



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 19/01/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-079812

N/REF: 2278-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

Información solicitada: Gastos de personal del colectivo de personal laboral sin convenio en el exterior.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de mayo de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA), 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:

«1.- Solicito las estadísticas de gastos de personal del colectivo de personal laboral sin convenio en el exterior de los últimos 10 años.

2.- La página web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos en su sección estadísticas e informes de costes de personal (...), contiene la información del personal funcionario y del personal laboral del IV convenio único. ¿Por qué no se contiene en

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

dicha página la información estadística del Personal Laboral sin convenio en el Exterior que no pertenece al convenio único?

3.- A través de dicha página web es posible tener conocimiento de las retribuciones básicas tanto del personal funcionario como del personal laboral del IV convenio único. ¿Por qué no es posible conocer las retribuciones básicas (sueldo base) del personal laboral sin convenio en exterior de la AGE? ¿Cuál es la base legal para ocultar dichos datos?

4. - Desearía obtener la información de las retribuciones básicas del personal laboral sin convenio de la Administración General del Estado en el Exterior, es decir, los sueldos base de todos y cada uno de los puestos de personal laboral sin convenio en el exterior, anonimizados mediante el código de puesto en la correspondiente RPT y cuál es la retribución básica atribuida a dicho código de puesto. No se desea recibir la retribución máxima atribuida a dicho puesto en la RPT, sino el sueldo base atribuido a dicho puesto, respetando en todo caso lo establecido por el criterio interpretativo establecido por la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno C1/001/2015 de 24 de junio de 2015.

Dicha información se encuentra disponible en la base de datos DARETRI y es la que se solicita».

2. La Dirección General de Costes de Personal del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) dictó resolución de fecha 15 de junio de 2023 con el siguiente contenido:

«(...) resuelve inadmitir a trámite la solicitud de acceso a la información en sus apartados 2 y 3, al entender que el objeto de la misma no recae sobre "información pública" según la configuración prevista en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre; y en sus apartados 1 y 4, conforme al artículo 18.1 c) y d) de la citada ley, al no obrar en poder de esta Dirección General la información tal como se solicita, por los fundamentos que a continuación se exponen:

I. En relación a la primera petición, en la que se solicitan "las estadísticas de gastos de personal del colectivo de personal laboral sin convenio en el exterior de los últimos 10 años" se informa que el Plan Estadístico Nacional (PEN) es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado. El vigente PEN 2021-2024 contiene las estadísticas para fines estatales que han de elaborarse en dicho cuatrienio por los servicios estadísticos de la Administración General del Estado o cualesquiera otras entidades de ella dependientes. En la

actualidad, el PEN no publica estadísticas sobre efectivos y retribuciones en los términos planteados, motivo por el que no puede atenderse la petición efectuada.

II. En relación a la segunda y tercera petición (...)

De conformidad con los artículos 12 y 13 LTAIBG, lo que el derecho a la información pública ampara es el acceso a “contenidos o documentos en todo tipo de formato o soporte”, “que obren en poder del órgano al que se solicitan” y “que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”, circunstancias que no se dan en la solicitud presentada, ya que dar respuesta a las dos consultas planteadas no hace referencia a contenidos o documentos existentes en este centro directivo, sino que requiere de la emisión de un juicio de valor que excede de lo que se considera información pública (...).

Entre otras, la Sentencia de la sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de enero de 2017, dictada en el recurso de apelación número 63/2016, indica que “el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. “

Asimismo, la Sentencia 60/2016 del Juzgado Central Contencioso-Administrativo número 9, ratificada por Sentencia Audiencia Nacional 75/2017 (As. 1/2015), donde se expone que “la interpretación que hace la demandada, va más allá de lo pretendido por el artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.

III. En la última petición se requiere información de las retribuciones básicas del personal sin convenio de la AGE en el exterior (sueldo base de todos los puestos de dicho personal, anonimizados, mediante el código de puesto en la correspondiente RPT), precisando que dicha información se encuentra disponible en la base de datos DARETRI, y que es esta la que se solicita. En este sentido, es necesario precisar que DARETRI se rige por la Orden PRE/390/2002, de 22 de febrero, por la que se implanta un sistema para la obtención de datos de retribuciones de los efectivos al servicio del sector público estatal. Así, su objeto es la captación automatizada de los datos retributivos contemplados en los artículos 11 a 15 del capítulo I del «Presupuesto de Gastos» de los Presupuestos Generales del Estado, fijándose en su anexo I las características del fichero que las distintas unidades u órganos afectados han de remitir. Dada su naturaleza y la finalidad con la que se estableció, dispone de un nivel

de agregación que no hace posible facilitar la información con el detalle que se solicita».

3. Mediante escrito registrado el 3 de julio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto:

«Con referencia al punto 3 la Administración no cuestiona que la parte solicitante tenga legitimidad para solicitar los datos, ni tampoco que no esté en disposición de los mismos, sino que la fuente a la que se aludía en la solicitud no es la correcta por no contener los datos agregados en la forma que se solicita.

Desearía obtener acceso a las retribuciones básicas de estos empleados públicos, debidamente anonimizadas respetando el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y buen Gobierno C1/001/2015, datos que me son necesarios en calidad de representante sindical por parte de CSIF y con objeto de fiscalización de los mismos y ante las denuncias reiteradas por parte de estos empleados de situaciones endémicas de desigualdades salariales para empleados públicos de idénticas categorías y funciones.

No resulta de recibo que los datos que se solicitan son públicos para la totalidad del resto de empleados públicos de la Administración General del Estado y sin embargo son inaccesibles para el personal laboral en el exterior que no forma parte del Convenio Único».

4. Con fecha 4 de julio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) 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 11 de julio de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

« - Este centro directivo se ratifica en los fundamentos que motivaron la decisión de inadmisión a trámite de la pretensión formulada por el reclamante en su punto 3 (sic), al no obrar en su poder la información tal como se solicita(...)

Del tenor literal del escrito se deduce claramente que la información para la que se solicita el acceso no es la retribución máxima que consta en la RPT, sino el sueldo base

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

atribuido al puesto, afirmando expresamente que dicha información se encuentra disponible en DARETRI y que es precisamente esa, y no otra, la que se solicita.

La resolución emitida se ajustó al contenido de la petición, informando que DARETRI no dispone de un nivel de agregación que permita facilitar la información requerida, motivo por el que se procedió a la inadmisión a trámite.

En la reclamación presentada ante el CTBG se indica que el motivo de la disconformidad con la resolución es que la Administración no indica que no dispone de esos datos, sino que la fuente a la que alude la solicitud no es la correcta, cuando es la propia solicitud la que circunscribe la información solicitada a la que obre en la citada fuente.

No obstante, se señala que en el supuesto de que la información requerida no se hubiera ceñido a la que obra en DARETRI, no hubiera sido posible para este centro directivo dar acceso a la información, conforme a lo previsto en el artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dado que los sueldos base reales atribuidos a los puestos de personal laboral sin convenio en el exterior no se fijan por esta Dirección General, que lo que hace es determinar las retribuciones máximas, sino por los diferentes departamentos a los que están adscritos tales puestos, debiendo estos pronunciarse sobre la procedencia del acceso.

SEXTO. - En consecuencia, esta Dirección General a la vista de la petición inicial, del motivo de la reclamación y de las alegaciones formuladas, considera la procedencia de la inadmisión a trámite de la solicitud en su punto 3 (sic), en aplicación del artículo 18.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre»

5. El 12 de julio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. No hay constancia de su comparecencia.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

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

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

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre los gastos de personal del colectivo de personal laboral sin convenio en el exterior de los últimos 10 años; en particular, (i) las estadísticas de gastos de personal del colectivo de personal laboral sin convenio en el exterior; (ii) la razón por la que no aparece esta información en la página web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos; (iii) la razón por la que no es posible conocer las retribuciones básicas (sueldo base) del personal laboral sin convenio en exterior de la AGE y (iv) la información de las retribuciones básicas del personal laboral sin convenio de la Administración General del Estado en el Exterior.

El Ministerio requerido inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información en sus apartados 2 y 3, al entender que el objeto de la misma no recae sobre *información pública* de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG; acordando asimismo la

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>

inadmisión de lo solicitado en los apartados 1 y 4 de la solicitud, con fundamento en el artículo 18.1 c) y d) LTAIBG.

4. Con carácter previo es necesario precisar que el objeto de esta reclamación, atendiendo al escrito presentado ante este Consejo, se circunscribe a la inadmisión de la solicitud de información concerniente a las retribuciones básicas del personal laboral sin convenio de la AGE en el exterior, al entender el reclamante que el Ministerio requerido dispone de esa información.

Respecto de esta concreta cuestión, el Ministerio justifica la inadmisión en el hecho de que, dada su naturaleza y finalidad, la base de datos DARETRI dispone de un nivel de agregación que no hace posible facilitar la información que se solicita. Durante la tramitación de este procedimiento añade que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 19.4 LTAIBG en relación con el artículo 18.1.d) LTAIBG, puesto que *«los sueldos base reales atribuidos a los puestos de personal laboral sin convenio en el exterior no se fijan por esta Dirección General, que lo que hace es determinar las retribuciones máximas, sino por los diferentes departamentos a los que están adscritos tales puestos, debiendo estos pronunciarse sobre la procedencia del acceso.»*

5. Por lo que concierne, en primer lugar, al fundamento de la denegación inicial que no es otro que la falta de disponibilidad de los datos en la forma en que los pide el reclamante —al no figurar así en la base de datos DARETRI, a la que se refiere el solicitante en su petición inicial—, no es posible desconocer que, siendo claro el objeto de la pretensión ejercitada, el eventual error del solicitante en la indicación de la base de datos en la que, a su parecer, se encuentra la información no puede constituir, en modo alguno, el fundamento de la denegación.

Esto es, con independencia de la indicación del reclamante de que *«dicha información se encuentra disponible en la base de datos DARETRI y es la que se solicita»*, no procede una interpretación literal y restrictiva como la que realiza el Ministerio requerido, argumentando que *«es la propia solicitud la que circunscribe la información solicitada a la que obre en la citada fuente.»*

5. Por lo que concierne a la invocación del artículo 19.4 LTAIBG en relación con el artículo 18.1.d) LTAIBG, conviene precisar que el Ministerio incurre en una contradicción con lo afirmado sobre la no disponibilidad de la información, pues el artículo 19.4 LTAIBG parte de la premisa de que la información *obra en poder* del órgano que aplica el precepto, si bien, al corresponder la autoría a otro sujeto obligado, procede remitirle la solicitud para que sea éste quien decida: *«[c]uando la información objeto de la solicitud, aun obrando*

en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso».

Por su parte, el artículo 18.1.d) LTAIBG permite inadmitir la solicitud cuando la información *no obre en poder* del sujeto al que se ha dirigido y *desconozca* al competente, debiendo indicar entonces, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.2 LTAIBG, *el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud*. Sin embargo, en este caso, no resulta en modo alguno plausible que el Ministerio de Hacienda, en el supuesto de que no sea él mismo el que la posee, desconozca quien dispone de la información sobre las retribuciones básicas de un colectivo concreto de empleados públicos de la Administración General del Estado. Y, para estos supuestos, en los que el sujeto requerido *conoce* el órgano o los órganos competentes ha de ser él quien les remita la solicitud, informando de ello al solicitante, por disponerlo así el artículo 19.1 LTAIBG (*«Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste le remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante»*).

6. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, procede de estimar la reclamación para que el Ministerio de Hacienda facilite la información reclamada si obra en su poder o, de no ser así, deje constancia de ello, y remita la solicitud al órgano u órganos competentes, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19.1 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información si obra en su poder:

- *Sueldos base de los puestos de personal laboral sin convenio en el exterior, anonimizados mediante el código de puesto en la correspondiente RPT, y la retribución básica atribuida a dicho código de puesto.*

Subsidiariamente, deje constancia de ello en su resolución y remita la solicitud al órgano u órganos competentes, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19.1 LTAIBG

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

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, 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

R CTBG
Número: 2024-0061 Fecha: 19/01/2024

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>