



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Firma: 09/05/2024  
HASH: 0300888368a616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00083143

**N/REF:** 3236/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR.

**Información solicitada:** Ejecución de fondos adicionales utilizados en las modificaciones de las RPTs.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de octubre de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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:

*«Habiéndose producido la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo del Ministerio del Interior para dar cumplimiento a las nuevas características mínimas contenidas en la Medida Segunda del Acuerdo Administración-Sindicatos de 4 de marzo de 2019, sobre aplicación de los Fondos Adicionales previstos en el II Acuerdo para la Mejora del empleo público y las condiciones de trabajo de 9 de marzo de 2018 (BOE núm.74 de 26 de marzo) y ascendiendo el coste presupuestado para el año de ejecución de la medida (2019) y Subgrupo afectado (C1) a 11.576.110,36€ ; se proporcione*

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

*información sobre el gasto efectivamente utilizado en la ejecución de la Medida segunda (para el año 2019) y Subgrupo afectado (C1) respecto al límite global previamente dispuesto.*

*Modificaciones aprobadas por Resoluciones de la CECIR (Ref. 1260/19-F y Ref. 1260/21-F) de fechas 31 de octubre de 2019 y 12 de febrero de 2021, respectivamente.*

*Si es posible con desglose de fondos utilizados en cada uno de los Expedientes de reclasificación. Y, en su caso, destino final o partidas presupuestarias de imputación de los fondos no utilizados.*

*Esta solicitud reproduce la realizada en fecha 2 de septiembre del presente que no ha obtenido respuesta alguna, entendiéndola, por tanto, desestimada por silencio administrativo.*

*Asimismo, señalar que solicito la información como directa afectada, en cuanto ocupante de puesto de trabajo de la RPT del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias no reclasificado a [REDACTED] que ha obtenido en virtud de Sentencia el derecho a su reclasificación en recurso 279/21 (se adjunta documento de la resolución judicial) y con la única finalidad de su aportación a recurso contencioso que sostiene con número de autos 630/23.*

*Solicito que, en caso de ser nuevamente rechazada, se motiven expresamente las razones de la denegación».*

2. EL MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 17 de noviembre de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

*«(...) Una vez analizada la solicitud, la Subsecretaría del Interior considera que procede inadmitirla, con fundamento en las letras c) y e) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, toda vez que la información solicitada requiere necesariamente una acción previa de reelaboración, y el carácter abusivo de la misma no resultaría justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».*

3. Mediante escrito registrado el 18 de diciembre de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

---

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

*«(...) Tratándose de una solicitud de información complementaria de la formulada el 2 de septiembre y que no se motiva cuál es la necesidad de reelaboración previa que justifica la inadmisión del acceso a la información, entiende la solicitante que no puede considerarse que concurran las causas previstas en el art. 18.1. c) y e) LTBG. Circunstancias que desarrollará en las alegaciones que presentará cuando sea emplazada para ello.*

*Señalar, asimismo, que su solicitud de información no se refiere a la modificación de puestos de trabajo del Ministerio del Interior, sino al control de los fondos públicos presupuestados para la ejecución de dicha modificación».*

4. Con fecha 21 de diciembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR 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 4 de enero de 2024, se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«(...) En este sentido, cabe destacar que, según la información proporcionada por la Subdirección General de Recursos Humanos, en coordinación con la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial y la Subdirección General de la Oficina Presupuestaria, todas ellas dependientes de este Subsecretaría, no resultaría posible la determinación del gasto efectivamente ejecutado, esto es, no podría realizarse un seguimiento global del impacto generado por esta medida concreta, siendo esto debido a que, al imputarse todas a las mismas aplicaciones presupuestarias previstas para el abono de retribuciones, el programa de nóminas no permite la posibilidad de desagregar el impacto de cada una de ellas.*

*En consecuencia, la única vía que podría utilizarse, para analizar la ejecución real de esta medida, implicaría hacer un seguimiento individualizado de cada puesto de trabajo, lo que exigiría inevitablemente una acción previa de reelaboración.*

*Finalmente, se ha de señalar que la solicitante alega en su reclamación que “...su solicitud de información no se refiere a la modificación de puestos de trabajo del Ministerio del Interior, sino al control de los fondos públicos presupuestados para la ejecución de dicha modificación”, alegación esta que no se corresponde con lo manifestado en su solicitud inicial de información, en la cual se refiere expresamente “al gasto efectivamente utilizado en la ejecución de la Medida segunda (para el año 2019) y Subgrupo afectado (C1) respecto al límite global previamente dispuesto”.*

*En todo caso, respecto a los mecanismos de control establecidos para estos fondos adicionales, interesa indicar que son los mismos que, con carácter general, se*

*establecen para cualquier otro fondo público gestionado por la Administración, debiendo tenerse en cuenta, además, que las nóminas están sometidas, todos los meses, a fiscalización por parte de la Intervención Delegada, incorporándose todas las resoluciones de la CECIR a los correspondientes expedientes, y estando sujetas, por tanto, a su control preceptivo».*

5. Concedido trámite de audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, el 22 de enero de 2024 se recibió un escrito en el que, en resumen, expone que:

*«A) Inadmisión fundada en el artículo 18.1.e)*

*Las alegaciones remitidas no contienen referencia alguna a esta causa de inadmisión.*

*Efectivamente, se remitió una primera solicitud de información el 2 de septiembre de 2023, y una segunda el 17 de octubre. Pero no como repetición de la primera, sino con carácter complementario, en un doble sentido:*

*(...)*

*B) Inadmisión fundada en el artículo 18.1.c)*

*A juicio de la reclamante el argumento expuesto resulta contradictorio, en cuanto afirma que no puede proporcionar lo menos (grado global de cumplimiento de los fondos adicionales) pero pueden proporcionar lo más (gasto individualizado en nómina por puesto de trabajo), y que el camino de ir de lo más a lo menos requiere una acción de reelaboración previa que justifica la inadmisión de la solicitud de información.*

*(...)*

*No se solicitan, por tanto, ni desgloses individualizados por puestos ni informes exhaustivos, sino datos de cumplimiento global que pueden obtenerse sin que sea necesario un tratamiento informático de especial complejidad o que exijan “la acción de reelaboración previa” señalada por el órgano requerido que, a juicio de la reclamante, utiliza de una manera excesivamente amplia y confusa este concepto jurídico indeterminado, a modo de comodín que impide el traslado de la información solicitada (...).».*

## 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 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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*”.

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 información sobre: (i) el gasto efectivamente utilizado en la ejecución de la Medida Segunda del Acuerdo Administración-Sindicatos, de 4 de marzo de 2019, sobre aplicación de los Fondos Adicionales previstos en el II Acuerdo para la Mejora del empleo público y las Condiciones de Trabajo de 9 de marzo de 2018 (BOE núm.74 de 26 de marzo) para el subgrupo C1 y respecto al límite global previamente dispuesto; y (ii) las modificaciones aprobadas por resoluciones de la CECIR de fechas 31 de octubre de 2019 y 12 de febrero de 2021 (ref. 1260/19-F y Ref. 1260/21-F, respectivamente); con el desglose de fondos

---

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

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

<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>

utilizados en cada uno de los expedientes de reclasificación y, en su caso, el *destino final o partidas presupuestarias de imputación de los fondos no utilizados*.

El Ministerio requerido dictó resolución inadmitiendo a trámite la solicitud al considerar de aplicación las causas previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG. Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, reitera que no resulta posible aportar el gasto general realizado, pues para ello sería necesario extraer la información expediente a expediente y ello implicaría realizar una tarea previa de reelaboración. Añade que los mecanismos de control establecidos para estos fondos son los mismos que para cualquier otro gestionado por la Administración, debiendo tenerse en cuenta que las nóminas están sujetas a la fiscalización previa mensual de la Intervención Delegada y que las resoluciones de la CECIR se incorporan a los correspondientes expedientes; estando sujetas, por tanto, a su control preceptivo. Sobre esta última cuestión entiende que se ha producido una ampliación de la reclamación pues la información sobre los mecanismos de control no formaba parte de la solicitud inicial.

4. Debe precisarse, como cuestión previa que, contra lo sostenido por la Administración, este Consejo considera que no se ha producido una ampliación de la reclamación, pues la alusión que realiza la reclamante a que la solicitud de información *se refiere al control de los fondos públicos presupuestados para la ejecución de la modificación de puestos de trabajo*, y no a las modificaciones de puestos de trabajo, no introduce una nueva cuestión sino que pretende aclarar el objeto y finalidad de su solicitud de acceso. Esto es, no pretende la reclamante conocer los mecanismos de control del gasto público, sino explicar que su solicitud se proyecta sobre cómo se ha ejecutado la medida presupuestaria antes descrita desde la perspectiva del control de los fondos públicos.
5. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de las causas de inadmisión invocadas partiendo de la premisa de su necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, «*sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*» [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una «*justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].
6. Por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG —que permite inadmitir aquellas solicitudes de información que requieran de

una acción previa de reelaboración— conviene recordar que, tal como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «una *información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

A su vez, en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, remarcándose que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (...)*»

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse *expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no

dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

7. En este caso la resolución dictada no justifica en modo alguno la concurrencia de las causas de inadmisión que invoca, en la medida en que se limita a parafrasear el tenor de los apartados c) y e) del artículo 18 LTAIBG sin añadir ninguna otra consideración.

Es en el trámite de alegaciones de este procedimiento cuando el Ministerio requerido expone las razones por las que considera de aplicación la previsión del artículo 18.1.c) LTAIBG, poniendo de manifiesto que *no es posible determinar el gasto efectivamente ejecutado* y realizar un seguimiento global del impacto generado por la medida, porque el programa de Nómina Estándar de la Administración del Estado (NEDAES) no permite desagregar el impacto de cada una de ellas, al imputarse todas las medidas a las mismas aplicaciones presupuestarias previstas para el abono de retribuciones. Añade que, para poder conocer la ejecución real de la medida, debería realizarse un *seguimiento individualizado* de cada puesto de trabajo, lo que implicaría, necesariamente y a su entender, una acción previa de reelaboración.

Si bien es cierto que tales consideraciones debieron exponerse en la resolución inicial sobre el acceso, también lo es que, de lo declarado por el Ministerio, se desprende que proporcionar la información sobre el gasto efectivamente ejecutado (así como la de cada uno de los expedientes de reclasificación) supondría la realización, no de una tarea de *reelaboración básica o general*, sino de una verdadera *acción previa de reelaboración*. En este caso, el carácter complejo deriva del hecho de que deba realizarse un tratamiento individualizado de cómo se ha aplicado la Medida Segunda del Acuerdo Administración-Sindicatos a cada puesto de trabajo del subgrupo C.1 afectado a fin de proporcionar el gasto efectivamente realizado.

En consecuencia, ha de considerarse aplicable la causa de inadmisión invocada y procede la desestimación de la reclamación en este punto, sin que resulte necesario examinar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, también invocada.

8. A diferente conclusión ha de llegarse respecto de las pretensiones de acceso a las modificaciones aprobadas por resoluciones de la CECIR de fechas 31 de octubre de 2019 y 12 de febrero de 2021 (ref. 1260/19-F y Ref. 1260/21-F, respectivamente) y, en su caso, el *destino final o partidas presupuestarias de imputación de los fondos no utilizados*; pretensiones, estas, sobre las que el Ministerio requerido no se ha pronunciado, y, en consecuencia, no se ha invocado causa o límite alguno que pueda restringir el acceso.

9. En conclusión, por las razones expuestas, se ha de estimar parcialmente la presente reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de diez días, facilite a la reclamante la siguiente información:

- « las modificaciones aprobadas por resoluciones de la CECIR de fechas 31 de octubre de 2019 y 12 de febrero de 2021 (ref. 1260/19-F y Ref. 1260/21-F, respectivamente); (...)
- en su caso, el destino final o partidas presupuestarias de imputación de los fondos no utilizados».

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

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 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

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

<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>

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-0516 Fecha: 09/05/2024

