

Resolución 658/2019

S/REF: 001-036480

N/REF: R/0658/2019; 100-002922

Fecha: 11 de diciembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Información solicitada: Retribuciones de altos cargos de las Comunidades Autónomas.
Aplicación ISPA

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la Dirección General de la Función Pública (MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA) través del Portal de la Transparencia, 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) y con fecha 8 de agosto de 2019, la siguiente información:

- *Detalle de todas y cada una de las retribuciones consignadas en la Aplicación ISPA correspondientes a los ejercicios 2016, 2017 y 2018 (ISPA 2017, ISPA 2018 e ISPA 2019) referidas a los altos cargos de comunidades autónomas (modelo F9-1). En concreto, para cada*

¹ <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>

asiento registral solicito las siguientes categorías de información, tal y como aparecen en el modelo F9-1:

- 1. Año del ejercicio y/o número de ISPA.*
 - 2. Comunidad autónoma.*
 - 3. Denominación del puesto.*
 - 4. Número de efectivos.*
 - 5. Retribuciones de un puesto individual.*
 - 6. Administración de la Comunidad Autónoma o nombre del organismo autónomo dependiente.*
 - 7. Productividad asignada: módulos asignados a cada tipo de alto cargo, y en su defecto la cuantía media percibida cada año.*
2. Mediante resolución de 9 de septiembre de 2019, la Dirección General de la Función Pública contestó al solicitante en los siguientes términos:

De acuerdo con la letra a) 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 que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de la Función Pública considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que la información solicitada está siendo objeto de tratamiento y elaboración a efectos de su presentación a las comunidades autónomas en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público, y posterior publicación de los pertinentes resultados con la finalidad de permitir su conocimiento con carácter general, de acuerdo con el criterio de potenciar la transparencia activa, manifestado reiteradamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Adicionalmente, procede señalar que la información solicitada es pública y fácilmente accesible, ya que se recoge en los distintos portales de transparencia y webs oficiales de las Comunidades autónomas, y que en las mismas se puede obtener de una manera más detallada y completa que la contenida en el sistema ISPA.

A este respecto se informa que el objeto del sistema ISPA, no es el seguimiento individualizado de las retribuciones del personal del sector público, sino la obtención de una información agregada y homogénea que permita un mejor conocimiento de las retribuciones de los

distintos colectivos del personal al servicio de las Administraciones Públicas, tanto para la toma de decisiones que, en su caso, puedan corresponder, como para permitir publicitar con carácter general las referencias retributivas de los diferentes colectivos y Administraciones públicas.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra a) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

3. Con fecha 16 de septiembre de 2019, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en base a los siguientes argumentos:

1. Pese a que en mi petición solicito datos relativos a los ejercicios 2016, 2017 y 2018, la Dirección General de la Función Pública inadmite a trámite toda la información solicitada alegando que está en curso de elaboración o de publicación general. Es difícil sostener esta afirmación para la información relativa a los ejercicios 2016 y 2017, cuando las administración han debido remitir la información al espacio ISPA en 2017 y 2018, respectivamente. De hecho, la Dirección General de la Función Pública ha publicado información de estos dos ejercicios relativa a las retribuciones de los cargos electos locales.

2. La referencia a que esta información está disponible en portales de transparencia autonómicos carece de relevancia en esta solicitud, toda vez que lo que solicito es la información remitida por estas administraciones al Espacio ISPA gestionado por la Dirección General de Función Pública y, por tanto, la información solicitada sí obra en poder de esta Dirección General.

4. Con fecha 17 de septiembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente y al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas.

El escrito de alegaciones tuvo entrada el 7 de octubre y señalaba lo siguiente:

(...)

- *El reclamante manifiesta que esta Dirección General ha publicado en ISPA datos de cargos electos locales correspondientes a los años 2016 y 2017, por lo que no entiende el motivo*

de inadmisión. Debe aclararse que el objeto de la solicitud de acceso a la información pública se refiere a las retribuciones de altos cargos de Comunidades Autónomas, no de cargos electos locales.

Respecto a estos últimos, efectivamente, ya está publicada la información relativa a 2016 y 2017, y en pocos días se publicará la información relativa a 2013 (ISPA 2014), 2014 (ISPA 2015), 2015 (ISPA 2016) y 2018 (ISPA 2019). También se incluirán cuadros resumen de las retribuciones de los empleados públicos de las corporaciones locales, y se pasará a formato excel la información que solo estaba en pdf.

En cuanto al personal de las Comunidades Autónomas, este ejercicio se ha incorporado a ISPA como novedad un cuadro de retribuciones del personal funcionario al servicio de las CCAA, similar al de los Ayuntamientos y Diputaciones, Consejos y Cabildos insulares, así como un cuadro con las retribuciones totales, incluyendo la productividad, de los altos cargos de las Administraciones Autonómicas.

Por tanto, la información facilitada de CCAA se limita por ahora a la publicada en ISPA 2019, estando pendiente de elaborar la de los ejercicios anteriores. Debe señalarse al respecto que tratándose la información ISPA de una información compleja que requiere de un tratamiento especializado, y disponiendo de medios limitados, este Centro Directivo, de conformidad con los criterios que le han sido trasmitidos, y tomando en consideración las solicitudes recibidas por el Portal de Transparencia, ha considerado priorizar la transparencia activa, dando preferencia a la publicación de la información de interés general y accesible por todo ciudadano que pueda estar interesado.

- *En segundo lugar, y respecto a una posible discrepancia sobre el formato de la información a facilitar procede señalar lo siguiente:*

Podría admitirse que, a efectos de publicidad, el supuesto de altos cargos, por sus características, esté más cercano a los cargos electos de las entidades locales que al de los funcionarios, que requieren de una mayor protección individual. No obstante, debe insistirse en lo dicho en la Resolución de 9 de septiembre de 2019, objeto de la presente reclamación, de que el objeto del sistema ISPA no es el seguimiento individualizado de las retribuciones del personal del sector público, sino la obtención de una información agregada y homogénea que permita un mejor conocimiento de las retribuciones de los distintos colectivos. Y que los titulares últimos de la información que se interesa son las propias Comunidades Autónomas, limitándose la Administración General del Estado a requerir la información a los efectos antes señalados, sin intervenir en la determinación concreta de las cantidades, que dentro de los límites legales en su caso, puedan determinar las Administraciones autonómicas y locales.

Además, debe tenerse en cuenta que a pesar de las cautelas y advertencias que se incorporan a las Resoluciones de esta Dirección General con información ISPA, también transmitidas, en su caso, a ese CTBG, solicitando su consideración para dar traslado a los solicitantes de la información, en situaciones anteriores similares a la presente se ha comprobado que ello no siempre ha sido debidamente comprendido por los solicitantes, dando lugar a equívocos al responsabilizar incluso públicamente a la Administración General del Estado de la cuantía de las percepciones o retribuciones de determinados cargos o puestos de trabajo en que no ha tenido ninguna intervención en su determinación. O incluso en posibles errores materiales en las cantidades, cuando la AGE se ha limitado simplemente a recoger la información que le ha sido facilitada.

5. Con fecha 7 de octubre de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#)², de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. A pesar de constar la comparecencia al requerimiento de alegaciones, el interesado no ha formulado ninguna en el plazo concedido al efecto.

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](#)³, 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 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 los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/10/31/919>

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 base al indicado concepto de información pública, y en relación con las afirmaciones realizadas en el presente expediente y reflejadas en los antecedentes, relativas al origen de la información solicitada y al objetivo con el que la misma es recabada por la Administración General del Estado, concretamente la Dirección General de Función Pública del MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, cabe recordar que el objeto de la solicitud es información en poder de la indicada Dirección General y que, en consecuencia, nos encontramos ante información pública tal y como se define en la LTAIBG.
4. Por otro lado, y ya sobre el fondo del asunto, la presente reclamación ha sido interpuesta por inadmitir la Administración la solicitud de información en aplicación del art. 18.1 a) de la LTAIBG según el cual

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha interpretado en diversas ocasiones dicho precepto y, por todas, se señala el expediente [R/0324/2018](#)⁴, en el que se razonaba lo siguiente:

6. Teniendo en cuenta lo anterior, y entrando ahora a analizar el precepto cuya aplicación alega la Administración, con carácter general, debe señalarse que la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1 a) de la LTAIBG ha sido analizada en varias ocasiones por este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en la Resolución R/0202/2016 o R/0341/2017 se señalaba lo siguiente:

“Por otro lado, entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se

⁴ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general. Estas circunstancias no se dan en el caso que nos ocupa”.

Asimismo, deben también traerse a colación los argumentos recogidos en la R/0117/2017, expediente en el que se razonaba lo siguiente:

Según se deriva de los antecedentes de hecho, sin que se haya argumentado debidamente por parte del MINISTERIO DE FOMENTO lo contrario, el Estudio Informativo ahora solicitado no se encuentra en esta situación, ya que no se tiene la intención de publicarlo o de elaborarlo posteriormente, sencillamente porque se ha paralizado sine die, por los motivos que la Administración ha considerado oportunos. Es más, la Administración vincula la elaboración a un trámite administrativo de aprobación, obviando el hecho de que esa aprobación vendría referida a un documento, completo y acabado como es este caso.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no puede vincularse a un acto en cierta manera discrecional y, por lo tanto, de difícil control, el conocimiento por parte de los ciudadanos de datos esenciales relacionados con el proceso de toma de decisiones pública. Por ello, debe afirmarse que, en ausencia de ese acto de aprobación al que se sujeta la Administración para denegar la información, no puede intentar atribuirse la condición de en proceso de elaboración en el sentido de la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) al documento solicitado.

7. Finalmente, deben también destacarse los pronunciamientos judiciales, en los que se ha interpretado el art. 18.1 a) en el siguiente sentido:

- Sentencia 105/2017, de 17 de octubre de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid en el PO 35/2016

En primer lugar, en lo que respecta al momento de la publicación, solo puede señalarse que desde el primer intercambio de cartas ha transcurrido un periodo de más de diecisiete años sin que conste que el trámite para su publicación se haya puesto en marcha, lo que nos sitúa ante un periodo excesivo desde cualquier punto de vista que se contemple; el tiempo transcurrido desde el segundo intercambio de cartas es considerablemente menor, pero tampoco se ha dado razón alguna respecto al inicio del expediente o trámite para su publicación, sin que el MIHAP haya acogido la sugerencia respecto a la necesidad de informar al reclamante de la fecha aproximada en la que el Intercambio de Cartas será publicado en el BOE, por lo que en ninguno de los dos casos puede considerarse que el

derecho del reclamante se haya satisfecho mediante la expectativa cierta de la publicación en un periodo razonable. Por lo demás, y como también señala la resolución recurrida, la circunstancia de que la información solicitada deba ser objeto de publicidad activa o, incluso, necesariamente publicada en un boletín oficial, no puede nunca obstar a la estimación de una solicitud de acceso a la información si, de hecho, no ha sido objeto de publicación por alguna de esas formas; en efecto, la solución contraria implicaría la posibilidad de que precisamente esta clase de información, que se supone relevante para todos, se hurtara al conocimiento de los ciudadanos o se retrasara injustificadamente la posibilidad de acceso a dicha información.

- *Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 2018 dictada en el recurso de apelación nº 11/2018 por la que se confirma la sentencia anteriormente mencionada.*

Debe diferenciarse entre la existencia de una regulación especial que establece las condiciones que deben observarse para que una disposición de cualquier rango, se convierta en norma jurídica vinculante y pase a formar parte del Ordenamiento Jurídico Español, de la de aquellos supuestos en que se pueda pedir información sobre materias, respecto de las cuales el Gobierno, o la Administración ha debido actuar conforme a la legislación vigente, y no lo ha hecho, y la posibilidad que tiene el ciudadano de forzar a la Administración a que facilite información sobre materias que deberían haberse publicado en los periódicos oficiales, y no lo han sido.(...)Pero cuando no se cumple con la obligación legal de publicar, los documentos adjuntos o complementarios de un Tratado Internacional, que puede facilitar la interpretación y aplicación de aquel, queda abierta, al ciudadano, la posibilidad de solicitar dicha información, salvo que concurra alguna otra limitación que la excluya, impida o limite, lo que no parezca sea el caso, pues la cuestión jurídica a determinar se concreta en probar si al tiempo de la petición de la información que nos ocupa, existía un proceso de publicación de dichas cartas, lo que constituye un simple hecho de fácil probanza, y cuya existencia justifica que se declare inadmisibile dicha información, al estar en trámite un proceso de publicidad general.

8. *En definitiva, deben tenerse en cuenta los argumentos indicados y, especialmente que i) la información solicitada existe por cuanto ha sido recaba – la propia Administración así lo reconoce al afirmar que los datos publicados inicialmente han sido ampliados y que se corresponden con los solicitados por el reclamante- y afectar a un período ya finalizado en el momento de la solicitud así como ii) no existe una previsión temporal para la anunciada publicación, circunstancia que puede prolongarse en el tiempo- como así ha ocurrido en el caso de los datos relativos a 2017- al no haber una obligación legal que marque el límite*

temporal de la publicación y tratándose por lo tanto de un trámite discrecional al que según los Tribunales de Justicia no debería quedar vinculado el acceso a la información solicitada.

Aplicando dichos razonamientos al caso que nos ocupa, podemos concluir que la información que se solicita ya está en poder de la Dirección General de la Función Pública que, recordemos, indicaba en la resolución objeto de reclamación que los datos solicitados estaban *siendo objeto de tratamiento y elaboración a efectos de su presentación a las comunidades autónomas en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público, y posterior publicación de los pertinentes resultados*, una afirmación que incurre en cierta contradicción por cuanto sólo puede tratarse datos que ya se tienen y, por lo tanto, existen. Esta conclusión también puede ser alcanzada debido a que se trata de información de tres años previos al de la solicitud y al afirmar la Administración que los datos ya han sido objeto de publicación por las Comunidades Autónomas de procedencia de los altos cargos sobre los que se solicita información- y ello sin perjuicio de que, como antes afirmábamos, la solicitud se dirige a la Administración General del Estado, que dispone igualmente de la información-.

En definitiva, no podemos entender que se tenga que elaborar información i) que ya existe por cuanto se afirma que ha sido publicada por la Administración de origen ii) no se niega que haya sido remitida ya a la Dirección General de la Función Pública para ser recogida en la base ISPA iii) se señala que ha de ser *tratada* como requisitos previo a, se entiende, su acceso y/o publicación con carácter general.

5. Por otro lado, tampoco puede ser aceptada a nuestro juicio la aplicación de dicha causa de inadmisión desde la perspectiva de la publicación próxima – ha de recordarse que el art. 18.1 a) habla de que la información solicitada se encuentre en *curso de publicación*- por cuanto la Administración no indica cuándo se producirá ésta, vinculándola, puede entenderse, a la finalización de las labores de tratamiento de la información que se están llevando a cabo y, por lo tanto, haciendo depender la garantía del derecho de acceso a la información solicitada a la realización de dichas actuaciones.

En consecuencia, y en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes, no podemos considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 a), por lo que la presente reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] el 16 de septiembre de 2019 frente a la resolución de 9 de septiembre de 2019 de la Dirección General de la Función Pública- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA-.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, proporcione al reclamante la siguiente información:

- Detalle de todas y cada una de las retribuciones consignadas en la Aplicación ISPA correspondientes a los ejercicios 2016, 2017 y 2018 (ISPA 2017, ISPA 2018 e ISPA 2019) referidas a los altos cargos de comunidades autónomas (modelo F9-1). En concreto, para cada asiento registral solicito las siguientes categorías de información, tal y como aparecen en el modelo F9-1:

- 1. Año del ejercicio y/o número de ISPA.*
- 2. Comunidad autónoma.*
- 3. Denominación del puesto.*
- 4. Número de efectivos.*
- 5. Retribuciones de un puesto individual.*
- 6. Administración de la Comunidad Autónoma o nombre del organismo autónomo dependiente.*
- 7. Productividad asignada: módulos asignados a cada tipo de alto cargo, y en su defecto la cuantía media percibida cada año.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, proporcione al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información suministrada al reclamante.

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