



Resolución 139/2022

S/REF: 001-064774

N/REF: R-0162-2022 / 100-006443

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: AENA, S.M.E, S.A.

Información solicitada: Retribución de personal directivo u otros altos cargos de AENA en el período 2016 a 2021

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 18 de enero de 2022 a AENA, S.M.E., S.A., 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:

Solicito conocer los sueldos íntegros brutos anuales totales para todos y cada uno de los años entre 2016 y 2021, ambos incluidos, cobrados por todas y cada una de las personas que han sido personal directivo u otro tipo de alto cargos de AENA. Solicito que se indique para cada año el nombre del miembro del personal directivo o alto cargo, el puesto exacto que ocupa en el organigrama de AENA, de qué fecha a qué fecha del año lo ocupó y cuánto ha cobrado ese año en total, pero también desglosado en los conceptos de cada remuneración (incluido sueldo, dietas,

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

complementos y cualquier otro tipo de retribución). Recuerdo que otras empresas públicas como RTVE ya se han visto obligadas a entregar esta información:

<https://maldita.es/malditodato/20220113/rtve-sueldo-directivos-15-millones/>

Cabe aplicar el mismo criterio en esta ocasión

2. En escrito de febrero de 2022 (sin indicación del día concreto), AENA dio contestación a la solicitud de acceso a la información pública en los siguientes términos:

El R.D. 451/2012, de 5 marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el Sector Público Empresarial y otras Entidades establece las retribuciones máximas que pueden percibir los Máximos Responsables y Directivos según el grupo de clasificación de la entidad.

La Orden del MINHAP, de clasificación de las Sociedades Mercantiles Estatales, de conformidad con el R.D. 451/2012, es de fecha 30 de marzo de 2012.

La Orden del MINHAP, de 30 de marzo de 2012, establece para las Sociedades Mercantiles Estatales del Grupo I, un mínimo de 4 directivos y un máximo de 10, más el máximo responsable.

Las retribuciones totales de todos los cargos de la Alta Dirección de Aena están muy por debajo de las máximas autorizadas, tanto por el R.D. 451/2012, de 5 de marzo, como por las Ordenes del MINHAP, de Clasificación de las Sociedades Mercantiles y las Entidades Públicas, respectivamente (se indican estas máximas en la parte superior de las tablas que figuran a continuación, correspondientes a cada ejercicio).

De conformidad con lo anterior, a continuación, se detallan desglosados por años los cargos vinculados con Aena, que cumplen en todo momento con la normativa citada anteriormente.

(...)

Además, en el caso de Aena S.M.E., S.A. por su condición de Sociedad Mercantil Estatal Cotizada, y en cumplimiento tanto de la normativa de aplicación en la materia, como de las recomendaciones del Código de Buen Gobierno de las sociedades cotizadas de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, se ha publicado durante el periodo por usted indicado (para el ejercicio 2021 se encuentra en proceso de elaboración y publicación), el Informe Anual sobre Remuneraciones de los Consejeros de Sociedades Anónimas Cotizadas y el Informe anual de Gobierno Corporativo.

Estos informes contienen la información objeto de su solicitud relativa a las retribuciones tanto de los directivos que tienen la consideración de alto cargo de la Administración General del Estado, de forma individualizada, como de los puestos directivos de la compañía que tienen la consideración de alta dirección y que están incluidos en el ámbito de aplicación del citado Real Decreto, de forma conjunta, tal y como se establece en la normativa de aplicación.

En concreto, cabe señalar que la obligación de publicar de forma individualizada las retribuciones de los altos cargos, se recoge en el Artículo 4 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que, según su ámbito de aplicación, en el caso de Aena SME, S.A., afecta únicamente al Presidente – Consejero Delegado como máximo responsable y al Director General de Aeropuertos desde su nombramiento como Consejero con funciones ejecutivas el 29 de octubre de 2020.

Ambos informes están disponibles en la página web de Aena S.M.E., S.A. y pueden ser consultados a través de los siguientes enlaces:

- Enlace al Informe de Remuneración de Consejeros en el que se recoge la retribución del personal directivo que tiene la consideración de alto cargo de la Administración general del Estado:

<https://www.aena.es/es/accionistas-e-inversores/gobierno-corporativo/informes/remuneracion-consejeros.html>

- Enlace al Informe Anual de Gobierno Corporativo que contiene la retribución conjunta de los puestos directivos que tiene la consideración de alta dirección:

<https://www.aena.es/es/accionistas-e-inversores/gobierno-corporativo/informes/informes-gobierno-corporativo.html>

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 20 de febrero de 2022, interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“(…)

Pedía de forma clara que se me indicara lo cobrado y el nombrado [sic] de cada directivo, pero AENA no ha aportado ni el sueldo final exacto completo cobrado ni lo

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

cochado en los distintos conceptos ni el nombre de cada alto cargo o personal directivo. Además, no argumenta nada para denegarlo, asumiendo así que es información de acceso público que se debe entregar, tal y como ha dictaminado el Consejo en multitud de ocasiones para distintas empresas públicas o como dicta el criterio interpretativo del Consejo y la AEPD sobre esto asunto. Debe aplicar el mismo criterio en esta ocasión e instar a AENA a entregarme lo realmente asociado. Citan, además, unos informes, que en ningún caso recogen exactamente lo que yo he solicitado. Pido, por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste a AENA a entregarme lo solicitado.

Por último, indicar que inmediatamente antes de resolver, solicito una copia completa del presente expediente, incluidas las alegaciones de AENA, para que yo como reclamante pueda alegar también lo que estime oportuno.”

4. Con fecha 21 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a AENA, al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 10 de marzo de 2022 se recibió escrito con el siguiente contenido:

En primer lugar, cabe indicar que no son aplicables a Aena S.M.E, S.A. las resoluciones y sentencias invocadas por el reclamante, ya que esta sociedad a diferencia del resto de entidades mencionadas es una mercantil que cotiza en Bolsa y no se financia con fondos públicos, sino con fondos propios sin tener que recurrir a los Presupuestos Generales del Estado.

No existe pues, en el caso de Aena un interés público que proteger, al no tratarse de recursos públicos, que exija facilitar la información solicitada con ese grado de detalle, más allá de lo que la legislación obliga y a lo que sí se ha dado cumplida respuesta.

Desde la salida a Bolsa de la Sociedad el 11 de febrero de 2015, Aena S.M.E., S.A., precisamente por su condición de Sociedad Mercantil cotizada, publica toda la información a la que está obligada tanto por la normativa de aplicación en la materia, como por las recomendaciones del Código de Buen Gobierno de las sociedades cotizadas emitidas por la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

En consecuencia, se facilitó al Sr. (...) el enlace a los informes publicados durante el periodo solicitado, en concreto:

- Al Informe de Remuneración de Consejeros en el que se recoge la retribución del personal directivo que tiene la consideración de alto cargo de la Administración General del Estado.

- Al Informe Anual de Gobierno Corporativo que contiene la retribución conjunta de los puestos directivos que tiene la consideración de alta dirección, así como la identificación individualizada de cada uno de ellos.

Si bien en lo relativo a la información de carácter económico y contable que debe hacerse pública, en Aena confluyen tres normativas diferentes (la propia de las sociedades mercantiles cotizadas, la aplicable al gestor aeroportuario y la de las sociedades mercantiles estatales), es la específica de las sociedades mercantiles cotizadas la que regula su publicidad y difusión, en aras de la debida protección de los accionistas minoritarios de la Sociedad.

La publicación de cualquier información adicional a la que no esté obligada la Compañía por la normativa propia de las sociedades mercantiles cotizadas, tal y como solicita (...), afectaría a los intereses económicos y comerciales de Aena S.M.E., dejando en una situación de desprotección a sus accionistas minoritarios.

El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su resolución de fecha 2 de marzo de 2017 sobre el expediente de referencia R/0511/2017, ha corroborado los argumentos descritos para la información de carácter económico y contable.

Por tanto, esta Sociedad ha dado cumplida respuesta a la solicitud presentada (...) al haberle facilitado, con fecha 18 de febrero de 2022, además de toda la información relativa a las retribuciones percibidas por el personal que tiene la consideración de alto cargo y de alta dirección con el desglose que la normativa de aplicación obliga a publicar, el enlace a la página web de Aena S.M.E., S.A. que contiene toda esta información, incluida la identificación individualizada de la personas que ostentan la condición de alto cargo o alto directivo de la compañía en contra de lo manifestado por el solicitante en sus alegaciones, tal y como establece el artículo 22.3 de la Ley 19/2013, que contempla expresamente “si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”.

Asimismo, Aena S.M.E., S.A., ha cumplido en todo momento con la legislación vigente que regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el Sector Público Empresarial (R.D. 451/2012, de 5 de marzo, como las Órdenes del MINHAP, de Clasificación de las Sociedades Mercantiles y las Entidades Públicas).

Por ello, y de acuerdo con lo anterior, al Sr. (...) se le ha proporcionado el detalle desglosado por años de los cargos vinculados con Aena incluidos en el R.D. 451/2012 (cuyos nombres están recogidos en los informes mencionados), así como la banda salarial retributiva anual que incluye la retribución fija, la variable y en especie, que cumplen en todo momento con la normativa citada, situándose incluso muy por debajo de los límites máximos autorizados en la misma.

En concreto, la obligación de publicar de forma individualizada las retribuciones de los altos cargos, se recoge en el Artículo 4 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que, según su ámbito de aplicación, en el caso de Aena SME, S.A., afecta únicamente al Presidente – Consejero Delegado como máximo responsable y al Director General de Aeropuertos desde su nombramiento como Consejero con funciones ejecutivas el 29 de octubre de 2020.

Por lo expuesto en estas alegaciones, desde Aena S.M.E., S.A. se solicita a la Subdirectora General de Reclamaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que tenga por presentado este escrito y, en consecuencia, se acuerde, con estimación de los motivos expuestos, desestimar la reclamación interpuesta (...).

5. Con fecha 15 de marzo de 2022, se trasladaron al interesado las alegaciones remitidas por AENA a fin de que formulase las consideraciones que tuviese por conveniente. El 1 de abril de 2022 se recibió escrito del interesado en el que, en síntesis, exponía lo siguiente:

Me reafirmo en lo expresado en mi reclamación. AENA se justifica en no entregar lo solicitado en que es una empresa que cotiza en bolsa. Eso no le exige de ser una empresa pública y de tener que rendir cuentas ante la ciudadanía. Sus directivos tienen la consideración de altos cargos y hay que actuar igual que con otras empresas como RTVE que se han visto obligadas a revelar esta información.

Del mismo modo, que cumplan con sus obligaciones de publicidad activa, no les exige de ser susceptibles de solicitarles información de interés y relevancia pública, como es el caso que nos ocupa. Cabe mencionar también que ellos mismos reconocen que en esos informes dan el total gastado en sueldo de directivos pero no el desglose que cobra cada uno de ellos. La ciudadanía tiene derecho a conocer cuánto dinero está cobrando cada alto cargo de una empresa pública.

Que revelar la información pueda perjudicar a sus intereses comerciales no es óbice para no entregar lo solicitado. Los límites como bien ha recordado en multitud de

ocasiones el Consejo no operan de forma directa. Evidentemente también se da ese perjuicio en otros casos como el de RTVE aunque no coticen en bolsa y se resolvió tanto por el Consejo como por la Justicia que prevalece el interés público de lo solicitado y la rendición de cuentas. Hay que aplicar lo mismo en este caso.

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 Gobierno](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴ 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](#)⁵ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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 por la ley, 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 retribuciones de los altos cargos y directivos de AENA durante el período 2016 a 2021.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

AENA ha facilitado determinada información pero, según el reclamante, no la ha proporcionado con el nivel de detalle exigible.

AENA, en sus alegaciones ante el CTBG, ha puesto de manifiesto que es una sociedad cotizada que no se financia con fondos públicos, por lo que no existe interés público que proteger que exija facilitar la información solicitada, publicando la información a la que está obligada con arreglo al ordenamiento jurídico que le es aplicable. Indica, asimismo, que la publicación de cualquier información adicional a la que no esté obligada por la normativa propia de las sociedades mercantiles cotizadas afectaría a los intereses económicos y comerciales de AENA, dejando en una situación de desprotección a sus accionistas minoritarios, esto es, sin invocarlo expresamente, está sosteniendo la aplicación al caso que nos ocupa del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG. Por otra parte, alega que ya ha facilitado la información solicitada y ha trasladado enlaces a los informes en que se contienen los datos interesados; y, finalmente, que ha cumplido en todo momento con la legislación vigente que regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el Sector Público Empresarial (Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, como las Ordenes del MINHAP, de Clasificación de las Sociedades Mercantiles y las Entidades Públicas).

Por su parte, el reclamante entiende que las empresas públicas han de rendir cuentas de su actuación, que sus directivos tiene la condición de altos cargos, que el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa no es un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso y que la invocación del posible perjuicio a intereses comerciales no es óbice para entregar lo solicitado. En apoyo de sus planteamientos invoca el precedente de CRTVE.

4. En primer lugar, y atendiendo a los argumentos invocados por AENA en sus alegaciones ante el CTBG, ha de recordarse que es doctrina pacífica que todas las sociedades mercantiles estatales están sometidas a la LTAIBG, por así preverlo su artículo 2.1.g) -que alude, entre los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, 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-*.

En el caso concreto de AENA, la Resolución R/0474/2017, de 24 de enero de 2018, entendió que AENA, S.A. se encuadra dentro de los sujetos obligados a que se refiere el artículo 2.1 g), es decir, 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. Por lo tanto, no cabe cuestionar que le resulta de aplicación la LTAIBG.

5. Aclarada esta cuestión, lo primero que corresponde examinar es la admisibilidad de la aplicación del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG al caso que nos ocupa. En relación con ello, es preciso recordar que, como este Consejo ha señalado en múltiples

resoluciones, al aplicar los límites del artículo 14 de la LTAIBG, es preciso tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de 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 en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en la que se manifiesta en los siguientes términos:

«La 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.

[...]Tal y como hemos señalado anteriormente, la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.» (FJ. 3º)

Doctrina jurisprudencial completada por el Alto Tribunal, entre otras, en la más reciente Sentencia de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que, tras recordar la exigencia de justificación y proporcionalidad en la aplicación de los límites impuesta por el art. 12 LTAIBG, puntualizó lo siguiente:

«Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.» (FJ, 4º)

En consecuencia, la eventual aplicación de alguno de límites legales para denegar una solicitud de acceso a información pública sólo podrá considerarse conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y expresa justificación, atendiendo siempre a las circunstancias del caso concreto, tal y como exige nuestro ordenamiento y ha acentuado el Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

En el caso que nos ocupa, la sociedad requerida se limita a indicar que «La publicación de cualquier información adicional a la que no esté obligada la Compañía por la normativa propia de las sociedades mercantiles cotizadas, tal y como solicita (...), afectaría a los intereses económicos y comerciales de Aena S.M.E., dejando en una situación de desprotección a sus accionistas minoritarios». Como puede apreciarse, se trata de una justificación de carácter marcadamente genérico, que difícilmente puede considerarse suficiente para satisfacer los requisitos del “test del daño” legalmente exigido por cuanto únicamente se afirma que la divulgación de los salarios de la alta dirección supondría un perjuicio real para sus intereses económicos y comerciales de la sociedad, sin especificar ni concretar en modo alguno la entidad o la gravedad del daño alegado. Por otra parte, la sociedad reclamada omite la preceptiva ponderación del perjuicio alegado con el interés público o privado en el conocimiento de la información, ponderación que resulta imprescindible para cumplir con la exigencia legal de justificar razonadamente la prevalencia que otorga a la protección de sus intereses económicos y comerciales frente al derecho de acceso a la información pública del solicitante.

El interés público en conocer las retribuciones del personal directivo de la sociedad AENA SA, SME dimana de su naturaleza de empresa pública, cuyo 51% de capital social es de titularidad estatal a través de ENAIRE -entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana-, lo que determina que el acceso a dicha información resulte esencial para que la ciudadanía pueda conocer cómo se manejan los fondos públicos y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, que son los fines a los que sirven la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, según han proclamado las Cortes Generales en el preámbulo de la LTAIBG. Todo ello conduce a que se aprecie la concurrencia de un interés público superior en el acceso a la información solicitada que, a juicio de este Consejo, prevalece sobre el eventual perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la mercantil que, por lo demás, no ha sido concretado ni justificado por la reclamada como un daño real y efectivo, no meramente hipotético. En consecuencia, la ponderación requerida por el artículo 14.2 de la LTAIBG arroja en este caso un resultado favorable a dar a conocer las retribuciones que se solicitan con el fin de garantizar la transparencia en la gestión de los fondos públicos.

6. Sentado lo anterior, es preciso tener presente que lo solicitado afecta a datos de carácter personal en la medida en que contiene información sobre personas identificadas o identificables (artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 - RGPD), de modo que la decisión sobre el acceso ha de regirse por lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG en el que, en línea con la habilitación dimanante del artículo 86 del RGPD, el legislador español establece las reglas para conciliar el derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de los datos de carácter personal. En concreto, dado que los aquí concernidos no pertenecen a las categorías especiales reguladas en el artículo 9 del RGPD ni son datos meramente identificativos (a los que se aplicaría la presunción del artículo 15.2 de la LTAIBG), ha de estarse a lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 15 de la LTAIBG, según el cual:

Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) *El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

b) *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

c) *El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

d) *La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*

Los términos en los que deberá llevarse a cabo la ponderación exigida por el artículo 15.3 de la LTAIBG, en relación con el acceso a los datos relativos a las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos, fueron tempranamente precisados en un Informe elaborado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos fechado el 23 de marzo de 2015. En él se comienza recordando que el interés público que favorece el acceso a la información sobre dichas retribuciones públicas viene definido en el Preámbulo de la LTAIBG cuando proclama que "[l]a transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política", y añade que "[s]ólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos". A continuación, el Informe subraya que la finalidad de las normas de transparencia, que han de armonizarse con el respeto al derecho a la protección de los datos personales, "es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquellos que hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado". Y, tras recordar que esta finalidad coincide con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diversas sentencias, enuncia una pauta capital para orientar la ponderación de los derechos en liza:

"[...] con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o a la intimidad."

Y, aplicando este criterio a las cuestiones planteadas en la solicitud de informe relativas a la posibilidad de conceder el acceso a información sobre: (i) la retribución de los puestos de trabajo del sector público, con o sin identificación de quienes lo ocupan, (ii) la RPT de los órganos administrativos así como la identidad de quienes desempeñan un determinado puesto de trabajo, (iii) la productividad individualizada percibida por cada empleado público, se alcanza la siguiente conclusión:

"[...] se considera que en la información referente a los puestos de trabajo de mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones o aquellos cuya provisión se realice con un cierto grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza prevalecerá, como regla general el interés público sobre la protección de datos y la intimidad. Y en la referente a los puestos de menor nivel de responsabilidad y autonomía o a los puestos cuya provisión se verifica por procedimientos reglados o no implican una relación de especial confianza, prevalecerá, también con carácter general, el respeto a la protección de datos y a la intimidad."

Con posterioridad, basándose en el contenido del Informe que se acaba de reproducir, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptaron conjuntamente el Criterio Interpretativo 1/2015, fechado el 24 de junio de 2015, en el que -cumpliendo con el mandato de la disposición adicional 5ª de la LTAIBG- se precisan los criterios de aplicación de las reglas del artículo 15.3 a los supuestos en los que se solicita el acceso a las relaciones de puestos de trabajo, catálogos o plantillas de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal enumerados en el artículo 2 de la LTAIBG y a las retribuciones de sus funcionarios o empleados públicos. Concretamente, en lo que aquí importa, se enuncia la siguiente regla rectora de la ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados:

"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 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."

Por otra parte, en este Criterio se indica que la información sobre las retribuciones se ha de facilitar *"en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos"*, con el fin de evitar la divulgación de datos de carácter personal pertenecientes a las categorías especiales del artículo 9 del RGPD (por entonces llamados especialmente protegidos). Y también se reconocen expresamente como excepción a la regla general favorable al acceso aquellos supuestos en los que la información afecte a empleados o funcionarios que se encuentren en una *"situación de protección especial"*, que pueda resultar agravada por la divulgación del puesto de trabajo que ocupan.

Estos criterios y reglas de ponderación vienen siendo aplicadas regularmente desde entonces por el Consejo de Transparencia a todos los casos en los que se resuelve una reclamación interpuesta frente a alguno de los órganos, organismos o entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LTAIBG por denegación del acceso a información pública relativa a los puestos de trabajo y/o las retribuciones de funcionarios o empleados públicos con identificación de los ocupantes o perceptores. Cuentan, además, con el aval de los órganos judiciales, incluido el Tribunal Supremo, que ha acogido el Criterio Interpretativo 1/2015 en varias ocasiones en los fundamentos jurídicos de sus sentencias (vid. ES:TS:2019:3968, ES:TS:2020:1928, ES:TS:2020:3195, entre otras).

7. Aplicando estos consolidados parámetros a la ponderación entre el interés público en el acceso a la información aquí solicitada y el derecho a la protección de los datos personales de los afectados se aprecia una clara prevalencia del derecho de acceso a la información pública. Esta conclusión se deriva del alto peso específico que en este caso posee un factor que, con arreglo a las reglas de ponderación enunciadas en el Informe y en el Criterio mencionados, inclina la balanza a favor del acceso a la información: el nivel de responsabilidad en la organización.

Sin necesidad de llevar a cabo un análisis en profundidad de la estructura organizativa de la sociedad concernida, es evidente que las personas que ocupan puestos clasificados como de Dirección o de Subdirección se ubican en niveles de responsabilidad dentro de la empresa pública. En este sentido, conviene recordar que la propia LTAIBG incluye en su artículo 8.1 f), dentro de las obligaciones de publicidad activa, las retribuciones de los altos cargos y máximos responsables, noción esta última que en el caso de las sociedades mercantiles estatales ha de entenderse comprensiva de, al menos, los integrantes del Comité de dirección. Pero, más allá de estos casos de obligatoria publicidad, también procede conceder el acceso a las retribuciones de quienes se encuentran en puestos de responsabilidad cuando el interés público en conocerlas prevalezca sobre la protección de sus derechos personales, pues el ámbito material del derecho de acceso a la información no se circunscribe al de la publicidad activa.

A mayor abundamiento, se ha de recordar que existe ya una abundante jurisprudencia sobre solicitudes de acceso similares a las aquí planteadas, entre la que cabe destacar la recaída en los sucesivos procedimientos judiciales que culminaron con la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1928), antes aludida, en la que el Alto Tribunal desestima un recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de septiembre de 2018 (ECLI:ES:AN:2018:3608) que, a su vez, había rechazado el recurso de apelación presentado frente a la Sentencia nº 28/2018 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo núm. 6, de 6 de marzo de 2018, que confirmaba la Resolución 541/2016 de este Consejo en la que se instó a conceder el acceso a la siguiente información: «Retribución anual bruta percibida en 2014 y 2015 por el personal directivo de la Corporación RTVE. En la información que se solicita se pide que se identifique claramente al perceptor, el literal del puesto del organigrama y su retribución realmente percibida en 2014 y 2015 para todo el personal que haya ocupado un puesto de dirección y subdirección en este período.» En esta misma línea se sitúan las más recientes resoluciones de los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo número 11 (Sentencia 107/2021 de 23 de julio), número 4 (Sentencia 78/21, de 29 de julio) y número 6 (Sentencia 106/21, de 21 de septiembre), todas ellas firmes.

8. En definitiva, por las razones expuestas en los fundamentos precedentes, se ha de estimar la presente reclamación y reconocer el derecho a acceder a la información solicitada en cómputo anual (sin deducciones ni desglose de conceptos) y con identificación de sus perceptores, con la única excepción, en su caso, de aquellas personas que se encuentren en una situación de protección especial que pudiera resultar agravada como consecuencia de la comunicación de la información.

La comprobación de si se da alguna de estas situaciones excepcionales debe hacerse en el marco del trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, con arreglo al cual: *“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*.

Dado que en el presente caso la sociedad requerida no ha concedido audiencia a los afectados en el marco del procedimiento de acceso, procede ordenar la retroacción de las actuaciones con el fin de que dé cumplimiento a lo dispuesto en el mencionado precepto y, una vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo de presentación, facilite al reclamante la información solicitada, salvo en aquellos casos en los que, en atención a lo alegado, aprecie que la persona afectada se encuentra en una situación de protección especial que justifique la prevalencia de la protección de sus derechos sobre el acceso a la información pública.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de AENA, S.M.E., S.A.

SEGUNDO: Ordenar la retroacción de actuaciones e INSTAR a AENA, S.M.E., S.A., a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG y, una vez recibidas las alegaciones de los afectados o transcurrido el plazo de presentación, conceda el acceso a la información solicitada en los términos que se determinan en el fundamento jurídico octavo de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR a AENA, S.M.E., S.A., a que remita a este Consejo de Transparencia sin dilación copia de las actuaciones practicadas y de la resolución final del procedimiento.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁶](#), 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁷, 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

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>