



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 19/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 2536/2023.

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Retribuciones del personal laboral en el exterior.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de julio de 2023 el reclamante solicitó al entonces 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:

« A.- El art.33, Dos de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 establece: El Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Función Pública, con informe preceptivo de la Secretaría de Estado Presupuestos y Gastos, relativo al impacto presupuestario, fijará las retribuciones del personal laboral en el exterior de acuerdo con las circunstancias

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

específicas de cada país, previa negociación con las organizaciones sindicales en la Comisión Técnica del Personal Laboral en el Exterior.

1.- ¿Cuáles son los informes, fuentes y fórmulas de cálculo utilizados por el Ministerio de Hacienda y Función pública que se utilizan para determinar la cuantía de las subidas anuales de las retribuciones del personal laboral en el exterior? La información es necesaria para poder fiscalizar el origen de dichos informes, su metodología para el cálculo y su objetividad, toda vez que los mismos tienen una importancia significativa para determinar el salario del personal laboral en el extranjero, el conocimiento de dichos datos es fundamental.

2.- ¿Cuáles son las “específicas circunstancias” que son objeto de revisión y análisis anual para determinar las retribuciones del personal laboral en el exterior?

Los años en que no se ha producido revisión salarial del personal laboral en el exterior:

3.- ¿Implica que no se han producido variaciones en las circunstancias específicas de los diferentes países que determinen la necesidad de variación de dichas retribuciones?

4.- ¿Cuáles es el margen de cambio de “circunstancias específicas” de cada país que determinan la necesidad de efectuar una revisión de las condiciones salariales?

B.- El Ministerio de Hacienda y Función Pública tiene a su disposición entre otros de los siguientes índices utilizados para la determinación de los módulos de los funcionarios para el mantenimiento de su poder adquisitivo en el extranjero:

COLI = Índice de coste de la vida relativo del país extranjero en tanto por uno, en comparación con España.

?Divisa = Variación interanual, en tanto por uno, de la divisa local del país extranjero. Para las divisas que cotizan en el BCE, se toma el promedio de los valores de todo el mes de octubre del año previo al de entrada en vigor de los nuevos módulos. Para aquellas divisas que no cotizan en el BCE, se toman los valores de cotización correspondientes a los lunes del referido mes de octubre.

?IPC = Inflación interanual, en tanto por uno, en el país extranjero. El objetivo es disponer del índice de octubre del año en curso, aunque esto no siempre es posible. En tal caso, se toma el valor disponible más reciente.

Viv2 = Coste mensual de vivienda de categoría media en alquiler, con dos dormitorios, en un bloque en zona de negocios/diplomática. Se expresa en euros.

Viv3 = = Coste mensual de vivienda de categoría media en alquiler, con tres dormitorios, en edificación independiente/adosada en zona de negocios/diplomática. Se expresa en euros.

Se dispone por tanto de los instrumentos y datos para determinar la pérdida de poder adquisitivo del personal laboral en el exterior desde su congelación salarial en 2010 hasta la actualidad.

De acuerdo a los datos de los que dispone el Ministerio de Hacienda y Función pública:

1.- ¿Cuál es la inflación acumulada de acuerdo a los índices AIPC de los países en los que existe personal laboral entre 2010 y 2022 de acuerdo a los datos de los que dispone el Ministerio de Hacienda?. Agradecería el desglose acumulado y anual entre 2010 y 2022.

2.- De que países tienen informes de IPC acumulado 2010-2022 superior al 25%?

C- El artículo 4 del Real Decreto 6/1995, de 13 de enero, modificado por el Real Decreto 3450/2000, de 22 de diciembre, establece cómo debe adaptarse el régimen retributivo previsto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a los funcionarios de la Administración del Estado que prestan servicio en el exterior. Este artículo establece que el Ministro de Economía y Hacienda procederá con una periodicidad al menos anual, previa consulta con los Ministerios interesados, a la actualización de los módulos de equiparación del poder adquisitivo y de calidad de vida. El artículo 4 de dicho Real Decreto 6/1995 establece: “El Ministro de Economía y Hacienda, previa consulta con los Ministerios interesados, fijará los módulos a que se refiere el apartado anterior del presente artículo y procederá a su actualización, al menos anual, comunicando a los distintos Departamentos ministeriales los correspondientes valores”.

En base a lo anterior:

1.- ¿Cuáles son las razones objetivas que determinan que se produzca una revisión anual del módulo de mantenimiento del poder adquisitivo de los funcionarios que prestan su servicio en el exterior entre 2010 y 2023, y que no se produzca la misma revisión anual para el personal laboral en el exterior?

Considerando que prestan servicios en los mismos países y que soportan las mismas condiciones de coste de la vida, inflación, etc, es necesario poder fiscalizar las razones de este tratamiento diferenciado para poder determinar que se cumple con el principio de interdicción de la arbitrariedad que debe regir las decisiones de la Administración.

D.- La última subida determinada por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones para el personal laboral en el exterior para el año 2022 se ha fijado en un 3.5% para la totalidad del personal laboral en el exterior, sin embargo, el mandato contenido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado establece que las modificaciones “se harán de acuerdo con las circunstancias específicas de cada país”.

¿Implica esta decisión que el Ministerio de Hacienda y Función Pública considera que las circunstancias de los diferentes países son exactamente iguales?

Sino considera que las circunstancias son iguales, ¿Cuáles son las razones objetivas que permiten determinar que la decisión no incide en arbitrariedad? Toda vez que al tratar de forma diferente a dos grupos de trabajadores que prestan servicios en diferentes países con diferentes circunstancias específicas, no se cumple el mandato contenido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado que determina la necesidad de tener en cuenta las “circunstancias específicas de cada país”».

2. La DIRECTORA GENERAL DE FUNCIÓN PÚBLICA, del entonces MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, dictó resolución con fecha 4 de agosto de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...)

Con fecha 24 de julio de 2023 esta solicitud se recibió en la Dirección General de la Función Pública, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

(...)

La Comisión Técnica de Personal Laboral en el Exterior reunida el 21 de diciembre de 2022 decidió, tras debatirlo previamente, elevar como acuerdo a la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado (art. 36.3 Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público), la aprobación para todo el personal laboral en el exterior al servicio de la Administración General del Estado, acogido a la legislación local (o acogido a legislación no referida al IV Convenio Único) de un incremento retributivo del 3,5% de la masa salarial, a aplicar sobre las retribuciones vigentes el 31 de diciembre de 2021 del personal laboral en el exterior al servicio de la Administración General del Estado, acogido a legislación local, con efectos de 1 de enero de 2022.

Por consiguiente, esta Dirección General, de conformidad con el artículo 22.3 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen

gobierno, facilita la información de la que dispone en relación con las retribuciones del personal laboral en el exterior, cuyos acuerdos negociados con las centrales sindicales, son accesibles a través del siguiente enlace:

https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/dialogo-social/Acuerdos-suscritos-con-las-organizaciones-sindicales/2022/Acuerdo_MGNAGE_36_3_TREBEP_adequacion_retribuciones_PLEX_2_12_2022.pdf

(...».

3. Mediante escrito registrado el 10 de agosto 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 al estar disconforme con la información recibida.
4. Con fecha 11 de agosto 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 y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 26 de septiembre de 2023 se recibió respuesta procedente de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA con el siguiente contenido:

«(...)

A continuación, se transcribe la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 4 de julio de 2023, sobre cuya Resolución ha interpuesto la reclamación [la persona reclamante] por no estar de acuerdo con la respuesta recibida:

“A.- El art.33, Dos de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 establece: El Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Función Pública, con informe preceptivo de la Secretaría de Estado Presupuestos y Gastos, relativo al impacto presupuestario, fijará las retribuciones del personal laboral en el exterior de acuerdo con las circunstancias específicas de cada país, previa negociación con las organizaciones sindicales en la Comisión Técnica del Personal Laboral en el Exterior.

1.- ¿Cuáles son los informes, fuentes y fórmulas de cálculo utilizados por el Ministerio de Hacienda y Función pública que se utilizan para determinar la

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

cuantía de las subidas anuales de las retribuciones del personal laboral en el exterior? La información es necesaria para poder fiscalizar el origen de dichos informes, su metodología para el cálculo y su objetividad, toda vez que los mismos tienen una importancia significativa para determinar el salario del personal laboral en el extranjero, el conocimiento de dichos datos es fundamental.

2.- ¿Cuáles son las “específicas circunstancias” que son objeto de revisión y análisis anual para determinar las retribuciones del personal laboral en el exterior?”

Sobre la citada reclamación se efectúan las siguientes consideraciones:

El artículo 33.Dos de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 establece lo siguiente: “El Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Función Pública, con informe preceptivo de la Secretaría de Estado Presupuestos y Gastos, relativo al impacto presupuestario, fijará las retribuciones del personal laboral en el exterior de acuerdo con las circunstancias específicas de cada país, previa negociación con las organizaciones sindicales en la Comisión Técnica del Personal Laboral en el Exterior.”

La Ley de Presupuestos generales del Estado para 2023 ha supuesto un cambio fundamental con respecto a ejercicios presupuestarios anteriores, potenciando la negociación colectiva, de manera que cualquier modificación retributiva que se aborde en el futuro deberá realizarse en el seno de la Comisión Técnica del Personal Laboral en el Exterior.

En el marco de esta negociación colectiva, y en cumplimiento de dicho mandato la Administración ha mantenido diversas reuniones con las organizaciones sindicales más representativas, determinando aprobar para el citado personal un incremento retributivo para 2023, cuantificado en un 2,5% del incremento salarial sobre las retribuciones vigentes el 31 de diciembre de 2022, con efectos de 1 de enero de 2023.

Lo anterior es cuanto procede alegar por este Centro directivo respecto a la reclamación formulada por [la persona reclamante]».

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 aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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 el acceso a diversa información sobre las retribuciones del personal laboral en el exterior.

A través de una resolución de la Dirección General de la Función Pública se facilitó al solicitante «*la información de la que dispone en relación con las retribuciones del personal laboral en el exterior*», precisando que la Comisión Técnica de Personal Laboral en el Exterior de 21 de diciembre de 2022 decidió elevar como acuerdo a la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado la aprobación para todo el personal laboral en el exterior al servicio de la Administración General del Estado,

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>

acogido a la legislación local (o acogido a legislación no referida al IV Convenio Único) de un incremento retributivo del 3,5% de la masa salarial, a aplicar sobre las retribuciones vigentes el 31 de diciembre de 2021 del personal laboral en el exterior al servicio de la Administración General del Estado, acogido a legislación local, con efectos de 1 de enero de 2022. Asimismo, a través de un enlace facilita el acceso a los acuerdos negociados con las centrales sindicales. Posteriormente, en el trámite de alegaciones la Dirección General de Función Pública señala que *«la Ley de Presupuestos generales del Estado para 2023 ha supuesto un cambio fundamental con respecto a ejercicios presupuestarios anteriores, potenciando la negociación colectiva, de manera que cualquier modificación retributiva que se aborde en el futuro deberá realizarse en el seno de la Comisión Técnica del Personal Laboral en el Exterior»*, y añade que en *«el marco de esta negociación colectiva, y en cumplimiento de dicho mandato la Administración ha mantenido diversas reuniones con las organizaciones sindicales más representativas, determinando aprobar para el citado personal un incremento retributivo para 2023, cuantificado en un 2,5% del incremento salarial sobre las retribuciones vigentes el 31 de diciembre de 2022, con efectos de 1 de enero de 2023»*, concluyendo que es cuanto tiene que alegar el centro directivo. No se ofrece respuesta a las demás cuestiones incluidas en la solicitud ni consta contestación de ningún otro centro directivo del Departamento ministerial.

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto es necesario acotar el objeto del presente procedimiento. Como en tantas ocasiones se ha señalado, el alcance del derecho regulado en la LTAIBG se circunscribe a la información que tenga naturaleza de *pública* en los términos definidos en el artículo 13 LTAIBG (*los contenidos o documentos que obren en poder de los sujetos obligados y hayan sido elaborados o adquiridos en ejercicio de sus funciones*). Consecuentemente, en el procedimiento de tutela del derecho a través de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG únicamente pueden examinarse las denegaciones de acceso que versen sobre información pública tal y como se define en la ley.

En este caso, lo solicitado en los párrafos y ordinales A.- 3 y 4; C y D, no reviste la naturaleza de información pública en el sentido del artículo 13 LTAIBG, pues lo realmente pretendido no es el acceso a información preexistente, sino que la Administración explique o realice juicios valorativos sobre las cuestiones planteadas por el solicitante. En consecuencia, la pretensión ejercida en estos puntos de la solicitud resulta ajena al ámbito objetivo de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG y, por tanto, han de quedar excluidos del presente procedimiento.

5. Sentado lo anterior, procede examinar la falta de pronunciamiento del Departamento ministerial sobre las cuestiones contenidas en los puntos 1 y 2 del apartado B de la solicitud sobre las que no consta respuesta alguna del Departamento ministerial.

Esta falta de respuesta tanto en la solicitud de acceso como en las alegaciones enviadas a este Consejo no puede dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública.

A estos efectos, es preciso tener en cuenta que se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

«[l]a Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.»

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que:

“[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: “[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un

interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad».

6. A la vista de cuanto antecede, dado que el Ministerio reclamado no ha justificado la concurrencia de una causa de inadmisión del artículo 18 de la LTAIBG, ni la aplicación de alguno de los límites previstos en sus artículos 14 y 15, este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada en lo que concierne a los puntos 1 y 2 del apartado B de la solicitud.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

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

B.- (...):

De acuerdo a los datos de los que dispone el Ministerio de Hacienda y Función pública:

1.- ¿Cuál es la inflación acumulada de acuerdo a los índices AIPC de los países en los que existe personal laboral entre 2010 y 2022 de acuerdo a los datos de los que dispone el Ministerio de Hacienda?. Agradecería el desglose acumulado y anual entre 2010 y 2022.

2.- De que países tienen informes de IPC acumulado 2010-2022 superior al 25%?».

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual 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: 2024-0202 Fecha: 19/02/2024

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>