



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 586/2019

S/REF: 001-036235

N/REF: R/0586/2019; 100-002838

Fecha: 7 de noviembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda

Información solicitada: Salarios y pagas de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) en el exterior

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al 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), con fecha 31 de julio de 2019, la siguiente información:

¿En qué países la CECIR tiene constancia de que paga a sus empleados contratados locales en el extranjero el salario mínimo legal?

¿En qué países la CECIR se ha visto obligada a aprobar un complemento salarial específico para los contratados locales en el extranjero para llegar al salario mínimo legal en esos países?

¿Cuáles son las razones objetivas por las cuales la CECIR considera que no se debe actualizar el salario de esos empleados públicos que reciben el salario mínimo legal de los países en que

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

han sido contratados, para con ello recibir un salario equivalente al resto de empleados públicos contratados locales en el extranjero, que reciben un salario muy superior al salario mínimo legal de sus respectivos países, y que permita un poder adquisitivo y un nivel de vida equivalente en todos los países?

¿Cuál ha sido el aumento de los módulos de calidad de vida y equiparación del poder adquisitivo recibido por los funcionarios destinados en los países cuyos empleados públicos contratados locales reciben el salario mínimo legal desde 2008 hasta la actualidad?.

2. Con fecha 13 de agosto de 2019, el MINISTERIO DE HACIENDA dictó resolución por la que respondía al solicitante lo siguiente:

La petición se recibió en la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas el 1 de agosto de 2019, fecha a partir de la cual empezó a contar el plazo de un mes para su resolución, previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Analizado el contenido de la solicitud, la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, resuelve admitir la petición deducida, informando lo siguiente:

¿En qué países la CECIR tiene constancia de que paga a sus empleados contratados locales en el extranjero el salario mínimo legal?

La CECIR, de conformidad con lo establecido en el artículo 1. Uno. del Real Decreto 469/1987, de 3 de abril, determina las retribuciones anuales máximas de los puestos de trabajo a desempeñar por el personal laboral que se contrata en el exterior conforme a la legislación local, en el marco de lo dispuesto por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Dentro de las citadas retribuciones máximas anuales fijadas para cada puesto de trabajo, las condiciones concretas laborales y retributivas quedan establecidas en el correspondiente contrato de trabajo, sujeto a la normativa aplicable general y del país correspondiente.

¿En qué países la CECIR se ha visto obligada a aprobar un complemento salarial específico para los contratados locales en el extranjero para llegar al salario mínimo legal en esos países? y ¿Cuál ha sido el aumento de los módulos de calidad de vida y equiparación del poder adquisitivo recibido por los funcionarios destinados en los países cuyos empleados públicos contratados locales reciben el salario mínimo legal desde 2008 hasta la actualidad?

Dado que la casuística normativa de los países es muy amplia, el procedimiento de actualización tampoco es único, pero hasta la fecha, la CECIR no ha aprobado “complementos salariales específicos para contratados laborales en el extranjero para llegar al salario mínimo legal”.

En los casos en los que, de conformidad con la normativa de orden público de un país, las cuantías fijadas como límite retributivo máximo de algún puesto de trabajo quedan por debajo del salario mínimo legal aprobado para el mismo (o su categoría profesional), la CECIR, a instancia del Departamento correspondiente, y previa justificación documental acreditativa de que la citada normativa es aplicable, modifica las condiciones fijadas para el puesto o puestos de trabajo concretos, en cuantos aspectos sea necesario para dar cumplimiento efectivo a la misma.

Respecto de los países en los que desde 2008 se ha tramitado algún expediente de modificación de las características de algún puestos de trabajo para adecuar los mismos a la normativa local aplicable sobre salario mínimo, debido a la reciente implantación informática del sistema específico de información para la gestión y control de expedientes tramitados en el ámbito de costes de personal, no se dispone de un listado desde 2008, por lo que sólo es posible facilitar la información acotada a los expedientes tramitados en el año 2018 y el tiempo transcurrido hasta la fecha de 2019. En este periodo se han tramitado expedientes se referidos a puestos de trabajo en los siguientes países: Bélgica, Australia, Francia y Países Bajos

En la siguiente tabla se plasman los valores de los módulos de calidad de vida y de equiparación del poder adquisitivo aprobados en 2018 y 2019 recibidos por los funcionarios destinados en Australia, Bélgica, Francia y Países Bajos, así como las variaciones porcentuales habidas en cada uno de ellos.

PAÍS	2019			2018			Inc.rem.2019/2018		
	MCV	MPA I	MPA II	MCV	MPA I	MPA II	MCV	MPA I	MPA II
AUSTRALIA (Commonwealth)	2,150	1,827	1,472	2,150	1,903	1,533	0,00%	-3,99%	-3,98%
BELGICA (Reino)	1,950	1,852	1,319	1,950	1,850	1,318	0,00%	0,12%	0,08%
FRANCIA (Rep)	1,950	1,792	1,279	1,950	1,790	1,277	0,00%	0,12%	0,16%
PAISES BAJOS (Reino)	1,950	1,784	1,280	1,950	1,783	1,279	0,00%	0,06%	0,08%

NOTAS :
 MCV: Módulo de calidad de vida
 MPA I: Módulo de equiparación del poder adquisitivo Tipo I (comprendivo de compensación por vivienda)
 MPA II: Módulo de equiparación del poder adquisitivo Tipo II (no comprendivo de compensación por vivienda)

¿Cuáles son las razones objetivas por las cuales la CECIR considera que no se debe actualizar el salario de esos empleados públicos que reciben el salario mínimo legal de los países en que han sido contratados, para con ello recibir un salario equivalente al resto de empleados públicos contratados locales en el extranjero, que reciben un salario muy superior al salario mínimo legal de sus respectivos países, y que permita un poder adquisitivo y un nivel de vida equivalente en todos los países?

La actualización de las retribuciones del personal contratado en el exterior conforme a la legislación local, se realiza de acuerdo con lo dispuesto en el 32.4 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

En virtud de las competencias que tiene atribuidas, la CECIR aprobó la resolución de actualización retributiva de carácter general de 28 de febrero de 2019 (Ref. 332/2019-L) cuya copia se adjunta como Anexo, teniendo en cuenta la situación económica y presupuestaria actual, en el marco del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 19 de agosto de 2019, [REDACTED] [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

1ª información solicitada no se responde.

3ª información solicitada: la respuesta no proporciona la información que se solicita. Es necesario conocer las razones objetivas por las cuales la Administración adopta sus decisiones para poder fiscalizar que se cumple el principio de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de la Administración.

4ª Información que se solicita se responde solo de forma muy parcial, solamente para el año 2018 cuando se solicitaba la información para el periodo 2008 hasta la actualidad, el hecho de que el sistema no se encuentre informatizado no exime a la Administración de proceder a remitir la información que se solicita.

4. Con fecha 27 de agosto de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Ministerio el 12 de septiembre de 2019 en los siguientes términos:

1ª pregunta ¿En qué países la CECIR tiene constancia de que paga a sus empleados contratados locales en el extranjero el salario mínimo legal? El interesado considera que con la respuesta dada no se responde a la pregunta formulada.

Este centro directivo con su respuesta lo que ha puesto de manifiesto es que la CECIR, según el Real Decreto 469/1987, es competente para fijar los límites “máximos” retributivos de los empleados contratados en el extranjero, de acuerdo con las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

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

Además, tal y como se aclaró en la respuesta a la segunda pregunta, en los casos en los que, de conformidad con la normativa de orden público de un país, las cuantías fijadas como límite retributivo máximo de algún puesto de trabajo quedasen por debajo del salario mínimo legal aprobado para el mismo (o su categoría profesional), la CECIR, a instancia del Departamento correspondiente, y previa justificación documental acreditativa de que la citada normativa es aplicable, modifica las condiciones fijadas para el puesto o puestos de trabajo concretos, en cuantos aspectos sea necesario para dar cumplimiento efectivo a la misma; Por tanto, las competencias de la CECIR se limitan a la determinación de las retribuciones anuales máximas de los puestos de trabajo a desempeñar por el personal laboral que se contrata en el exterior conforme a la legislación local, en el marco de lo dispuesto por las LPGE, y no tiene constancia de en qué países se paga el salario mínimo legal a este tipo de personal, por parte de los Ministerios.

Para extraer los datos de años anteriores, y poder realizar el listado de todos los países en los que la CECIR se ha visto obligada a garantizar el salario mínimo, habría que revisar de manera individual cada una de las resoluciones dictadas por CECIR. Por concretar una cifra, considerando 2008, año fijado por el interesado en la cuarta pregunta de su petición, desde esa fecha hasta el año 2018 la CECIR dictó 12.515 resoluciones.

3ª pregunta ¿Cuáles son las razones objetivas por las cuales la CECIR considera que no se debe actualizar el salario de esos empleados públicos que reciben el salario mínimo legal de los países en que han sido contratados, para con ello recibir un salario equivalente al resto de empleados públicos contratados locales en el extranjero, que reciben un salario muy superior al salario mínimo legal de sus respectivos países, y que permita un poder adquisitivo y un nivel de vida equivalente en todos los países? El interesado plantea esta cuestión y reclama contra la respuesta dada porque quiere saber si se cumple o no el principio de la interdicción de la arbitrariedad en la actuación de este Centro directivo.

Este principio, establecido en el artículo 9.3 de la Constitución, significa que las autoridades no pueden tomar decisiones arbitrarias entendiéndose por tales, fundamentalmente, aquellas que supongan una infracción del principio de igualdad de trato de los administrados ante la aplicación de la ley y las reglas objetivamente determinadas. Este principio indica la prohibición de que los poderes públicos actúen conforme a la mera voluntad de sus titulares, sin ajustarse a las normas. En el Estado de Derecho rige el imperio de la ley, a la que están sujetos todos los poderes.

A la vista de lo anterior esta Dirección General quiere poner de manifiesto que todas sus competencias las desarrolla y ejecuta bajo la legalidad vigente. Todas las resoluciones dictadas son motivadas con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, dando

así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En la cuestión planteada por el interesado, no sólo se justificó que la resolución de la CECIR estaba fundamentada en el artículo 32.4 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, y en el principio de estabilidad presupuestaria (quizás hubiera que haber concretado con el artículo 135.1 de la Constitución española "Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria" y con el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), sino que además se adjuntó la copia de la resolución de actualización retributiva de carácter general de 28 de febrero de 2019 (se acompaña de nuevo como anexo), explicando los hechos y las normas jurídicas que justificaban la decisión de la CECIR en su reunión del día 28 de febrero de 2019.

4ª pregunta ¿Cuál ha sido el aumento de los módulos de calidad de vida y equiparación del poder adquisitivo recibido por los funcionarios destinados en los países cuyos empleados públicos contratados locales reciben el salario mínimo legal desde 2008 hasta la actualidad? Para responder a esta cuestión es evidente que hay que saber los países cuyos empleados públicos contratados locales reciben el salario mínimo legal desde 2008; es decir, esta pregunta está relacionada con la primera.

Cómo ha quedado explicado en las alegaciones a esa primera cuestión, no es posible facilitar el listado desde 2008. Por ese motivo, es a partir de este momento cuando se ha podido realizar una búsqueda informática y saber los países en los que desde ese año se han tramitado expedientes de modificación de las características de los puestos de trabajo para adecuar los mismos a la normativa local aplicable sobre salario mínimo, y en consecuencia sólo se han podido dar los valores de los módulos de calidad de vida y de equiparación del poder adquisitivo aprobados en 2018 y 2019 recibidos por los funcionarios destinados en Australia, Bélgica, Francia y Países Bajos.

Para extraer los datos de años anteriores habría que revisar de manera individual cada una de las resoluciones dictadas por CECIR.

El interesado pide desde 2008. Desde esa fecha hasta el año 2018 la CECIR dictó 12.515 resoluciones (Año 2008: 2.539 resoluciones. Año 2009: 1.772 resoluciones. Año 2010: 1.396 resoluciones. Año 2011: 919 resoluciones. Año 2012: 812 resoluciones Año 2013: 844 resoluciones. Año 2014: 823 resoluciones. Año 2015: 1.166 resoluciones. Año 2016: 969 resoluciones. Año 2017: 1,275 resoluciones)

Para la comprobación de cada una de esas resoluciones sería necesario formar un equipo de trabajo de varios funcionarios que tendrían que dejar las labores que tuviesen encomendadas, lo cual supondría, un coste para la Administración, que, no obstante, podría ser sufragado mediante el cobro de tasas, de acuerdo con el artículo 22.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que alude a la aplicación de la Ley de Tasas y Precios Públicos cuando fuese necesaria “la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente del original”

También podría contemplarse la posibilidad de celebrar un contrato con alguna empresa privada dedicada a estas labores, si bien el coste que generaría para la Administración habría que repercutirlo en la interesada. No obstante, en ese caso, procedería la aplicación del artículo 18.1. c de la Ley, sobre causas de inadmisión, al tratarse de una documentación que no es inicialmente asequible y que hace precisa una labor previa de reelaboración.

5. El 13 de septiembre de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común](#)³ de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes, manifestando lo siguiente:

1ª Pregunta. Las afirmaciones de la Administración son contradictorias. Por un lado manifiesta que “no tiene constancia de en qué países se paga el salario mínimo legal a este tipo de personal” para a renglón seguido manifestar: “poder realizar el listado de todos los países en los que la CECIR se ha visto obligada a garantizar el salario mínimo” por lo tanto la CECIR sí dispone de dicha información.

3ª Pregunta. Manifiesta el Ministerio de Hacienda que la publicación de la Resolución de actualización retributiva de carácter general del pasado 28 de febrero de 2019 (Ref.332/2019-L) se encuentra debidamente motivada. Dicha resolución únicamente contiene una tabla de actualización salarial que indica los porcentajes de subida que corresponden a cada país, pero sin publicar ni los datos en los que se basa el aumento ni la metodología utilizada que permitan por un lado fiscalizar la veracidad de los datos y la corrección de la metodología utilizada. Pretende el Ministerio de Hacienda que el demandante de la información acepte las tablas como un acto de fe, que la actuación de la Administración es correcta en base a una motivación genérica de cumplimiento con los principios de estabilidad presupuestaria. El Artículo 32.4 de la Ley 6/2018 manifiesta: “El Ministerio de Hacienda y Función Pública, determinará y, en su caso, actualizará las retribuciones del personal laboral en el exterior de acuerdo con las circunstancias específicas de cada país”. La publicación de

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

una simple tabla de aumentos por países, sin la publicación de las “circunstancias” de cada país que han sido utilizadas para determinar la cuantía, ni la metodología utilizada para la determinación de los porcentajes, no permite fiscalizar el efectivo cumplimiento de la motivación e interdicción de la arbitrariedad en la actuación de la Administración.

4ª pregunta. Se excusa el Ministerio de Hacienda en la entrega de la información en la ausencia de informatización de los expedientes de la CECIR hasta el año 2018 y pretende además repercutir en el demandante de la información los gastos derivados de la obtención de la misma. Resulta absolutamente contradictorio con el principio de transparencia y acceso a la información pública el pretender repercutir los gastos de obtención de la información en el demandante de la misma y está utilizados en este caso por el Ministerio de Hacienda como un elemento de disuasión en el acceso a la información, que no se puede permitir en ningún caso.

Es cuestionable la ausencia del más mínimo sistema de clasificación en la custodia y archivo de los expedientes, que permita discriminar aquellos cuya información se solicita, ya sea el Ministerio al que hace referencia, tipo de expediente que se solicita etc. La Administración manifiesta que desde 2008 hasta la fecha se han producido 12.515 resoluciones de la CECIR, pero teniendo en cuenta los datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda, que manifiesta que en todo 2018 hasta la actualidad solo ha habido 4 resoluciones, el número de Resoluciones de la CECIR que resultarían de interés para el solicitante es muchísimo más reducido.

No es imputable al administrado la ausencia de una mínima diligencia de la Administración en el mantenimiento de un sistema básico de clasificación de las Resoluciones de la CECIR, que permita un acceso discriminatorio a las mismas, más teniendo en cuenta que el acceso a dichas resoluciones no es público. En ningún caso parece adecuado ni proporcional que el Ministerio solo acceda a facilitar los datos correspondientes a 1 año cuando se solicitan los datos correspondientes a los últimos 10 años.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo](#)

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

de Transparencia y Buen Gobierno⁵, la Presidencia 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 12⁶, 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 los 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 cuanto al fondo del asunto, sobre los salarios de los empleados públicos en el extranjero, debe analizarse la reclamación punto por punto para poder alcanzar una resolución ajustada a la LTAIBG.

Previamente, hay que mencionar que la Comisión Interministerial de Retribuciones (CIR) y su Comisión Ejecutiva (CECIR), desde su creación mediante Real Decreto 469/1987, de 3 de Abril, desempeñan funciones en la gestión de las retribuciones de los empleados públicos de la Administración General del Estado, sus organismos y entidades, contribuyendo en el control del gasto público en materia salarial y en el mantenimiento de la homogeneidad, tanto cuantitativa como cualitativa, del modelo retributivo creado por la Ley 30/1984 de 2 de agosto y su normativa de desarrollo.

En desarrollo de sus funciones, la CECIR dictó el siguiente ACUERDO, de fecha 28 de febrero de 2019⁷:

"A la vista del comportamiento de la inflación de cada país, y la evolución de los tipos de cambio, se autoriza a los Departamentos ministeriales, Organismos Públicos y Entes con personal laboral contratado en el exterior sujetos a la legislación local, a incrementar las

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ http://www.funciona.es_con_el_código:PCEznwRhXovM

retribuciones del personal laboral en el exterior en el porcentaje que como máximo se señala, para cada país y divisa de situación, en el Anexo adjunto al presente Acuerdo.

La aplicación de este porcentaje máximo y cuantía autorizada en el presente Acuerdo se realizará con efectos de 1 de enero de 2019.

La antigüedad se devengará conforme al régimen establecido en el Acuerdo de esta Comisión de Ejecutiva 28 de diciembre de 1990, modificado por el de 14 de febrero de 2007, incrementando los valores de los trienios de cada país y categoría en el porcentaje de revisión que se señala en el Anexo.

Las equiparaciones retributivas aplicables al personal laboral que se encuentre en el ámbito de aplicación de esta Resolución serán las correspondientes al acuerdo de esta Comisión de fecha 23 de enero de 2019.

Lo establecido en este Acuerdo solo se aplicará a colectivos o departamentos ministeriales que confeccionen las nóminas en divisas, y con el límite máximo de las cuantías retributivas que figuren en las relaciones de puestos de trabajo o el catálogo autorizado por la C.E.C.I.R., siempre que la revisión de sus retribuciones no se realice por aplicación de la legislación local del país en el que ejercen su función.

Tampoco afectará a los trabajadores a los que por sentencia judicial se les deba aplicar el Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado, cuyas retribuciones se actualizan de conformidad con las previsiones generales para el mismo.”

Este Acuerdo contiene un Anexo (CIR 7/2019) sobre Revisión Salarial para el Personal Laboral en el Exterior 2019, que contiene la relación de países, monedas y % de revisión.

4. La primera cuestión a analizar es la siguiente: *¿En qué países la CECIR tiene constancia de que paga a sus empleados contratados locales en el extranjero el salario mínimo legal?*

La Administración contestó que las condiciones concretas laborales y retributivas quedan establecidas en el correspondiente contrato de trabajo, sujeto a la normativa aplicable general y del país correspondiente. Posteriormente, en vía de reclamación, añade que las competencias de la CECIR se limitan a la determinación de las retribuciones anuales máximas de los puestos de trabajo a desempeñar por el personal laboral que se contrata en el exterior conforme a la legislación local, en el marco de lo dispuesto por las LPGE, y no tiene constancia de en qué países se paga el salario mínimo legal a este tipo de personal, por parte de los Ministerios. Para extraer los datos de años anteriores, y poder realizar el listado de todos los países en los que la CECIR se ha visto obligada a garantizar el salario mínimo, habría que

revisar de manera individual cada una de las resoluciones dictadas por CECIR. Por concretar una cifra, considerando 2008, año fijado por el interesado en la cuarta pregunta de su petición, desde esa fecha hasta el año 2018 la CECIR dictó 12.515 resoluciones.

Realmente, lo solicitado no es cuánto se paga a los empleados públicos españoles en el exterior, sino si la CECIR sabe cuántos países pagan el salario mínimo a sus nacionales en el exterior, posiblemente a los efectos de realizar una comparativa. Esta información entendemos que no es competencia de la CECIR y que no está en su poder, puesto que depende de las legislaciones locales de cada país pagar a sus respectivos empleados públicos nacionales los salarios que estime pertinentes cuando se desplazan al extranjero.

Por ello, la reclamación debe ser desestimada en este punto.

5. La segunda cuestión es la relativa a *¿Cuáles son las razones objetivas por las cuales la CECIR considera que no se debe actualizar el salario de esos empleados públicos que reciben el salario mínimo legal de los países en que han sido contratados, para con ello recibir un salario equivalente al resto de empleados públicos contratados locales en el extranjero, que reciben un salario muy superior al salario mínimo legal de sus respectivos países, y que permita un poder adquisitivo y un nivel de vida equivalente en todos los países?*

La Administración contestó que *la actualización de las retribuciones del personal contratado en el exterior conforme a la legislación local, se realiza de acuerdo con lo dispuesto en el 32.4 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. En virtud de las competencias que tiene atribuidas, la CECIR aprobó la resolución de actualización retributiva de carácter general de 28 de febrero de 2019 (Ref. 332/2019-L) cuya copia se adjunta como Anexo, teniendo en cuenta la situación económica y presupuestaria actual, en el marco del principio de estabilidad presupuestaria.*

En vía de reclamación añadió que *las retribuciones del personal contratado en el exterior conforme a la legislación local, se realiza de acuerdo con lo dispuesto en el 32.4 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.*

A nuestro juicio, es de conocimiento público que la CECIR actualiza las retribuciones de su personal en el exterior, como consta en el Acuerdo de 28 de febrero de 2019, ya citado. No cabe duda a este Consejo de Transparencia que las resoluciones y acuerdos de la CECIR sobre esta materia se basan en el estricto cumplimiento de la legislación vigente.

Sin embargo, como señala el reclamante, en vía de reclamación, no se conocen *las "circunstancias" de cada país que han sido utilizadas para determinar la cuantía, ni la metodología utilizada para la determinación de los porcentajes, no permite fiscalizar el*

efectivo cumplimiento de la motivación e interdicción de la arbitrariedad en la actuación de la Administración.

En este sentido, debe señalarse que La *Ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG está contenida en su *Preámbulo: La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Atendiendo a esta finalidad, se puede concluir que es de interés público conocer las razones que motivan el proceder de la Administración en orden a las causas que justifican las cuantías aplicadas a los incrementos salariales de los empleados públicos en el exterior, y porqué varían de unos países a otros.

Sin embargo, esta pregunta no se puede deducir del contenido de la solicitud de acceso ni de la posterior reclamación, ya que lo realmente solicitado y reclamado es conocer *las razones objetivas por las cuales la CECIR considera que no se debe actualizar el salario de esos empleados públicos que reciben el salario mínimo legal de los países en que han sido contratados*, cuestión que ha sido resuelta por la Administración.

Como ha sostenido en múltiples ocasiones este Consejo de Transparencia (por ejemplo, las resoluciones [R/0202/2017](#)⁸ y la [R/0270/2018](#)⁹) *no es permisible cambiar los términos de la solicitud en vía de Reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución*¹⁰, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.

La [Sentencia del Tribunal Constitucional, de 7 de abril de 2005](#)¹¹, que define este principio, señala que la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados procurando la claridad y no la confusión normativa y como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho.

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

¹⁰ <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=9&tipo=2>

¹¹ <https://2019.vlex.com/#vid/23866080>

Estos razonamientos son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa. Por ello, la reclamación también debe ser desestimada en este punto.

6. La última cuestión es la siguiente: *¿Cuál ha sido el aumento de los módulos de calidad de vida y equiparación del poder adquisitivo recibido por los funcionarios destinados en los países cuyos empleados públicos contratados locales reciben el salario mínimo legal desde 2008 hasta la actualidad?*

La Administración contestó que *no se dispone de un listado desde 2008, por lo que sólo es posible facilitar la información acotada a los expedientes tramitados en el año 2018 y el tiempo transcurrido hasta la fecha de 2019. En este periodo se han tramitado expedientes se referidos a puestos de trabajo en los siguientes países: Bélgica, Australia, Francia y Países Bajos y adjunta una tabla donde se plasman los valores de los módulos de calidad de vida y de equiparación del poder adquisitivo aprobados en 2018 y 2019 recibidos por los funcionarios destinados en Australia, Bélgica, Francia y Países Bajos, así como las variaciones porcentuales habidas en cada uno de ellos.*

En vía de reclamación, añade que *El interesado pide desde 2008. Desde esa fecha hasta el año 2018 la CECIR dictó 12.515 resoluciones (Año 2008: 2.539 resoluciones. Año 2009: 1.772 resoluciones. Año 2010: 1.396 resoluciones. Año 2011: 919 resoluciones. Año 2012: 812 resoluciones Año 2013: 844 resoluciones. Año 2014: 823 resoluciones. Año 2015: 1.166 resoluciones. Año 2016: 969 resoluciones. Año 2017: 1,275 resoluciones). Para la comprobación de cada una de esas resoluciones sería necesario formar un equipo de trabajo de varios funcionarios que tendrían que dejar las labores que tuviesen encomendadas... en ese caso, procedería la aplicación del artículo 18.1. c de la Ley, sobre causas de inadmisión, al tratarse de una documentación que no es inicialmente asequible y que hace precisa una labor previa de reelaboración.*

En este sentido, debe aclararse que las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, por su encaje procedimental y por constituir una restricción a su tramitación, deben ser invocadas por la Administración en el momento de contestar a la solicitud, no pudiendo serlo en vía de Reclamación sin que previamente hayan sido alegadas en la contestación al solicitante, ya que acudir al Consejo de Transparencia es un recurso administrativo que debe estar orientado a analizar el contenido de la Resolución que se reclama.

No obstante, también debe aclararse la Administración está obligada a entregar la información tal y como figura en sus archivos y bases de datos.

El concepto de reelaboración debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las

competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

(...) En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: "volver a elaborar algo". Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información".

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión.

Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *"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".*

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 nº 63/2016 *"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. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia".*

Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...)* Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información (...).

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte el argumento de la Administración cuando alega que no tiene la información tal y como se le solicita, aunque pueda tenerla mediante datos agregados, debiendo realizar una nueva labor de búsqueda, recopilación, análisis y depuración para obtener el resultado concreto que pide el reclamante, lo que constituye una acción previa de reelaboración que no permiten la Ley ni los tribunales de justicia.

En este sentido, ha de recordarse el reciente pronunciamiento de la Audiencia Nacional en sentencia dictada el 13 de marzo de 2019 en el recurso de apelación nº 29/2019 *Precisamente, por ser excesiva la documentación reclamada existe una labor de cuasireelaboración puesto que es preciso anonimizar o desagregar una ingente cantidad de datos que, en ocasiones, (...), no es fácil.*

En consecuencia, y en base a los argumentos precedentes, procede desestimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de agosto de 2019, contra la resolución, de fecha 13 de agosto de 2019, del MINISTERIO DE HACIENDA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹²](#), 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 octubre¹³](#), 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-Administrativa¹⁴](#).

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>