



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-019888

N/REF: R/0023/2018 (100-000285)

FECHA: 12 de marzo de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], mediante escrito con entrada el 16 de enero de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de enero de 2018, [REDACTED] solicitó a la Dirección General de Ordenación del Juego, del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- *Detalle de todos y cada uno de los registros incorporados a la Base de datos ISPA 2017 en cumplimentación del modelo F14 relativo a las cantidades percibidas en 2016 por todos y cada uno de los Alcaldes y Concejales de los ayuntamientos españoles. En concreto, para cada registro solicito la siguiente información:*

1. *Nombre del alcalde o concejal.*
2. *Nombre de la lista política a la que representa el alcalde o concejal en cuestión.*
3. *Situación del cargo durante el periodo: ocupado o vacante.*
4. *Número de días de alta en el cargo.*
5. *Especificaciones, en su caso de, del cargo o puesto.*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



6. Régimen de dedicación.
7. Porcentaje de dedicación sobre la jornada completa.
8. Clave de percepción de retribuciones: sí o no.
9. Retribuciones efectivamente percibidas en 2016.
10. Clave de percepción de asistencias y otras percepciones: sí o no.
11. Cantidades percibidas en concepto de asistencias y otras percepciones en 2016.
12. Total percibido 2016.

- La información solicitada está extraída literalmente de las Instrucciones de cumplimentación del Modelo F14, Alcaldes y Concejales. ISPA – 2017 (Retribuciones 2016) (enlace: <http://www.minhafp.gob.es/AreasTematicas/FuncionPublica/Unidad de Apoyo/Isipa/Isipa 2017/Cargos electos corporaciones locales/F14-2017.pdf>). Asimismo, el Manual de Usuario del Espacio ISPA (enlace: <http://www.minhafp.gob.es/AreasTematicas/FuncionPublica/Unidad de Apoyo/Isipa/Isipa 2017/Documentacion web/manual usuario ispa.pdf>) recoge la posibilidad de consultar una determinado informa del Espacio ISPA y exportar los datos en formato abierto.
- Asimismo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha estimado recientemente una reclamación de un ciudadano (expediente GESAT 001-015620 y número de referencia R/0370/2017 y R/0429/2017) en la que solicitaba el listado de retribuciones de los alcaldes y de los secretarios-interventores. En esa resolución, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluía que “existe también la obligación de remitir la información, de manera individualizada, de las cantidades efectivamente percibidas en 2016 por los cargos electos de las corporaciones locales, tanto en concepto de retribuciones, como por la asistencia a los órganos colegiados o cualesquiera otra cantidad que hubiese sido asignada al cargo y no corresponda a la compensación de un gasto previo efectivamente realizado”, señalando “la importancia de publicar los salarios de los cargos electos y los otros cargos de los ayuntamientos” debido a que “facilitar este tipo de información es precisamente la ratio iuris o razón de ser de la Ley de Transparencia”.

2. Por Resolución de 12 de enero de 2018, el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA contestó a [REDACTED], en los siguientes términos:

- Con carácter previo es preciso tener en cuenta que parte de la información solicitada excede de la contenida en el sistema ISPA, en concreto la del nombre del cargo representativo (en el entendido de que se trata del nombre del titular del cargo) y el de la lista política a la que representa el cargo



representativo. Por sus características el sistema ISPA se trata de una Base de datos que no contempla información de carácter personal.

- *De acuerdo con la letra d) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando estén dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información.*
 - *Por otra parte, según el artículo 16 de la misma Ley 19/2013, en los casos en que la aplicación de alguna de las restricciones previstas en la norma no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial a la misma.*
 - *En consecuencia se procede a facilitar el acceso a la información que consta en la Base de datos ISPA en relación a los cargos electos de diputaciones, consejos y cabildos insulares, comunicando que la misma puede consultarse en la Web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el Área de Función Pública/ Espacio ISPA. Información salarial de puestos de puestos de la Administración/INFORMACIÓN ESTADÍSTICA E INFORMES EMPLEO PÚBLICO LOCAL. ISPA 2017. <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Áreas%20Temáticas/funcion%20publica/Paginas/ESPACIO%20ISPA.%20Información%20salarial%20de%20puestos%20de%20la%20Administración/estad I2017/estad I2017.aspx>*
 - *No obstante, se hace notar que la ubicación de esta información es provisional, al estar reestructurándose en la actualidad la Web del Ministerio. Igualmente se pretende publicar en el Portal de Transparencia, así como ir incorporando nueva información de otros colectivos del sistema ISPA.*
3. Mediante escrito de fecha de entrada 16 de enero de 2018, [REDACTED] [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la misma norma, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:
- *El Ministerio de Hacienda y Función Pública publicó en el apartado de novedades del Portal de la Transparencia el enlace a la web ministerial con la información relativa a mi solicitud de acceso a la información una hora antes de que se me notificara la resolución del expediente vía correo electrónico (adjunto pantallazo del email). Esta actitud del Ministerio de Hacienda y Función Pública es totalmente reprobable, toda vez que cualquier ciudadano, de haber consultado el Portal de la Transparencia y la web ministerial, podría haber conocido la información solicitada antes que el solicitante, en este caso yo. Tampoco se entiende que el Ministerio de Hacienda y Función Pública aproveche una solicitud de acceso a la información pública de un ciudadano para publicar en abierto la información requerida, dando a entender que el ministerio ha publicado la información por iniciativa propia y no a instancias de una solicitud de acceso, como realmente así ha sido.*
 - *En mi solicitud requería que la información me fuera proporcionada en formato abierto (csv, txt, Excel o cualquier base de datos). Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Función Pública publicó la información requerida en cinco archivos en formato PDF. Tal y como se pone de manifiesto en las preguntas frecuentes*



del Espacio ISPA (enlace: http://www.minhfp.gob.es/AreasTematicas/FuncionPublica/Unidad de Apoyo/lspa/lspa_2017/Documentacion_web/PREGUNTAS FRECUENTES 2017.pdf), en su pregunta número 4, "se puede exportar un csv con datos consignados en ejercicios anteriores y utilizarlos como comprobación o base para preparar la información a cumplimentar en 2017". Además, en mi solicitud de acceso, en el apartado de información adicional contexto, cito el manual de usuario en el que se puede ver el botón de exportar a CSV. El criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que "la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración", pero en este caso estamos ante un formato que sí está en poder de la Administración informante. Desconozco la razón por la que el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha ignorado este aspecto de mi solicitud y ha publicado la información requerida en cinco PDF, un formato totalmente opuesto a los estándares de buenas prácticas en materia de transparencia, obligándome a un trabajo extra adicional al tener que combinar estos cinco PDF en un único archivo Excel, cuando el Espacio ISPA permite unificar 'per se' toda esta información.

- El Ministerio de Hacienda y Función Pública sólo ha publicado información relativa a cinco categorías de información solicitadas en mi solicitud (cargo, ayuntamiento, provincia, CCAA, régimen de dedicación y percepción total). Sin embargo, no ha publicado la información relativa a siete categorías de información que demandaba en mi solicitud: días de alta en el cargo, especificaciones, porcentaje de dedicación, clave de percepción de retribuciones, retribuciones percibidas, clave de percepción de asistencias y otras percepciones y cantidades percibidas por este último concepto. Esta información también es recogida por el Espacio ISPA 2017, tal y como pongo de manifiesto en mi solicitud original, y además son extremadamente relevantes para conocer el origen de los fondos públicos recibidos por los cargos electos.
 - Por todo ello, insto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a estimar esta reclamación contra la resolución del expediente 001-019888 por parte de la Dirección General de Función Pública e inste a la Administración informante a que me remita en un único archivo CSV la información requerida originalmente, con todas y cada una de las categorías de información presentes en el Espacio ISPA 2017 y referidas en mi solicitud de acceso original.
4. El mismo día 16 de enero de 2018, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA para que formulara alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 9 de febrero de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:



- *En primer lugar es preciso reiterar lo ya informado con anterioridad de que la información recogida en el sistema ISPA (Información Salarial de Puestos de la Administración) es facilitada por diversas administraciones públicas, y que son estas las titulares de dicha información. Igualmente se señala que el diseño de la aplicación se realizó, no para un seguimiento individualizado de las cantidades informadas ni un control de su veracidad ni de la legalidad de las mismas, lo que no es competencia de este Centro Directivo, sino para la obtención de datos agregados que permitiesen un mejor conocimiento de la situación y el diseño de políticas de carácter general en el ámbito local.*
- *Por otra parte, también hay que tener en cuenta que la información recogida afecta a un gran número de administraciones públicas, con sistemas de gestión que pueden ser muy diferentes entre sí, recogida muchas veces en sus propios portales de transparencia, y que se pretende homogeneizar para conseguir resultados comparables. Ello tiene el efecto de que a pesar de intentar aclarar al máximo posible en las instrucciones los conceptos pertinentes, y que aunque, en porcentaje los errores detectados en la actualidad son relativamente pocos, si afectan a un cierto número de ayuntamientos. Ello ha quedado de manifiesto al publicarse la información de las cantidades percibidas por los cargos electos de los ayuntamientos, ya que han sido un número significativo de los mismos los que han solicitado modificar la información, por errores en general imposibles de detectar por esta Dirección General al revisar la información, como son la inclusión de gastos de manutención y dietas debidamente justificados, la inclusión de los trienios, indicar las percepciones del alcalde en una línea equivocada, o simples errores materiales al consignar la cantidad. Estas modificaciones se están incorporando debidamente en la información que se facilita en la Web.*
- *Por todo ello se solicita a ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que advierta a los solicitantes de información del sistema ISPA, que cuando se pretenda publicar de manera individualizada la información no contrastada, se proceda previamente a su validación con la Administración pública correspondiente.*
- *Entrando en el contenido de la reclamación presentada, el primero de los puntos representa una queja porque en lugar de facilitarle previamente la información al interesado para poder acceder a la misma de manera exclusiva, esta se publicó en la Web del Ministerio para que fuese de conocimiento general. A este respecto, cabe indicar que es el mismo procedimiento seguido por esta Dirección General, en anteriores supuestos en que se elabora una información de interés general, por ejemplo BODECO o criterios interpretativos en materia de Administración local, y que salvo parecer en contrario de ese Consejo se mantendrá en el futuro, al entender que es lo que se deriva del espíritu de la Ley 19/2013, donde prevalece la publicidad activa de la información relevante de interés general sobre el derecho individual a la información.*
- *Adicionalmente, en cuanto a la queja de de que no se le ha reconocido el “merito” de que la información se ha publicado gracias a su solicitud de acceso,*



como bien conoce ese Consejo, esta misma información fue solicitada previamente por varios solicitantes, el primero de ellos siete meses antes.

- A continuación se hace referencia a la posibilidad recogida en las preguntas frecuentes del Espacio ISPA, de exportar un csv con la información. Esta referencia se considera que carece de validez, ya que se refiere exclusivamente a la exportación de datos de un expediente concreto (y solo para ese Ayuntamiento), cuando hay un total posible de 7.853, la mayoría de los cuales contienen información. Naturalmente, lo anterior no implica que no sea posible un tratamiento del conjunto de la información obtenida de ISPA, pero ello no significa que no sea preciso reelaborar parte de las variables con carácter previo a poder facilitar la información.
- En este sentido puede distinguirse entre tres tipos de variables:

Las que constituyen el núcleo de la información que interesa, el tipo de cargo (alcalde o concejal), la dedicación (exclusiva, parcial o "sin dedicación"), las cantidades percibidas en concepto de retribución y de asistencias u otras retribuciones, y el total de las percepciones. Esta información se revisa y en la medida de lo posible se corrige cuando se detectan posibles errores, previa la oportuna petición previa de aclaraciones. Aunque tiene un alto grado de fiabilidad, como ya se ha indicado pueden contener errores, en general imposibles de detectar, por incorporar cantidades que no corresponden a los conceptos señalados como la compensación por gastos efectivamente realizados y debidamente justificados.

Columnas auxiliares destinadas a facilitar la complementación y garantizar la calidad de la información, son las relativas a las preguntas sobre si se perciben retribuciones o asistencias, son completamente redundantes y no añaden ninguna información adicional. Contienen restricciones informáticas y reglas de imputación automática dirigidas a dificultar las respuestas erróneas.

Otra información, columnas de ocupación, especificaciones del cargo, y Observaciones. En relación a la primera se apreció que se producían frecuentes errores en su contestación, principalmente por confundir la situación de "vacante" con la falta de dedicación, se trata no solo de una variable problemática cuya fiabilidad no puede ser garantizada y para la que hay otros alternativos de obtener la información, mediante la consulta de los registros oficiales de cargos electos.

En cuanto a las Especificaciones del cargo y Observaciones, se trata de dos columnas cuya información nunca se ha tenido la intención de tratar y tienen un carácter auxiliar ya que su finalidad es permitir detectar posibles errores de interpretación y comprobar la validez de la información contenida en los campos principales antes descritos. La cuestión es que al ser textos libres, y no existir una codificación de contenidos, es imposible un tratamiento sistematizado, y además a veces se ha incorporado información



de carácter personal, que de acuerdo con las especificaciones de la Agencia de Protección de Datos para la Base de datos ISPA no procede publicitar. Se hace constar que el número de cargos (excluida Navarra) es de 7.853 alcaldes y 58.072 concejales, hace imposible materialmente una reelaboración consistente en la revisión individualizada y eventual anonimización de la información, e implicaría, en última instancia, la paralización del programa ISPA, (en este momento en la fase final de diseño para ISPA 2018 y a poco del inicio de la recogida de datos), y la pérdida de una información, obtenida con gran esfuerzo con los limitados recursos disponibles, y que se considera de gran utilidad para el diseño de políticas públicas, así como dejar de publicitar la información que actualmente está disponible en la Web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y que está previsto ir ampliando progresivamente a otros colectivos en el futuro.

- *Aunque se considera que no sería preciso facilitar nueva información, en la medida que la información relevante sobre alcaldes y concejales del sistema ISPA ya se ha publicado en la Web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, Área de Función Pública, con el espíritu de colaboración y de facilitar el máximo posible de información que se solicita por el Portal de la Transparencia, se procede a facilitar esta información en formato Excel, de acuerdo con lo pedido, así como a incorporar aquella información de carácter auxiliar, que aunque puedan precisar de una revisión previa, esta puede realizarse con la ayuda de procesos informáticos.*
 - *Por último, ponderando el interés público y la protección de datos de carácter personal y la reelaboración que requeriría (revisión individualizada de unos ciento veinte mil registros) y la repercusión sobre la actividad ordinaria de la Dirección General, no se considera posible incorporar el resto de la información auxiliar, correspondiente a las columnas de Especificaciones del cargo y Observaciones por las razones antes indicadas.*
 - *Adicionalmente, por poder ser de utilidad para el solicitante se añaden otros campos disponibles, como el estado del expediente y la población del municipio. Todo ello, sin perjuicio de reiterar la conveniencia de contrastar, en su caso, la información con los ayuntamientos correspondientes, que aparte de ser los que la conocen con mayor detalle, son en última instancia los titulares de la misma.*
5. El 13 de febrero de 2018, se concedió trámite de audiencia a [REDACTED], en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para que, a la vista de las manifestaciones del Ministerio, alegara lo que estimara conveniente en defensa de su pretensión. En correo electrónico de 19 de febrero de 2018, el Reclamante comunicó a este Consejo de Transparencia que *al recibir esta información, desisto en la continuación de mi reclamación al entender que Hacienda la ha satisfecho en el trámite de alegaciones.*



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de /os sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual:

1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.

2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.

3. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

4. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.

5. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.



En consecuencia, recibido en el Consejo de Transparencia el desistimiento expreso del Reclamante y no habiéndose personado en el procedimiento terceros interesados que insten su continuación ni existiendo causas que permitan limitar sus efectos, debe darse por finalizado el actual procedimiento de Reclamación, con el consiguiente archivo de actuaciones.

4. No obstante lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera preciso realizar una serie de consideraciones respecto de las cuestiones planteadas en la presente reclamación.

En primer lugar, y como ya se ha indicado en numerosas resoluciones, debe entenderse que la *ratio iuris* principal de la LTAIBG es facilitar la rendición de cuentas por la actuación de los organismos públicos a través del conocimiento por parte de los ciudadanos de *cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones* según los términos en los que se pronuncia el propio Preámbulo de la norma.

De esta manera, la Ley consagra tanto el derecho a acceder a información publicada de oficio o de forma proactiva por parte de los organismos sujetos a la norma y, por otro lado, el derecho a obtener información previa solicitud.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede entenderse, y así lo hace este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que el conocimiento de información pública, aunque sea por la vía del ejercicio del derecho de acceso de forma individual por un concreto interesado, se ancla en el interés público que la propia LTAIBG concede a las informaciones directamente vinculadas con ese principio de rendición de cuentas al que nos referíamos. En este sentido, podríamos concluir que la publicación de la información que se conceda por la vía del derecho de acceso permite garantizar la mayor amplitud de ese conocimiento público de información que, como decimos, puede considerarse de interés general e incluso, a nuestro juicio, permitiría reforzar la legitimidad de la propia solicitud en la protección de dicho interés general.

5. Por otro lado, y respecto a los formatos de la información proporcionada, también es conocida la posición de este Consejo de Transparencia favorable a que, en la medida de lo posible, se garantice el acceso a través de formatos reutilizables que permitan un mejor análisis de los datos que se proporcionen, y más aún cuando éstos son numéricos. Así, entendemos que es una buena práctica en aras de la transparencia que la información se publique en formatos originales y sin conversión en otros que dificulte su estudio y análisis.

Finalmente, y respecto de la solicitud dirigida a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para que inste al solicitante de información (en concreto la contenida en el sistema ISPA) a que, con carácter previo a su posible divulgación, verifique los datos con la Administración originaria de la información, debe



indicarse que las competencias de este Organismo, todas ellas recogidas en el Título III de la LTAIBG así como en su Estatuto, aprobado por el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, están dirigidas a garantizar el correcto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la norma y, en concreto, por ser la materia relevante en la presente reclamación, a garantizar el reconocimiento y la protección del derecho constitucional a acceder a información pública. Ello no obstante, no podemos sino confirmar nuestro acuerdo con que la información que sea transmitida a la opinión pública lo sea con las máximas garantías de veracidad y corrección.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ARCHIVAR** por desistimiento voluntario la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 16 de enero de 2018, contra el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda