



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 31/10/2023
HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-078220

N/REF: 1522-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

Información solicitada: Reclasificaciones de puestos de trabajo.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de marzo de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, 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. ¿Qué puestos de trabajo (clasificados como "A1" y "A1A2") han sido reclasificados de nivel (y de complemento de destino en consecuencia)?

2. ¿Qué puestos de trabajo (clasificados como "A1" y "A1A2") han tenido reclasificaciones o recálculos del complemento específico asignado al mismo? No se refiere a los incrementos ordinarios aprobados en las sucesivas leyes de presupuestos.

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

3. *¿Estaban ocupados estos puestos de trabajo cuando ocurrieron (en caso de que así hubiera sido) las modificaciones indicadas en los dos puntos anteriores?*
 4. *En caso de que así sea, ¿a qué cuerpo pertenecen los funcionarios que se vieron afectados por las reclasificaciones indicadas en los puntos 1 y 2? Indiquen si es posible, si solo afectó al caso 1, al 2 o conjuntamente.*
 5. *¿A qué Ministerio u organismo están adscritos los puestos de trabajo indicados en los puntos 1 y 2?*
 6. *El artículo 70.12 del Real Decreto 364/1995 dice literalmente lo siguiente: el grado personal comporta el derecho a la percepción como mínimo del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente al mismo. ¿Conocen si existen ministerios, organismos o simplemente, cuerpos de funcionarios, que perciban (por su grado personal consolidado) productividades que correspondan al grado personal consolidado y no al del puesto que efectivamente se desempeñe? ¿Cuáles son?».*
2. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA dictó resolución con fecha 26 de abril de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) Por tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso en relación con información que ya existe y que está en posesión del Ministerio u 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.

En este sentido, procede analizar si la información solicitada tiene la condición de información pública, en los términos previstos en los preceptos antedichos.

Cabe reseñar que este Centro Directivo carece de una relación exhaustiva que pueda dar respuesta a ninguna de las cuestiones planteadas. La contestación a esta solicitud de información requeriría por tanto elaborar informes ad hoc para poder facilitar la información solicitada, concurriendo por tanto el supuesto la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1c, que establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Por su parte, el criterio interpretativo C1/007/2015, de 12 de noviembre, adoptado por la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en virtud de lo establecido en el artículo 38.2. a) de la Ley 19/2013, establece que constituye causa de inadmisión

de solicitudes de información aquellas para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Por otra parte, en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) 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] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI: ES: TS: 2021: 1256) en la que 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, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

Pues bien, remitir la información genérica e indiscriminada que ha sido solicitada implicaría que debería elaborarse expresamente esa información para dar respuesta a las cuestiones planteadas, teniendo que hacer uso de diversas fuentes de información, no disponiendo este centro directivo de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama. Lo que en definitiva, implicaría bloquear el trabajo de la Unidad que tendría que dar respuesta, lo que por tanto traería consigo desatender el interés general en la gestión ordinaria de los asuntos que tienen entrada en la Subdirección general de referencia. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 27 de abril 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 lo siguiente:

«No estoy de acuerdo con la respuesta recibida. El Ministerio debe conocer como mínimo las respuestas a las preguntas 1, 2 y 3».

4. Con fecha 28 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información

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

y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 17 de mayo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) La contestación a la citada solicitud de información requeriría elaborar informes ad hoc para poder facilitar la información solicitada, concurriendo por tanto la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de La Ley 19/2013 (...).

A mayor abundamiento de lo anterior, la petición genérica e indiscriminada de información concurriría en la causa de inadmisión especificada en el artículo 18.1.e, por ser considerada abusiva y no justificada con la finalidad de la Ley 19/2013.

El concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del código civil y avalado por la jurisprudencia se define como “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho” y, requeriría tal y como se indica en el criterio CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) “...que obligara a paralizarse el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.” En el ordenamiento jurídico español, la Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que, si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.

En el caso analizado, entendemos que se debería aplicar también el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando con la misma una apariencia de buen derecho por fundamentarla en la Ley 19/2013, realmente pretende obtener una información indiscriminada e inabarcable. (...).».

5. El 26 de mayo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Notificado el trámite al reclamante, en el momento de elaborarse la presente resolución no se han recibido alegaciones por su parte.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en 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, entendiendo 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 acceso a información referida a los puestos reclasificados, tanto de nivel como de complemento específico, con indicación de si estaban ocupados, el cuerpo de pertenencia si así era, y el Ministerio u organismo donde se ubicaba el puesto. Además, pregunta al Ministerio si conoce supuestos en los que la percepción de la productividad depende del grado consolidado en lugar del

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>

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>

puesto efectivamente ocupado y, en caso afirmativo, qué indique en qué Ministerio u organismo ocurre.

El Ministerio requerido resolvió denegando el acceso a la información por considerar que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, al requerirse una labor previa de reelaboración.

Posteriormente, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, añade la invocación a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, al considerar que el reclamante está incurriendo en abuso de derecho con su solicitud.

4. Con carácter previo a las cuestiones de fondo, procede acotar el objeto de este procedimiento pues, invocada la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG por el Ministerio requerido, el solicitante acota su pretensión en el escrito de reclamación ante este Consejo. Así, tras mostrar su disconformidad con lo manifestado en la resolución, especifica que, al menos, sí debe *conocer como mínimo* la información que se requiere en los puntos 1, 2, y 3 de la solicitud.

Por tanto, es a estas cuestiones a las que se circunscribe el pronunciamiento de este Consejo; en particular, (i) *¿Qué puestos de trabajo (clasificados como "A1" y "A1A2") han sido reclasificados de nivel (y de complemento de destino en consecuencia)?* (ii) *2. ¿Qué puestos de trabajo (clasificados como "A1" y "A1A2") han tenido reclasificaciones o recálculos del complemento específico asignado al mismo? y* (iii) *. ¿Estaban ocupados estos puestos de trabajo cuando ocurrieron (en caso de que así hubiera sido) las modificaciones indicadas en los dos puntos anteriores?*

5. Sentado lo anterior procede ahora determinar si resultan de aplicación las causas de inadmisión invocadas por el Ministerio, aunque únicamente una de las mismas lo ha sido en la resolución inicial —en concreto, la prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG (*tarea previa de reelaboración*)—.

El punto de partida en esta verificación, como se ha reiterado ya en múltiples ocasiones, es la interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión de solicitudes de información dada la formulación amplia del reconocimiento y regulación legal con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información; amplitud que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—.

De ahí que la eventual concurrencia de una causa de inadmisión (y también de los límites) haya de justificarse de forma detallada y expresa pues solo así puede corroborarse la *veracidad y la proporcionalidad* de su aplicación.

6. Por lo que concierne a la concurrencia de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG no puede desconocerse que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo su aplicación *«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»*— jurisprudencia reiterada en SSTs de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—. Esta jurisprudencia parte de la premisa de que *«(...) 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 (...)»* —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

El carácter complejo aludido puede venir determinado por la necesidad de 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. Se incluye, también, 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 —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, no integra la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

7. La aplicación de la jurisprudencia y la doctrina que se acaban de reseñar conducen necesariamente a la estimación de esta reclamación en este punto. En efecto, el órgano requerido fundamenta la aplicación del artículo 18.1.c) LTAIBG en el hecho de que *carece de una relación exhaustiva que pueda dar respuesta a ninguna de las cuestiones*

planteadas y que la contestación a la solicitud requeriría por tanto elaborar informes ad hoc para poder facilitar la información solicitada. Añade, en este sentido, que la solicitud se refiere a información genérica e indiscriminada cuyo traslado requeriría de su elaboración expresa, teniendo que hacer uso de diversas fuentes de información, no disponiendo este centro directivo de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama. En consecuencia, sostiene, realizar tal tarea implicaría bloquear el trabajo de la Unidad que tendría que dar respuesta, lo que por tanto traería consigo desatender el interés general en la gestión ordinaria de los asuntos que tienen entrada en la Subdirección general de referencia.

Desde esta perspectiva, si bien es cierto que la información solicitada en los puntos 4, 5 y 6 podría suponer la elaboración de un informe *ad hoc* para el interesado, también lo es que, tal como se ha apuntado, la reclamación ha quedado acotada a los tres primeros puntos relativos a la reclasificación de los puestos de trabajo y a su ocupación. Por tanto, la pretendida reelaboración ha de proyectarse sobre esa información y no sobre la totalidad expresada en la inicial solicitud.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con arreglo a la jurisprudencia antes reseñada, debe remarcarse que el hecho de que no exista un documento en el que consten concretamente los datos solicitados no ha de llevar automáticamente a la inadmisión de la solicitud de información (en su totalidad), pues su confección no puede entenderse, en este caso, como algo distinto a la *reelaboración básica* a que alude el Tribunal Supremo.

En efecto, la información referida a los puestos de trabajo que han sido reclasificados, y si estos estaban o no ocupados, en el ámbito del Ministerio obra necesariamente en su poder, sin que se haya alegado que tal información se encuentre dispersa o diseminada, o haya de recabarse de otros órganos, o figure en formatos diversos (papel y electrónicos, por ejemplo) y que todo ello implique esa tarea de recabar, clasificar, ordenar y sistematizar a que alude la jurisprudencia ante mencionada.

En esa línea, y más allá de su afirmación, no se ha acreditado que facilitar la información de los tres primeros puntos sea susceptible de paralizar la gestión ordinaria del centro directivo, desatendiendo el interés general cuya tutela tiene encomendada; pudiendo, en su caso, hacer uso de la posibilidad de ampliar el plazo para resolver establecido en el artículo 20.1 LTAIBG, cuando así lo determine el volumen o la complejidad de la información solicitada.

En definitiva, entiende este Consejo que no se ha justificado debidamente la concurrencia de la causa de inadmisión invocada.

8. Por otro lado, en lo atinente a la pretendida concurrencia de la causa de prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG —que se alega por el Ministerio en trámite de alegaciones de este procedimiento—, no se constata el carácter abusivo de la solicitud ni su falta de justificación con *la finalidad de transparencia de la ley* por lo que no concurren los requisitos para poder apreciarla —en este sentido, vid. la sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

Desde el momento en que el solicitante ha acotado su pretensión en la reclamación ante este Consejo, dados los términos en que se mantiene la solicitud de información, no puede calificarse de *genérica e indiscriminada* e invocar su carácter abusivo por pretenderse el acceso a una *información indiscriminada e inabarcable*. En cambio, resulta evidente el interés público en acceder a una información que permite conocer cómo se toman las decisiones que se toman en un ámbito tan relevante como el empleo público.

En definitiva, no se aprecia ninguna de las circunstancias de carácter subjetivo y objetivo necesarias para estimar que estamos ante una solicitud abusiva: ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima con voluntad de perjudicar, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho público subjetivo garantizado en la Constitución y en la ley y no subyace en ella una voluntad de perjudicar derechos o intereses legítimos de terceros, por lo que no se entiende aplicable el artículo 18.1.e) LTAIBG.

9. En consecuencia, con arreglo a lo expuesto, procede la estimación de la reclamación a fin de que se proporcione la información solicitada, al no haberse justificado la concurrencia de ninguna de las causas de inadmisión invocadas. .

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.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- 1. *¿Qué puestos de trabajo (clasificados como "A1" y "A1A2") han sido reclasificados de nivel (y de complemento de destino en consecuencia)?*
- 2. *¿Qué puestos de trabajo (clasificados como "A1" y "A1A2") han tenido reclasificaciones o recálculos del complemento específico asignado al mismo? No se refiere a los incrementos ordinarios aprobados en las sucesivas leyes de presupuestos.*
- 3. *¿Estaban ocupados estos puestos de trabajo cuando ocurrieron (en caso de que así hubiera sido) las modificaciones indicadas en los dos puntos anteriores?»*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA 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

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>