuando la situación administrativa no cambia porque siguen en activo y ocupando una vacante.*

*El carácter no discriminatorio de las Retribuciones ya que el incremento salarial establecido por el Real Decreto 248-2025, de 25 de marzo, tiene un carácter general y se aplica a todos los empleos militares. Pretender excluir a quienes se encuentran en situación de baja médica de este incremento, basándose en la fecha de inicio de la baja, carece de justificación razonable y proporcional. La situación de baja médica es temporal y no puede implicar una congelación salarial de facto respecto a los incrementos generales. La finalidad de la normativa sobre retribuciones en caso de baja médica es asegurar un nivel mínimo de ingresos durante esa situación, no la de privar al personal de los incrementos salariales que se establezcan con carácter general para el cuerpo.*

**POR ELLO SOLICITO ME EXPLIQUE POR QUE EL MINISDEF NO APLICA DICHA SUBIDA Y NO CUMPLE LAS LEYES VIGENTES».**

2. Mediante resolución de 30 de octubre de 2025, el Ministerio acuerda conceder el acceso en los siguientes términos:

*«La Instrucción 1/2013, de 14 de enero, del Subsecretario de Defensa, por la que se dictan normas sobre la determinación y control de las bajas temporales para el servicio del Personal Militar, regula en su apartado décimo los efectos que las bajas médicas por incapacidad temporal tienen sobre las retribuciones.*

*En la redacción de este precepto, dada por la Instrucción 77/2018, de 29 de noviembre, de la Subsecretaría de Defensa, el punto 1, primer párrafo establece que "el militar en situación de baja médica percibirá el 100 de las retribuciones básicas*



y complementarias, correspondientes a sus retribuciones ordinarias del mes de inicio de la incapacidad temporal".

La Instrucción 77/2018, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se actualizan las normas indicadas en el párrafo anterior, se dictó para adaptar la normativa aplicable al personal militar a lo establecido en el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, acuerdo que fue aprobado por el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio.

Dicho Real Decreto, a su vez, dio cumplimiento al mandato legal establecido en la disposición adicional quincuagésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en la que se estableció un nuevo marco normativo para el régimen de incapacidad temporal para el personal de las Administraciones Públicas.

Es decir, aun a pesar del rango normativo de la Instrucción 77/2018, su contenido dimana de un mandato legal, cuyo desarrollo reglamentario se logra mediante un Acuerdo negociado entre la Administración General del Estado y los agentes sociales participantes, y sancionado por el Gobierno.

Al día de la fecha, ni este mandato legal ni su desarrollo reglamentario han sido objeto de modificación o derogación expresa, por lo que el contenido de la Instrucción 77/2018, de 29 de noviembre, de la Subsecretaría de Defensa, mantiene su plena vigencia».

3. Mediante escrito registrado el 4 de noviembre de 2025, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup> LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto:

«1. Inadecuación y falta de motivación de la respuesta: La resolución impugnada no satisface el derecho de acceso a la información pública. La respuesta se limita a citar la Instrucción 77/2018 (orden de la Subsecretaría de Defensa) como si fuera la norma legal final, sin aportar el informe o dictamen jurídico que debería justificar la decisión de la Subsecretaría sobre la prevalencia de su Instrucción frente a una norma de mayor rango como el Real Decreto 248/2025.

2. Vulneración del Principio de Jerarquía Normativa: La explicación aportada por el órgano ejecutor (Pagadurías) no puede dirimir el conflicto de normas, demostrando

---

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



que la respuesta carece de sustento legal del órgano decisorio sobre este grave conflicto normativo, en contravención del artículo 9.3 de la Constitución Española.

3. *Discriminación indirecta por razón de salud (Ley 15/2022):* Negar el incremento salarial a quienes están en baja médica constituye una discriminación indirecta por razón de salud, prohibida por la Ley 15/2022, afectando gravemente mi estabilidad familiar como esposa de un militar y el principio de igualdad.

4. *Inacción Administrativa, Omisión del Deber de Control y Contravención al Buen Gobierno:* La negligente inacción de la Subsecretaría de Defensa y del Ministerio al mantener activa una Instrucción (la 1/2013, modificada por la 77/2018) que, desde la entrada en vigor del Real Decreto 248/2025 y la Ley 15/2022, es manifiestamente ilegal y discriminatoria, constituye una grave omisión del deber de garantizar la legalidad y el principio de jerarquía normativa. Esta persistente falta de diligencia genera una discriminación salarial por razón de salud y vulnera de manera directa los principios de eficacia y Buen Gobierno.

Esta situación es especialmente grave en el contexto de un Gobierno que se proclama adalid y promotor de las políticas de igualdad y no discriminación, creando una flagrante contradicción entre el discurso político y la práctica administrativa del Ministerio de Defensa, afectando gravemente a la estabilidad familiar de la reclamante. La inacción en un tema tan sensible impacta negativamente en la imagen de integridad y el respeto social de la Institución.

5. *Riesgo Reputacional e Impacto en la Confianza Pública (Buen Gobierno):* El mantenimiento de una práctica administrativa que resulta en una discriminación salarial por motivos de salud, y la subsiguiente falta de justificación jurídica exhaustiva ante una ciudadana, comprometen la imagen de integridad del Ministerio de Defensa. La transparencia y la justificación son fundamentales para mantener la confianza de la opinión pública en la Institución Militar, la cual históricamente goza de un amplio respeto social. La inacción o la opacidad en un tema de tan sensible impacto social podría devenir en un perjuicio reputacional para el Ministerio, lo cual es contrario al principio de Buen Gobierno que promueve este Consejo.

### III. PETICIÓN FORMAL

Por todo lo expuesto,

SOLICITO al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:



*Que se admita la presente reclamación por vulneración del derecho de acceso a la información pública (artículo 13 de la Ley 19/2013)*

*Que se declare que la respuesta del Ministerio de Defensa no satisface dicho derecho y se requiera una explicación jurídica completa y razonada.*

*Que se emita recomendación expresa al Ministerio de Defensa para revisar y adecuar sus criterios retributivos a la mayor brevedad, conforme a los principios de igualdad, jerarquía normativa y no discriminación, cesando la inacción administrativa denunciada. Esta revisión debe considerar, de manera especial, la contradicción ética y política que supone esta práctica al ir en contra del principio de igualdad que este Gobierno promueve, así como el impacto familiar y social de su actuación y el riesgo para la imagen pública y la confianza institucional que la misma entraña.*

*Que, en su caso, se remita testimonio de los antecedentes a los órganos competentes por posible infracción del principio de igualdad».*

4. Con fecha 4 de noviembre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 27 de noviembre tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que indicando que no solo no se ha denegado el acceso a la información, sino que se dio respuesta motivada, ofreciendo la explicación solicitada en base a la normativa vigente, se señala lo siguiente:

*«(...) cabe señalar que no consta la existencia de ningún informe o dictamen jurídico anexo a la aprobación de la Instrucción 77/2018. La elaboración de un informe o dictamen jurídico ad hoc, así como de la emisión de una “explicación jurídica completa y razonada” o una “recomendación expresa para revisar los criterios retributivos” excede el ámbito del derecho de acceso a la información pública, que no ampara la creación de información nueva ni la emisión de valoraciones jurídicas.*

*(...)*

*Sentado lo anterior, es preciso tener en cuenta que uno de los requisitos necesarios para que el derecho de acceso prospere es que la información exista y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG. En el presente caso, la información que se reclama requiere la elaboración de una respuesta a una serie de consultas, en la que se manifieste un pronunciamiento de naturaleza jurídica o política sobre las cuestiones específicas que se plantean, por*



*lo que se considera que excede el alcance del objeto del acceso que contempla el artículo 13 de la LTAIBG (...)*

*3. Por último, sobre la aplicación de la normativa vigente, tanto la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 como el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, son normas generales de aplicación en todo el ámbito de la Administración General del Estado, cuyo ámbito subjetivo son los empleados públicos, por lo que no se puede promover su inaplicación restringida al ámbito del Ministerio de Defensa, al margen del resto de las administraciones públicas.*

*Ello supondría una modificación sustantiva del régimen retributivo general, que excede con mucho el ámbito del derecho de acceso a la información pública. Además, tal diferenciación podría generar un trato desigual respecto al resto del personal sujeto al mismo marco normativo, contraviniendo el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución».*

5. El 28 de noviembre de 2025, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 29 de diciembre en el que poniendo de manifiesto que considera la respuesta del Ministerio falta de motivación y por tanto nula de pleno derecho, así como vulneradora del principio de jerarquía normativa por inaplicación de una norma de rango superior — el Real Decreto 248/2025, de 20 de marzo—, y la existencia de discriminación por razón de salud, solicita:

*«(...) Requerir al Ministerio la entrega inmediata del informe, dictamen jurídico o motivación que justificó la decisión de inaplicar el RD 248/2025.*

*4. En caso de no existir dicho documento, exigir CERTIFICACIÓN FORMAL DE INEXISTENCIA, lo que evidenciaría irregularidad administrativa.*

*5. Emitir Recomendación Expresa y Formal, ordenando revisar la actuación ministerial conforme a:*

*\* La jerarquía normativa.*

*\* La igualdad.*

*\* La Ley 15/2022.*

*\* La transparencia administrativa.*



6. Remitir los antecedentes a los órganos competentes por posible:

\* *Vulneración del principio de igualdad.*

\* *Discriminación indirecta por razón de salud.*

\* *Arbitrariedad administrativa».*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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.<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#) 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*”.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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

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

<sup>6</sup> <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 piden explicaciones sobre el motivo por el que el Ministerio no aplica el incremento salarial establecido por el Real Decreto 248-2025, de 25 de marzo, al personal que se encuentre en situación de baja por incapacidad desde fecha anterior al 1 de enero de 2025.

El Ministerio dictó resolución en la que accede a facilitar una serie de explicaciones al respecto. No satisfecha con las mismas la reclamante reitera su solicitud, añadiendo la petición a este Consejo para que lleve a cabo una serie de actuaciones, dirigidas a modificar la postura del Ministerio y para declarar la vulneración del principio de igualdad, añadiendo en alegaciones solicitud de acceso al *«informe, dictamen jurídico o motivación que justificó la decisión de inaplicar el RD 248/2025»*.

4. Sentado lo anterior, y con carácter previo, debe recordarse que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación regulada en el artículo 24 LTAIBG no permite al reclamante alterar en este procedimiento de recurso el objeto de su solicitud de acceso, salvo cuando lo acote a una parte de lo pedido inicialmente. Por consiguiente, este Consejo no puede pronunciarse sobre la procedencia o no del acceso a informaciones no incluidas en la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión se revisa y se introducen por primera vez en la reclamación, como ocurre en este caso.

Efectivamente, la interesada en su reclamación solicita: *«Que se emita recomendación expresa al Ministerio de Defensa para revisar y adecuar sus criterios retributivos a la mayor brevedad, conforme a los principios de igualdad, jerarquía normativa y no discriminación, cesando la inacción administrativa denunciada (...); «Que, en su caso, se remita testimonio de los antecedentes a los órganos competentes por posible infracción del principio de igualdad», para añadir en alegaciones la petición de entrega «del informe, dictamen jurídico o motivación que justificó la decisión de inaplicar el RD 248/2025 (...); cuestiones estas, que no fueron mencionadas en la petición inicial de acceso, que introduce de forma adicional en la reclamación y en alegaciones y que, por tanto, no pueden ser objeto de valoración por parte de este Consejo.*

5. Por otra parte, la crítica directa y clara que subyace tanto en la petición de acceso, como en el escrito de reclamación respecto de la actuación del Ministerio —poniendo de manifiesto su carácter discriminatorio y la vulneración del principio de jerarquía



normativa— y la concreta petición de *explicaciones* al respecto, son cuestiones que, con independencia de que el Ministerio haya accedido a facilitarlas, no tienen encaje en el concepto de información pública contemplado en el artículo 13 LTAIBG.

En este sentido conviene recordar que, el objeto del derecho de acceso reconocido en el artículo 12 LTAIBG es la información pública, entendiendo como tal los contenidos o documentos que obren en poder de los sujetos obligados por haber sido adquiridos o elaborados en el ejercicio de sus funciones; por lo que la preexistencia de la información es condición necesaria para el ejercicio del derecho.

Lo anterior supone que no integran la noción de información pública las solicitudes que pretenden obtener una justificación o explicación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra; y que tampoco entra dentro del contenido del derecho reconocido en la Ley que la Administración conteste a una valoración política de determinadas actuaciones o dé respuesta a críticas o juicios subjetivos sobre la actuación de los poderes públicos, con independencia de su mayor o menor acierto. En definitiva, la LTAIBG no reconoce un derecho a formular o recabar aclaraciones o explicaciones sobre cuestiones planteadas por el solicitante. Tales solicitudes, siendo legítimas en una sociedad democrática, no encuentran sin embargo su cauce adecuado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En la línea apuntada, no tiene cabida en la noción de información pública la petición formulada para que el Ministerio explique su postura y su concreta actuación respecto a la aplicación del incremento salarial sobre el que versa la solicitud.

6. En consecuencia, por las razones expuestas, la reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente al/la resolución del MINISTERIO DE DEFENSA.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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

---

<sup>7</sup> <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](#)<sup>8</sup>, 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-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2026-0307 Fecha: 18/03/2026

---

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

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