



Resolución 216/2019

S/REF:

N/REF: R/0216/2019; 100-002348

Fecha: 20 de junio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda/SEIASA

Información solicitada: Tramitación de la propuesta de masa salarial

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias (SEIASA), con fecha 22 de febrero de 2019, la siguiente información:

El Real Decreto -Ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, ha establecido en su artículo 7. tres, que el Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, autorizará la masa salarial de, entre otras entidades y entes públicos, las Sociedades Mercantiles Estatales como es la empresa en la que prestamos servicios.

En uso de esa habilitación legal, la Orden HAP/1057/2013 establece el alcance y efectos del procedimiento de autorización de la masa salarial para las Sociedades Mercantiles Estatales, que en su artículo 4 "Remisión de la solicitud de autorización y órganos de coordinación", indica que las propuestas de masa salarial de la Sociedades mercantiles, deberán ser remitidas en el primer trimestre de cada año a la Dirección General de Costes de Personal del Ministerio de Hacienda. El artículo 6 hace referencia al "Contenido de la solicitud", permite el incremento establecido en la LPGE, en este caso RO-L 24/2018 y en su artículo 7

"Consecuencias de la remisión de la solicitud" su autorización sí son remitidas en tiempo y forma.

De acuerdo a lo expuesto, esta Representación Legal tiene interés y por tanto solicita información respecto al cumplimiento del procedimiento de tramitación de la propuesta de masa salarial, importe y fecha de remisión en su caso.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 28 de marzo de 2019, [REDACTED] [REDACTED] presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, amparándose en el art. 24 de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG) con el siguiente contenido:

Con fecha 5 de noviembre de 2018, se celebró la primera reunión con el actual Presidente de la Sociedad y los responsables de los Departamentos Técnico y Económico Financiero, además de la Subdirectora de RRHH presente siempre en la convocatoria para levantar la correspondiente acta. En la misma, se trataron diversos asuntos entre los que se encuentra la cuestión objeto de la presente solicitud, la suplica de los trabajadores a través de sus Representantes Legales (RLT) del reconocimiento de aumento retributivo al Sector Público recogido en la LPGE y normas de desarrollo.

En este acto, el Presidente se compromete a abordar la cuestión con la Dirección General de Patrimonio del Estado indicando que en la próxima reunión se nos dará traslado de la respuesta.

Con fecha 19 de diciembre de 2018 se celebra nueva reunión con la Dirección, donde se informa de la respuesta de la D.G. de Patrimonio denegando la solicitud.

Posteriormente el 18 de enero del presente año, dirigimos comunicación electrónica a la Dirección solicitando copia de la respuesta del organismo interpelado, al objeto de cumplir con los requerimientos de nuestros representados y poder dar traslado de la misma con mayor exactitud. Unos días más tarde, el 21 de enero recibimos respuesta de la Subdirectora de RRHH, indicando que se nos dará acceso al contenido de los mismos en la siguiente reunión de la Dirección con todos los RLT.

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

Con fecha 12 de marzo, se celebra nueva reunión con la Dirección en la que se solicita de nuevo copia del documento, indicando sus representantes que no consideran necesario entregarlo alegando que se dio lectura del mismo en la reunión celebrada en diciembre del pasado año.

Todos los RLT manifestamos nuestra disconformidad con la respuesta, indicando que a nuestro juicio se deberían poner a nuestra disposición de acuerdo a lo establecido respecto a la manera y el contenido apropiado que nos permita realizar un examen adecuado y trasladar la información a nuestros representados con el mayor rigor.

Asimismo, se solicita información sobre la interpelación planteada a la Dirección mediante comunicación electrónica de fecha 22 de febrero, referente al cumplimiento por parte de la Sociedad del procedimiento de tramitación de masa salarial recogido en las normas legales de aplicación, solicitando conocer la fecha de remisión y alcance de la solicitud.

El Director Económico Financiero se pronuncia al respecto, indicando que ya se había procedido a cursar la solicitud de tramitación de la masa salarial mencionada. Con posterioridad, la Subdirectora de RRHH comenta a la RLT que las manifestaciones del Director se referían al cumplimiento de la tramitación dentro del trimestre y que se acaba de remitir la documentación. Respecto a la solicitud de información y acceso a la documentación remitida, indica la responsable de la Subdirección, que no consideran darnos acceso a la misma.

Manifestamos una vez más nuestra disconformidad con la decisión y con la filosofía de trabajo de los responsables, limitando a los trabajadores la información y por tanto la participación de los mismos en las decisiones de la Sociedad a través de sus representantes.

Aportamos la siguiente documentación: Convocatorias de reuniones de fecha 5 de noviembre de 2018, 19 de diciembre de 2018 y 12 de marzo de 2019 al carecer hasta la fecha de las correspondientes actas. Se ha requerido a la Dirección su redacción. Correos electrónicos de fechas 18 y 21 de enero de 2019, respecto a la solicitud realizada por la RLT de acceso a la contestación de la DGP y respuesta de la Dirección de la empresa. Correo electrónico de fecha 22 de febrero de 2019 enviado por la RLT a la Dirección, solicitando información sobre el procedimiento de tramitación de la Masa Salarial y acceso a la documentación adicional de apoyo.

Por lo expuesto, solicitamos su amparo al objeto de que inste a la Mercantil a dar traslado a esta RLT de copia de los siguientes documentos mencionados en la exposición de los hechos:

- Respuesta de la Dirección General de Patrimonio del Estado referente a la solicitud de aumento retributivo cursada por la Sociedad en el último trimestre del pasado año.*

- Documentos de tramitación de masa salarial. Solicitud de autorización y documentos de soporte justificativo.

Esta Representación Legal considera necesario contar los documentos requeridos, no solo para poder desempeñar nuestra labor con la mayor efectividad y rigor al disponer de más información al respecto, sino que la transparencia que debe regir en todos los actos de la Administración, debe a nuestro juicio de estar presente en el día a día de esta empresa como no puede ser de otro modo en una Sociedad Mercantil Pública.

3. Con fecha 28 de marzo de 2019, se remitió el expediente a SEIASA, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que dicha entidad alegara lo que estimara pertinente en defensa de su derecho. En su respuesta de 17 de abril de 2019, la mencionaba entidad indica lo siguiente:

Primera.- La cuestión a dilucidar consiste en determinar si el régimen de transparencia fiscal regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sustenta la petición de los representantes de los trabajadores a los efectos de lo solicitado en su escrito de 28 de marzo de 2019 o, por lo contrario, debemos acudir a la regulación que en materia de obligación de información recae sobre el empresario de acuerdo con lo previsto en el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y de ser así, si la información solicitada quedaría incardinada en alguno de los supuesto del citado precepto.

Segunda.- En primer lugar debemos recordar que en desarrollo del artículo 99 de la Ley 50/1998, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 y 12 de noviembre se autorizó la creación de la Sociedades Estatales SEIASA del Norte, SEIASA de la Meseta Sur, SEIASA del Nordeste y SEIASA del Sur y Este, que quedaron constituidas como tales mediante Escritura Pública de 18 de enero de 2000; y de conformidad con el artículo 169 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, estas cuatro Sociedades Estatales por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010, fueron fusionadas por absorción en SEIASA del Norte con cambio de denominación social a SEIASA. S.A.

Esta Sociedad Estatal se rige por la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas, por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, por el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y por las demás normas de carácter general que le sean aplicables.

Por tanto, tratándose de una Sociedad Mercantil Estatal su régimen jurídico viene configurado por normas de naturaleza jurídico-pública y jurídico-privada.

En el ámbito jurídico-público la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su exposición de motivos delimita su ámbito subjetivo.

Ahora bien, cuanto la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 2.1. g) incluye a las “sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100”, ha de entenderse a los efectos del acceso a la información de acuerdo con su objeto.

De acuerdo con lo expuesto resulta que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, persigue facilitar el acceso a información de naturaleza pública, es decir, relativa a la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, ya sea institucional, organizativa, de planificación, con relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística.

Sin embargo, la información solicitada por los representantes de los trabajadores no está comprendida dentro de una actuación pública en ninguno de los ámbitos definidos por los artículos 6, 7 y 8 de la Ley, pues la solicitud se refiere al ámbito retributivo del personal laboral, en concreto, a obtener información sobre documentación relativa a la solicitud de aumento retributivo y de tramitación de masa salarial.

En cualquier caso y, a mayor abundamiento, tampoco es aplicable el régimen de información pública de la Ley de Transparencia, no sólo por lo expuesto hasta el momento, sino porque su aplicación tiene carácter supletorio por previsión expresa de lo establecido en su Disposición adicional primera, párrafo segundo.

Por tanto, ha de acudirse el régimen jurídico específico que resulta de aplicación frente a la solicitud formulada por los representantes de los trabajadores.

Tercera.- El Tribunal Constitucional ha recalado la prevalencia de la negociación colectiva, amparada como derecho de los ciudadanos en la sección segunda del capítulo primero del Título I de la Constitución Española, artículo 37.1 y que reserva a la ley el desarrollo de tal derecho. Una admisión de requerimiento de información, de carácter generalista, que no analice el específico marco jurídico puede suponer un pronunciamiento de gravedad extrema.

Al respecto podemos citar las sentencias del Tribunal Constitucional 73/1984, de 27 de junio y 184/1991, de 30 de septiembre, así como la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2012 en relación con las competencias de un comité de empresa.

Confrontada la citada petición con la redacción del artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores y, atendida la jurisprudencia anteriormente detallada, no entendemos que la

documentación solicitada esté incardinada en ninguno de los supuestos del artículo 64 ET pues se circunscribe únicamente a obtener información sobre al ámbito retributivo del personal laboral, en concreto sobre documentación relativa a la solicitud de aumento retributivo y de tramitación de masa salarial.

En consecuencia, no puede exigírsele a la Sociedad facilitar la documentación solicitada por los representantes de los trabajadores cuando consta que ya se informó en varias reuniones a éstos dando incluso lectura, por parte de su Presidente, del escrito remitido por la Dirección General del Patrimonio del Estado respecto de la solicitud de incremento retributivo formulada por la Sociedad. Facilitar la documentación solicitada excede del ámbito de aplicación del artículo 64 del E.T.

Por lo expuesto solicitamos de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que tenga por presentado este escrito y rechace la solicitud formulada por los representantes de los trabajadores a los efectos de NO requerir a la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, S.A. la documentación solicitada en el escrito de 28 de marzo de 2019, por tratarse de documentación que no debe facilitarse de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (al resultar esta norma de aplicación supletoria y no estar la petición de información comprendida en ninguno de los supuestos de aplicación) rigiéndose la solicitud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (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](#), 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*".

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 el presente caso, y tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, el reclamante se dirigió a SEIASA solicitando información en base al Real Decreto-Ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público y a la Orden HAP/1057/2013, que establece el alcance y efectos del procedimiento de autorización de la masa salarial para las Sociedades Mercantiles Estatales. Sin embargo, al reclamar ante el Consejo de Transparencia parece querer ampara la reclamación en la LTAIBG.

La llamada "técnica del espiguelo" consiste en mantener la validez de las normas favorables e impugnar la de otras que puedan tener relación con ellas o, dicho de otra manera, utilizar en un procedimiento la norma que más conviene en cada momento, desechando otra que no interesa. O incluso, seleccionar los artículos más favorables -o sólo parte de ellos- de diferente normativa, en principio incompatibles, para ejercer o disfrutar de un derecho.

El Tribunal Supremo la denomina *rechazable técnica del "espiguelo normativo"* (por todas, [STS de 15 de septiembre de 2014](#)² y las que en ella se citan).

Este Consejo de Transparencia ya ha hecho uso de esta teoría en alguna ocasión. Así, en el procedimiento RT/0258/2016, finalizado mediante resolución de 23 de enero de 2017, se razonaba lo siguiente: "(...) *este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la administración a la técnica del "espiguelo" consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico ad hoc y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho. Entre otros fundamentos de tal aseveración se encuentra la garantía del principio de seguridad jurídica, principio que se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando "la claridad y no la confusión normativa", así como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" - SSTC 46/1990, de 15 de marzo, F.J. 7; 36/1991, de 14 de febrero, F.J. 5; y 37/2012, de 19 de marzo, F.J. 8, entre otras-*

2

<https://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/rechazable+t%C3%A9cnica+del+espiguelo+normativo/ES/vid/542198406>

4. Asimismo, y teniendo en cuenta que la información concierne a la negociación de la masa salarial de un determinado colectivo de trabajadores, a realizarse una consideración que afecta al ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los representantes sindicales o miembros de los comités de empresa que, asimismo, disponen de la facultad de acceder a información de carácter sindical o laboral por otras vías legales propias y específicas. Como se indicó en resoluciones previas tramitadas por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, la [resolución R/0462/2016](#))

“Así, y como se desprende de los antecedentes de hecho de la presente resolución y de la documentación obrante en el expediente, queda acreditado que la solicitud de información (...) se enmarca dentro de las relaciones laborales mantenidas entre los representantes de los trabajadores y los responsables del organismo. Se trata, por lo tanto, de un ámbito que, por un lado, obliga a proporcionar información por parte de los responsables de la entidad y, por otro, y con base precisamente en la información obtenida, permite proteger los derechos de los trabajadores por parte de los representantes de los mismos.

En el caso que nos ocupa, como en otros de los que ha tenido conocimiento este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el medio de impugnación previsto en la LTAIBG, esto es, la presentación de una reclamación ante el Consejo, ha sido utilizado cuando la respuesta o ausencia de ella que se reclama se ha presentado en el marco de las relaciones laborales que antes indicábamos. (...)

Sin embargo, este Consejo de Transparencia también quiere recordar que el objetivo final de la LTAIBG es el escrutinio de la acción pública, y ello mediante el conocimiento del proceso de toma de decisiones como medio de rendición de cuentas de los responsables públicos. Y desde esa perspectiva deben ser analizadas, a nuestro juicio, las solicitudes de acceso a la información que tengan su amparo en la misma. Por ello, se recuerda que el conocimiento de información en el marco de las relaciones laborales encuentra su acomodo natural en el régimen que constituyen tanto el Estatuto de los Trabajadores como el Estatuto Básico del Empleado Público en caso de que sea de aplicación, que contienen vías para la adecuada comunicación entre las partes concernidas”.

En definitiva, si bien la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, incluidos los miembros o representantes de los trabajadores, derecho que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y que solamente se verá 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, no debe perderse de vista que esta norma no está pensada, en ningún caso, para ejercer la actividad sindical, que dispone



de sus propios cauces procedimentales específicos y que, en último extremo, puede ser defendido ante los organismos de arbitraje existentes o los Tribunales de Justicia competentes, no debiendo utilizarse la vía de la Reclamación ante este Consejo de Transparencia como medio usual para el ejercicio de esos derechos de representación laboral.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por la [REDACTED], con entrada el 28 de marzo de 2019, contra la SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS (SEIASA), adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA.

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