

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: RT 0410/2022 [Expte. 998-2023]

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ciudad Autónoma de Melilla/ Información Municipal Melilla, S.A. (INMUSA)

Información solicitada: Relación de puestos y sueldos de los empleados de la televisión de Melilla, INMUSA.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días.

RA CTBG
Número: 2023-0175 Fecha: 15/03/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) a la Ciudad Autónoma de Melilla, con fecha 18 de junio de 2022 y número de registro SIP 53/2022, la siguiente información:

“Solicito a la sociedad pública INMUSA la relación de puestos de trabajo de 2022 con los sueldos que percibe el personal. No quiero saber los nombres concreto. Solo quiero saber los puestos que ocupan y los sueldos tal y como publican otras

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

empresas públicas como PROMESA. En especial, solicito el sueldo del gerente de la televisión”.

La Dirección General de Atención, Participación Ciudadana y Juventud remitió el 20 de junio de 2022 la solicitud a la propia sociedad municipal Información Municipal Melilla, S.A. (INMUSA), por ser el órgano que dispone de la información solicitada, en aplicación del artículo 19.1 LTAIBG. Así fue comunicado al solicitante en esa misma fecha.

2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la administración, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 28 de julio de 2022, con número de expediente RT/0410/2022.
3. El 2 de agosto de 2022 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Presidente de INMUSA y a la propia Dirección General de Atención, Participación Ciudadana y Juventud, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 20 de octubre de 2022 se recibe oficio del Director de Servicios Generales y apoderado de INMUSA, en el que se propone la desestimación de la reclamación por tratarse de información en proceso de elaboración y publicación, y por ser abusiva.

La contestación es del siguiente tenor:

*“(…) Si bien es cierto que la entidad mercantil por la que actúo no ha contestado en tiempo y forma a la solicitud de información deducida por el ahora recurrente, no es menos cierto que dicho defecto tiene causa en que **la información solicitada está en curso de elaboración y, por ende, de publicación.** (...)*

*A mayor abundamiento, es opinión de la entidad mercantil por la que actúo que la solicitud inicial de información, asimismo no debería haber sido admitida a trámite conforme a lo dispuesto en el apartado signado con la letra e) de los relacionados en el artículo 18.1 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno y el apartado asimismo signado con la letra e) del artículo 24.2 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla (interpretado conforme a la regla establecida en el apartado signado con la letra f) del artículo 24.3 del mismo Reglamento) al ser **manifiestamente abusiva** y no justificada por la necesidad de transparencia (...)*

En efecto, puede inferirse de las circunstancias que rodean la solicitud que su presentación (y la de la reclamación posterior) persigue la alteración del normal funcionamiento de un servicio público. La reiteración de solicitudes de información

con notorio interés político (cfr. también la que causa el expediente 0429/2022, asimismo seguido ante ese organismo) es reflejo de la persecución de intereses y finalidades espurios por el ahora reclamante, intereses y finalidades ajenos, por tanto, a los que legítimamente persigue la Ley de Transparencia y Buen Gobierno. Por otro lado, INMUSA es una empresa pública debidamente controlada y dirigida por un Consejo de Administración elegido por la Asamblea de Melilla, con representación de las formaciones políticas que sí obtuvieron escaños y que responde ante el Tribunal de Cuentas y demás organismos destinados a tal fin supervisor. Así, su transparencia está absolutamente asegurada por la aplicación de los correspondientes mecanismos institucionales.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG 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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las*

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

consecuencias derivadas de su incumplimiento". De este modo, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la "información pública", en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la "información pública" 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".

4. La información solicitada por el reclamante, referida a puestos de trabajo y remuneraciones de los empleados de una empresa pública tiene la consideración de información pública. Obra en poder de un sujeto obligado por el artículo 2.1 g) de la LTAIBG, y que se encuentra incluido en el sector público institucional de la Ciudad autónoma por el artículo 2.2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en concepto de "entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas".

Con respecto al acceso a las retribuciones de funcionarios o empleados de las entidades obligadas por la LTAIBG este Consejo aprobó el criterio interpretativo CI/001/2015⁶, de 24 de junio. Según este criterio cuando se trate de información referida al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados, se procederá de la siguiente manera:

- A. *Dado que en uno y otro caso la información incluye datos de carácter personal, el órgano, organismo o entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, tal y como ya ha visto que sucedía en el supuesto de la letra b) del precedente apartado A.*
- B. *Para efectuar la ponderación, habrán de tenerse en cuenta las siguientes reglas:*
 - a) *Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los*

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.

b) *En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:*

- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza –asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.*
- Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles”.*
- Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 – éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados”.*

Por lo tanto, la información deberá proporcionarse en los términos que se acaban de reseñar.

5. Como se ha indicado en los antecedentes, la sociedad INMUSA ha presentado alegaciones en las que expone que la solicitud debía haber sido inadmitida a trámite, por estar la información en curso de elaboración y ser la solicitud abusiva. Se refieren

dos causas de inadmisión distintas, la del artículo 18.1 a) y la de la letra e) de la LTAIBG.

Con respecto a las causas de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG, diversos respectivos criterios interpretativos.

Con respecto a que se trate de información en curso de **elaboración**, debe indicarse que, aunque la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, este derecho puede verse limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 , afirmaba que *“(...) Esa 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 ello deriva que la aplicación de una causa de inadmisión deba realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente. INMUSA, como ya se ha indicado, ha señalado en sus alegaciones que la información se encontraba en curso de elaboración, pero no ha aportado más explicaciones ni justificación sobre dicho aspecto.

En anteriores resoluciones (como por ejemplo, en la RT/0395/2021, de 8 de septiembre de 2021), este organismo ha interpretado esta causa de inadmisión, que se refiere a *“situaciones en las que la información solicitada está elaborándose -por lo que no tendría la consideración de información pública en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG al no existir por no haber sido completada su elaboración- o bien porque está prevista, en un plazo concreto y no dilatado en el tiempo, su publicación con carácter general, es decir, en un medio cuyo acceso no esté restringido y que pueda ser conocido y usado con facilidad por el interesado que se refieran”*.

Estas circunstancias no concurren en el caso de esta reclamación, puesto que la plantilla o relación de puestos de trabajo de una sociedad mercantil de capital público

y sus retribuciones constituyen datos disponibles y fáciles de recabar a una fecha concreta o cercana a ella. En consecuencia y por esta razón procede, en definitiva, desestimar la alegación planteada.

6. En segundo lugar, respecto al supuesto **carácter abusivo**, el CI/003/2016 delimita el concepto de abusividad del siguiente modo:

“2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “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”.*
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar 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*
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*

- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.”*

En virtud de todo ello, se entiende que no se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo para considerar que la solicitud del reclamante participa de la condición de abusiva o que es contraria al ordenamiento jurídico. La información solicitada es información pública y su conocimiento está justificado con la finalidad de la ley, conforme a los motivos que se acaban de indicar. Por lo tanto, la solicitud no tiene carácter abusivo, y, en consecuencia, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por constituir su objeto información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la INMUSA a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- La relación de puestos de trabajo de 2022, o la última que se encuentre disponible.
- Remuneraciones de los diferentes puestos, sin indicación de las personas que los ocupan.
- Retribuciones del gerente de Televisión de Melilla.

TERCERO: INSTAR a la INMUSA a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la remisión de información enviada 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 Gobierno⁷, 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 Públicas⁸.

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 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&tn=1&p=20181206#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>