



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0475/2017 (100-000070)

FECHA: 23 de enero de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] (Sindicato SFF-CGT), con entrada el 25 de octubre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 1 de agosto de 2017, [REDACTED] (Sindicato SFF-CGT) solicitó a la Entidad Pública Empresarial ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:
 - Con fecha 27 de septiembre de 2016, este Sindicato le remitió un escrito a esas Entidades Públicas solicitando información sobre salarios del Personal directivo NO sujeto a Convenio Colectivo. Hasta la fecha no hemos recibido contestación a dicho escrito de solicitud. Consideramos que la solicitud formulada por este Sindicato fue indebidamente rechazada por parte ADIF y ADIF -AV, por lo que por medio del presente escrito, insistimos en solicitar esa información de forma detallada y con la mayor claridad posible.
 - Consideramos que las retribuciones de todo el personal directivo de un organismo o entidad pública, como es el caso de ADIF y ADIF-AV, tienen la consideración de información pública y, por tanto, son susceptibles de solicitud de derecho de acceso a la información pública regulada en el artículo 17 de la Ley 19/2013 de 9 de Diciembre. Dicha solicitud es coherente y no se violentan los límites establecidos por la Ley en los Artículos 14 y 15.

reclamaciones@consejodetransparencia.es



- *Por otra parte, en calidad de Sindicato representado en el Comité General de Empresa de ADIF y en el Comité de Centro de Trabajo ADIF-AV, tenemos el derecho a solicitar y recibir toda la información de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Los trabajadores que se encuentran realizando funciones de personal directivo en las Entidades Públicas Empresarial ADIF Y ADIF-AV, dejan de regular sus condiciones laborales por el Convenio Colectivo pues quedan sujetos a condiciones particulares e individuales recogidas en sus contratos.*
- *En virtud de lo dispuesto en el Artículo 1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y con la actuación llevada a cabo por ADIF Y ADIF-AV, dicha Ley, queda vacía de contenido cuando se está impidiendo el derecho de este Sindicato al acceso a la información de un grupo determinado de trabajadores, con el consiguiente vaciamiento del contenido del derecho a la libertad sindical, y más concretamente el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores, lo que vulnera flagrantemente el art. 28 de la Constitución Española, puesto que las centrales sindicales no podemos fiscalizar las condiciones de este personal.*
- *Por otra parte, señalar que en absoluto se requiere el consentimiento del trabajador para informar de sus condiciones laborales, incluidas las retributivas, pues ésta es una información que debe darse, con identificación suficiente, y así lo ha venido entendiendo reiterada jurisprudencia.*
- *La solicitud de información se refiere al personal directivo NO sujeto a Convenio Colectivo que trabaja en las Entidades Públicas Empresarial de ADIF y ADIF-AV, para que de una forma clara y fehaciente se haga entrega de:*
 - a. *Relación de la plantilla de este personal, especificando su nombre y apellidos y la Residencia y lugar de trabajo.*
 - b. *Información de las retribuciones percibidas anualmente.*
 - c. *Información sobre todas las cláusulas que recogen los contratos de este personal directivo y entrega de las copias de estos contratos al Comité General de Empresa.*

No consta respuesta de ADIF.

2. Ante la falta de contestación, el 25 de octubre de 2017, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia escrito de Reclamación de [REDACTED] [REDACTED] (Sindicato SFF-CGT), en el que manifestaba lo siguiente:

- *Sobre esta misma solicitud y en un caso idéntico de la Entidad Pública Empresarial Grupo RENFE, ya se ha pronunciado ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante Resolución N/REF R/0036/2017, de fecha 30 de Junio de 2017, La solicitud de información es sobre las condiciones laborales y salariales del PERSONAL DIRECTIVO de los Organismos Públicos ADIF y ADIF-AV que no se encuentran vinculados al Convenio Colectivo.*



- *Este personal, explicado de manera breve, son personas elegidas arbitrariamente por dichos Organismos Públicos, sin mediar procedimiento de promoción interna alguno, para ocupar puestos de Directivos dentro de la Estructura de Dirección y dejan de regular sus condiciones laborales, incluidas las salariales, por el Convenio Colectivo, pues quedan sujetos a condiciones particulares e individuales recogidas en sus contratos. Estos DIRECTIVOS ejercitan funciones separadas con autonomía y responsabilidad propia, solo limitada por los criterios e instrucciones emitidas por la Alta Dirección.*
- *El SFF-CGT, con representación en el Comité General de ADIF con (2 miembros de 13) y en el de ADIF-AV con (1 miembro de 9), solicitó conocer las condiciones laborales que rigen para este colectivo de directivos, excluido de regulación convencional por imposición de ADIF y ADIF-AV a la hora de la firma del contrato individual de trabajo. Este Sindicato solicitó información referente a las condiciones laborales de dicho PERSONAL DIRECTIVO, en desarrollo de los derechos de información contemplados en el art. 64 ET y en consonancia con la reciente Ley 19/2013 sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por lo que solicitábamos conocer todas las cláusulas que recogen sus contratos con especial atención en las condiciones salariales, las cuales son desconocidas al no ser públicas. La carta se basaba en torno a la Ley 19/2013, y señalábamos la necesidad de una gestión clara y transparente de dichas Instituciones Públicas, con fundamento en la exposición de motivos de la mencionada ley, ya que es de aplicación en ADIF y ADIF-AV por ser Organismos Públicos, como así la delimitan sus Estatutos Empresariales publicados en el Real Decreto 452/2012 y 15/2013 respectivamente, en donde se configuran las mismas como Entidades Público Empresariales, de acuerdo con la Ley Orgánica Funcionamiento Administración General del Estado, artículo 43. Por eso, la actitud de dichas Entidades Públicas supone vulnerar flagrantemente el espíritu con el que esta Ley 19/2013 de 9 de diciembre se redactó, puesto que se nos está impidiendo nuestro derecho a conocer la finalidad recogida en el preámbulo, que dice literalmente: "[...] cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podemos 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". En todo caso, se debería proceder a una extensión mediante la analogía del mismo tratamiento del Personal Directivo de Alta Dirección a aquél situado jerárquicamente por debajo y cuyas condiciones laborales son del todo opacas. Nadie, salvo la empresa y el Directivo desafectado del Convenio, conoce sus condiciones laborales y sus retribuciones. Esto hace inviable en la práctica el ejercicio de la representación sindical y control de legalidad en relación al Colectivo de PERSONAL DIRECTIVO, con el consiguiente vaciamiento del contenido del derecho a la libertad sindical, y más concretamente el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores, lo que vulnera flagrantemente el art. 28 de la Constitución Española, puesto que las centrales sindicales no podemos fiscalizar las condiciones de este personal.*



- Que el argumento sobre la supuesta necesidad del consentimiento de los Directivos de una Entidad Pública afectados para que se pudieran hacer públicas sus condiciones laborales y salariales ya fue desestimado por la Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, en Sentencia de fecha de 8 de julio de 2011.
 - Adicionalmente, en refuerzo de nuestra tesis de la necesidad de publicitar los emolumentos salariales de una parte del colectivo de trabajadores de las Entidades Empresariales Públicas ADIF y ADIF AV que realizan funciones de PERSONAL DIRECTIVO no sujeto a los Convenios Colectivos respectivos, existe una detallada Resolución (exp. 19/2016) de la Comissió de Garantia del Dret D'accés a la Informació Pública, Organismo dependiente de la Generalitat de Cataluña en la que se estima la reclamación de este Sindicato frente a las Entidades Públicas: Transport Metropolitans de Barcelona SL, Transports de Barcelona SA y Ferrocarril Metropolità de Barcelona SA. La reclamación se refería a relación de los puestos de trabajo de la plantilla, los emolumentos brutos de cada lugar de trabajo y el nombre y apellidos de cada uno de los trabajadores de dichas Empresas Públicas, por tanto, la identidad jurídica respecto de esta solicitud es absoluta puesto que se trata de una reclamación de un Sindicato con representación en las Empresas Públicas en la pretensión de conocer las condiciones salariales y laborales de personal directivo de dichas Empresas: " ... si alguno de los artículos de la ley determina con un grado razonable de certeza jurídica que una información indicada debe ser objeto de publicidad activa, la determinación del legislador comporta por sí misma la prevalencia de los intereses públicos favorables al acceso, por delante de los privados favorables a la protección de los datos por los mismos motivos ... los datos sobre puestos de trabajo no ofrecen datos personales pero pueden ofrecer indirectamente información de la persona que ocupa ese puesto de trabajo; así mismo esta eventual incidencia indirecta en los datos personales no constituiría un impedimento para ofrecer información relativa a los puestos de trabajo YA QUE ESTA INFORMACIÓN PUEDE SER RELEVANTE PARA CONTROLAR LA GESTIÓN DE PERSONAL.
 - Por todo lo expuesto, solicito a ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Que, en atención a la presente Reclamación, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, efectúe comprobación de los hechos relatados y, según corresponda, proceda a Efectuar Resolución, mediante la que se inste a las Entidades Públicas Empresariales ADIF y ADIF-AV, de manera inmediata a facilitar a esta Representación de los Trabajadores todos los datos de: nombre, categoría profesional, puesto de trabajo, salario especificando las claves y conceptos del mismo y jornada laboral establecida, de los DIRECTIVOS vinculados hasta la fecha a dichas Entidades Públicas por contratos no sujetos a Convenio Colectivo y que permanecen en activo.
3. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia trasladó al MINISTERIO DE FOMENTO, a través de su Unidad de Información de Transparencia, el 30 de octubre de 2017, la documentación obrante en el expediente para alegaciones. Las entidades ADIF y ADIF Alta Velocidad, adscritas al Ministerio, presentaron sus



alegaciones conjuntas, con entrada el 8 de enero de 2018, que se resumen a continuación:

- *El Sindicato reclamante remitió escritos a esta entidad solicitando determinada información relativa al personal directivo no sujeto a convenio colectivo de las entidades públicas empresariales ADIF y ADIF AV. Estos escritos no fueron contestados conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al no haber sido considerada como una solicitud formal al amparo de esta norma.*
 - *Analizada la solicitud recibida y la documentación remitida, esta entidad procede a remitir con esta misma fecha al sindicato SFF -CGT la información solicitada, en concreto:*
 - a. *Relación del personal directivo de las entidades ADIF y ADIF AV conforme a lo dispuesto en el artículo 27 del Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, aprobado por Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, que señala que "se considerarán como personal directivo del ADIF los Directores Generales, los Directores Gerentes de las Unidades de negocio y los Directores Corporativos".*
 - b. *Información de las retribuciones anuales percibidas, siguiendo el criterio puesto de manifiesto en diversas consultas de ese Consejo, es decir, en cómputo anual y en términos íntegros.*
 - c. *Modelos normalizados de contratos a los que se sujeta la relación laboral del mencionado personal (modelo aprobado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública para aquellos puestos sujetos al Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y el utilizado para los directivos que no cuentan con contrato de alta dirección).*
4. Con fecha 11 de enero de 2018, se procedió a dar trámite de audiencia del expediente a [REDACTED] (Sindicato SFF-CGT) en aplicación de lo dispuesto en el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para que, a la vista de las alegaciones presentadas, realizara las manifestaciones que considerase pertinentes. En respuesta al mencionado trámite de audiencia, el interesado presentó escrito con entrada el 11 de enero de 2018, en el que se indicaba lo siguiente:
- *Que el pasado día 27 de Noviembre, se nos notificó la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTYBG) N/REF R-0406-2017, sobre Reclamación contra RENFE-Operadora al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Dicha Resolución emitida por ese Organismo Público tiene carácter vinculante y pone fin a la vía administrativa. En ella se establece, entre otros fundamentos, "a que en el plazo máximo de 10 días hábiles, facilite a SFF-CGT, la información referida en el Fundamento Jurídico 8 de la presente*



Resolución.” Y dicho Fundamento Jurídico 8, textualmente establece: “En consecuencia, la presente Reclamación debe ser estimada, por lo que RENFE-Operadora debe facilitar al Reclamante la siguiente información, relativa al personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo que trabaja en la Entidad Pública Empresarial Grupo RENFE:

Relación de la plantilla de este personal, especificando su nombre y apellidos y lugar de trabajo.

Información de las retribuciones percibidas anualmente.

Información sobre todas las cláusulas que recogen los contratos de este personal directivo y entrega de las copias de estos contratos.”

- Anteriormente, este mismo Organismo Público ya nos había remitido un Informe sobre el mismo tema: N/REF: R/0036/2017.
- Que, a raíz de la Resolución del CTYBG requiriendo a RENFE por idéntico motivo que se tiene planteada Reclamación contra ADIF y ADIF-AV, con fecha 3 de Enero de 2018, la Dirección de ADIF nos ha entregado un escrito, que ha sido recibido por el que suscribe como NO CONFORME, en el que sostiene que nos comunica únicamente las retribuciones de los Directores Generales, los Directores Gerentes de las Unidades y los Directores Corporativos, así como nos remite un “modelo de contratación” que indica es el utilizado para los directivos que no cuentan con contrato de alta dirección. Es manifiestamente evidente que lo entregado por ADIF no cumple con los argumentos y requerimientos de la Resolución adoptada por ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno antes referida y que trata sobre idéntico tema.
- La Dirección de ADIF omite de forma deliberada cualquier información relativa al personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo que trabaja en la Entidad Pública Empresarial ADIF y ADIF-AV, tal y como se indica textualmente en el Requerimiento de la citada Resolución. Tampoco se ha procedido a publicar por parte de ADIF y ADIF AV en su página Web las retribuciones de estos Directivos, siendo únicamente la retribución del Presidente de la Entidad Pública la única que aparece. Por tanto, es evidente que ADIF y ADIF-AV ha incumplido claramente el requerimiento adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre idéntico tema, por lo que instamos a ese Organismo público a que adopte las medidas que le corresponden ante tal ilicitud de los responsables de las Entidades Públicas Empresariales ADIF y ADIF-AV.
- La ciudadanía tiene derecho a conocer las retribuciones y condiciones contractuales del personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo que trabaja en una Entidad Publico Empresarial como es ADIF y ADIF-AV, en un ejercicio de transparencia que permita comprobar que los que gestionan dinero público lo hacen con transparencia y sujetos a los criterios que otro Organismo Público como es el CTYBG establece.
- ADIF y ADIF-AV están constituidos como Organismos Públicos, como así lo delimitan sus Estatutos Empresariales publicados en el Real Decreto 452/2012 y 15/2013 respectivamente, en donde se configuran las mismas como



Entidades Público Empresariales, de acuerdo con la Ley Orgánica Funcionamiento Administración General del Estado, artículo 43, con personalidad propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio, y está adscrita al Ministerio de Fomento. Por tanto, en todo Organismo Público, sus actuaciones están sometidas al principio de legalidad e interdicción a la arbitrariedad, estando sus responsables obligados al escrupuloso cumplimiento de la legalidad vigente.

- *Por todo lo expuesto, solicitamos a ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que proceda a exigir a los responsables de la Entidad Público Empresarial ADIF y ADIF-AV el estricto cumplimiento de la Resolución R-0406-2017, sobre Reclamación de idéntico tema que a RENFE, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque el mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, a nuestro juicio y tal y como indica el reclamante, debe traerse a colación el contenido de la Resolución de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de fecha 23 de noviembre de 2017, recaída en el procedimiento R/0406/2017, relativa al personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo que trabaja en la Entidad Pública Empresarial Grupo RENFE, cuyos fundamentos jurídicos se resumen a continuación:

“A la vista de todo lo anteriormente expuesto cabe concluir lo siguiente:

- *De una interpretación literal de la LTAIBG, no resulta obligatorio publicar más retribuciones que las del Presidente de RENFE, ya que es el único*



órgano de la misma que tiene la condición de alto cargo y del Consejo de Administración, en su calidad de órgano de gobierno de la entidad.

- Dicha publicidad resulta asimismo exigible respecto de los directores generales de las cuatro sociedades mercantiles que dependen de RENFE: RENFE Mercancías S.A., RENFE Viajeros S.A., RENFE Fabricación y Mantenimiento S.A., y RENFE Alquiler de Material S.A.
- En virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dicha Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública. En la consecución de dicho objeto, este Consejo considera que debe realizarse una interpretación extensiva de la Ley en virtud de un principio que se puede catalogar de in dubio pro transparencia, que puede llevar a extender los contenidos de las materias objeto de publicidad activa cuando resulte coherente y no se violenten los límites establecidos por la Ley en los artículos 14 y 15.
- De acuerdo con este principio interpretativo debería procederse asimismo a la publicación proactiva de las retribuciones de los Directores Generales, los Directores Gerentes de las unidades de negocio, y los Directores Corporativos, en su calidad de personal directivo.

En todo caso, tal y como se explicará a continuación, debe recordarse que las retribuciones del resto de personal directivo de RENFE tienen la condición de información pública y por tanto son susceptibles de solicitud de derecho de acceso a la información pública en los términos establecidos en los artículos 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Respecto de las cuestiones relativas al derecho de acceso a la información pública, como acaba de destacarse, las retribuciones del personal directivo de un organismo o entidad pública, como es el caso de RENFE, a juicio de este Consejo tienen la condición de información pública y, por tanto, son susceptibles de solicitud de derecho de acceso a la información pública.

A este respecto, debe señalarse que no se pueden aceptar los argumentos esgrimidos por RENFE, que rechaza la solicitud de información del Sindicato Federal Ferroviario CGT, puesto que en el mismo se produce una confusión entre la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

En sentido anteriormente descrito se ha pronunciado este Consejo en su Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, elaborado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos, en virtud de la potestad concedida por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, en el que se establece expresamente que los órganos, organismos y entidades del sector público estatal enumeradas en el artículo 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, deben conceder el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a su personal directivo.

En el citado Criterio se indica, respecto 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, lo siguiente:



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, (...)

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 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; e) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y e) 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.

Resulta necesario, asimismo, mencionar la Sentencia 138/2016 de 17 de octubre, del Juzgado Central Contencioso Administrativo nº 10 de Madrid, dictada respecto de la Resolución R/0423/2015, de 21 de enero de 2016, de este Consejo de Transparencia, en el marco de una reclamación presentada por una persona interesada que solicitaba información acerca de las cantidades brutas totales percibidas en 2014 por los miembros del Consejo de Administración de INECO (una Sociedad Mercantil de carácter estatal). Se copian a continuación diversos párrafos de la Sentencia 138/2016: “De conformidad, por lo tanto, con la propia información corporativa publicada por INECO las personas respecto de cuyos salarios se solicita información estarían incluidas en el concepto de personal directivo, entendido como aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la entidad. Son personal de alta dirección, en los términos del Real Decreto 138211985, de 1 de agosto, a las que también se extiende la obligación de información.

Como quiera además que la Ley considera como información pública, en su artículo 13, los contenidos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, han de ser incluidas en dicho concepto las retribuciones del personal de alta dirección, siendo por tanto susceptibles del ejercicio del derecho de acceso por cualquier persona en los términos que establece la Ley en su artículo 12.

Debemos distinguir, a la vista de la diferente regulación establecida en la Ley, entre la obligación de publicación de información que pesa sobre INECO, en tanto sujeto obligado por la Ley, en la que estaría incluida la publicación de la retribución del Presidente de INECO como directivo de la entidad (información activa), de la obligación de facilitar el acceso a la información que posean las entidades obligadas a quienes así lo soliciten, información entre la que se encuentra la relativa a las retribuciones percibidas por el equipo directivo en los términos de su artículo 13 (derecho de acceso a la información).

La naturaleza de la vinculación del Presidente o del Personal Directivo con INECO, en concreto que la de aquél se articule a través de un contrato mercantil y la de éstos con contratos laborales, carece de trascendencia alguna para resolver la cuestión objeto de debate, puesto que lo relevante es que los salarios de ambos, Presidente y Directivos, constituyen la información a que se refiere el artículo 13 de la ley, que resulta relevante para que los ciudadanos, en concreto el solicitante, puedan conocer cómo se manejan los fondos públicos que configuran íntegramente el capital social de INECO, así como la parte más relevante de sus ingresos. Recordemos que el artículo 8.1. f) de la Ley de Transparencia considera los salarios como información relativa a los actos de gestión administrativa, con



repercusión económica y presupuestaria, entrando por ello dentro del contenido objetivo del derecho de información.”

Por todo lo anterior, cabe concluir que la información relativa a las retribuciones del personal directivo de RENFE tiene la condición de información pública y puede ser objeto de solicitud de de derecho de acceso a la información pública regulada en los artículos 17 y siguientes de la LTAIBG.

De igual modo, no resulta posible apreciar que la información relativa a retribuciones del personal directivo de una entidad pública pueda ser denegada invocando el límite de los datos de carácter personal, salvo lo que pueda afectar a su esfera estrictamente personal, como pueda ser la referencia a su lugar de residencia personal o familiar, toda vez que, tal y como queda expresado en el criterio interpretativo antes reproducido entre cuyos firmantes se encuentra la Agencia Española de Protección de datos, 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 en la LTAIBG.

En la medida en que el personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo también ocupa un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provee 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, debiendo facilitarse la información referente a su identificación, su cargo, sus condiciones laborales y sus salarios anuales en términos brutos sin especificar conceptos retributivos.”

4. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, debe analizarse con carácter previo, como sucede en el supuesto mencionado, la composición propia de ADIF y ADIF Alta Velocidad, para conocer cuáles de sus órganos tienen la condición de alto cargo, de personal directivo y qué otras singularidades existen respecto de ellos.

La organización de ADIF se subdivide en los órganos de gobierno, compuestos por el Consejo de Administración y su Presidente, y una Estructura de Dirección que, bajo su presidencia, se encarga del desarrollo de las actividades de la entidad.

Sus órganos de gobierno así como su estructura de dirección son publicados por la propia entidad ADIF en su página Web

http://www.adif.es/es_ES/conoceradif/organizacion_c/organos/organos.shtml:



Por lo tanto, la propia entidad identifica las personas, individualizadamente, que conforman su estructura y la categoría en la que lo hacen y, especialmente, si forman parte del equipo directivo de la entidad.

Por lo tanto, y con base en el Criterio Interpretativo conjunto antes citado, donde, debe recordarse, ya se hace una ponderación entre la implicación en materia de protección de datos del acceso a la información solicitada y las obligaciones de transparencia debida por la gestión de fondos públicos, debe concluirse que la entidad ADIF debe facilitar información relativa a la identificación, retribuciones anuales brutas y contratos que afecten a las personas que componen sus órganos de gobierno y su estructura de dirección, así como al personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo que no forme parte de esos órganos pero que ayuden a tomar las decisiones estratégicas de la empresa, bien como asesores de los directores generales bien como subdirectores generales u órganos equivalentes.

Debe quedar al margen de esta información la *Residencia* de los mismos, entendida como lugar donde tienen su vivienda habitual, dado que este es un dato de carácter personal que no está relacionado con sus funciones públicas ni con la organización, estructura o funcionamiento de ADIF.

5. Por lo que respecta a ADIF Alta Velocidad, sus Órganos de Gobierno son el Consejo de Administración y el Presidente de la misma, según consta en su página Web, donde se detalla la composición de estos órganos
http://www.adifaltavelocidad.es/es_ES/conocenos/organizacion_c/organos/organos.shtml:

Igualmente, por lo tanto, y también con base en el Criterio Interpretativo conjunto antes citado, la entidad ADIF Alta Velocidad debe facilitar información relativa a la identificación, retribuciones anuales brutas y contratos sobre las personas que componen sus órganos de gobierno y su estructura de dirección, así como al personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo que no forme parte de esos órganos pero que ayuden a tomar las decisiones estratégicas de la empresa, bien como asesores de los directores generales bien como subdirectores generales u órganos equivalentes.

Asimismo, debe quedar al margen de esta información la *Residencia* de los mismos, entendida como lugar donde tienen su vivienda habitual, dado que este es un dato de carácter personal que no está relacionado con sus funciones públicas ni con la organización, estructura o funcionamiento de ADIF.

6. No obstante lo anterior, consta en el expediente que ADIF y ADIF Alta Velocidad ya han facilitado al Reclamante, en la fase de alegaciones, determinada información sobre los salarios y los contratos. En concreto, *las retribuciones de los Directores Generales, los Directores Gerentes de las Unidades y los Directores Corporativos, así como un "modelo de contratación" que indica es el utilizado para los directivos que no cuentan con contrato de alta dirección*, aprobado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública para aquellos puestos sujetos al Real



Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y el utilizado para los directivos que no cuentan con contrato de alta dirección.

A juicio del Reclamante, esta información no cumple con lo realmente solicitado, siendo información parcial, ya que *omite cualquier información relativa al personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo*. Este Consejo de Transparencia concuerda con esta apreciación.

En efecto, la información que han facilitado ADIF y ADIF Alta Velocidad incluye únicamente los salarios de su personal directivo que ocupa puestos de altos cargos y directivos de los contemplados en el RD 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba su Estatuto. Sin embargo, también debería haber incluido a otro tipo de personal no sujeto a Convenio Colectivo que participa en la toma de decisiones, como puede ser el personal expresamente identificado como tal en los Estatutos (como el Consejo de Administración) y los subdirectores generales o cargos equivalentes.

Por otra parte, la información que han facilitado ADIF y ADIF Alta Velocidad no incluye la entrega de las copias de los contratos firmados, como se solicitó, sino la referencia a un contrato tipo que recoge determinadas cláusulas generales, aprobadas por el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, pero no las especiales, si es que existen. Para conocer si existen cláusulas especiales, es preciso que se facilite copia de los contratos, eliminando de ellos los datos estrictamente personales que no guardan relación con sus funciones públicas o con la gestión de fondos públicos, como el DNI, la firma o la residencia habitual.

7. Finalmente, este Consejo de Transparencia quiere realizar 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) *deben realizarse una serie de consideraciones sobre el marco en el cual se ha solicitado información y, derivado de ello, la normativa jurídica aplicable*.

“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.

En relación a lo anterior, no obstante, no debe dejarse de lado el acceso a la información regulado por la LTAIBG, configurado como un derecho de amplio ámbito objetivo y subjetivo y, especialmente, el concepto de información pública y, por lo tanto el posible objeto de una solicitud de información que la ley consagra: todo contenido o documento que obre en poder de un organismo sujeto a la norma que haya sido obtenido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

Este hecho- entender que puede ser objeto de una solicitud de información cualquier información que posea el organismo o entidad al que se dirija la misma- así como que no sea necesario motivar la solicitud, por lo que no está vinculada a la titularidad de un interés por parte del solicitante, hace difícil cuando no imposible, sustraer del marco de la LTAIBG una solicitud de información que cumpla las condiciones indicadas en la misma.

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”.

Abundando en lo anterior, las funciones fundamentales del sindicato son la representación de los trabajadores en la negociación colectiva y velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados. También actúan como representantes del afiliado cuando éste lo requiere, así como parte en los juicios o reclamaciones, asumiendo la representación del interés social. Otras funciones asumidas son promover la formación profesional, la propuesta de mejoras en las condiciones de trabajo, control y ejecución de medidas de prevención de riesgos laborales, así como participar en los procesos de contratación de nuevos trabajadores.

Por su parte, un Comité de Empresa es un grupo de personas que forman parte de una empresa y que representan al resto de trabajadores. Normalmente este Comité es quien se ocupa de negociar condiciones y resolver conflictos tipo salariales. El Comité está formado por personas que trabajan en la institución /empresa. Son personas elegidas de forma democrática y que cumplen sus funciones de delegados o representantes sindicales. Según la normativa europea 97/74/CE, este tipo de comités son obligatorios en empresas que tengan más de mil trabajadores.



Uno de los principios jurídicos fundamentales en que se basa el actual sistema de relaciones laborales en España es el contenido en el artículo 28.1 de la Constitución Española de 1978, el cual reconoce el derecho a la libertad sindical como un derecho fundamental de «todos a sindicarse libremente». En nuestro ordenamiento constitucional, la facultad de actuar en tutela y en defensa de los intereses colectivos de los trabajadores se atribuye a los propios sujetos protagonistas del conflicto, como expresión de su posición de libertad y eligiendo, en ejercicio de su propia autonomía, los medios más congruentes a dicho fin. Para ejercer esas funciones, con amparo constitucional, existe la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, cuyo artículo 2.1 d) dispone que *El ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, (...) comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva, al ejercicio del derecho de huelga, al planteamiento de conflictos individuales y colectivos y a la presentación de candidaturas para la elección de Comités de Empresa y Delegados de Personal, y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, en los términos previstos en las normas correspondientes.*

Por su parte, su artículo 9.1 c) señala que *Quienes ostenten cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal, en las organizaciones sindicales más representativas, tendrán derecho a la asistencia y el acceso a los centros de trabajo para participar en actividades propias de su sindicato o del conjunto de los trabajadores, previa comunicación al empresario, y sin que el ejercicio de ese derecho pueda interrumpir el desarrollo normal del proceso productivo.*

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.

8. Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada, por lo que ADIF y ADIF Alta Velocidad deben facilitar al Reclamante la siguiente información:
 - a. *Relación de la plantilla del personal directivo no sujeto a Convenio Colectivo que participa en la toma de decisiones, que asesoran a los directores generales o toman decisiones estratégicas, como puede ser el personal expresamente identificado como tal en los Estatutos (los miembros del Consejo de Administración) y los subdirectores generales*



- o cargos equivalentes, especificando su nombre y apellidos y lugar de trabajo.*
- b. *Información de las retribuciones percibidas anualmente por el personal citado.*
 - c. *La entrega de las copias de los contratos firmados por este personal directivo, eliminando de ellos los datos estrictamente personales que no forman parte de sus funciones públicas, como el DNI, la firma o la residencia habitual.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (Sindicato SFF-CGT), con entrada el 25 de octubre de 2017, contra ADIF y ADIF Alta Velocidad.

SEGUNDO: INSTAR a ADIF y ADIF Alta Velocidad a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remitan a [REDACTED] (Sindicato SFF-CGT) la información referida en el Fundamento Jurídico 8 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a ADIF y ADIF Alta Velocidad a que, en el mismo plazo máximo de 20 días hábiles, remitan a este Consejo de Transparencia copia de la documentación 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 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.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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

