



Resolución 332/2022

S/REF: 001-064772

N/REF: R/0346/2022; 100-006694

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/ADIF

Información solicitada: Retribuciones directivos y altos cargos de ADIF

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 18 de enero de 2022 a ADIF (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA), 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 Adif. 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 Adif, 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, complementos y cualquier otro tipo de retribución).»

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

2. Mediante resolución de 18 de abril de 2022, ADIF contestó al solicitante lo siguiente:

«Dado que la información solicitada podía afectar a los derechos o intereses de terceros, en aplicación del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, en fecha 9 de marzo de 2022, se procedió a conceder trámite de audiencia al personal de alta dirección.

Recibiendo con fechas 17 y 27 de marzo de 2022 alegaciones a la misma.

Una vez analizada la solicitud, presentada por D. xxxxxxxx, así como las alegaciones recibidas, de las cuales no se desprenden especiales circunstancias que puedan determinar el no acceso a la información solicitada, ADIF y ADIF AV consideran que procede conceder el acceso a la misma, en los términos establecidos en el artículo 22.3 de la Ley 19/2013, por lo que se le comunica que:

Los datos de retribución de los Presidentes/as del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias se encuentran a disposición pública en el Portal de Transparencia del Gobierno de España.

Se puede acceder a los mismos mediante el siguiente enlace:

<https://transparencia.gob.es/serviciosbuscador/buscar.htm?categoria=retribuciones&ente=E00003601,E05065601&lang=es>

Así mismo, conforme lo dispuesto en el 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 otras entidades y lo establecido, en la Orden de 12 de abril de 2012 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en los años referidos en su consulta, se adjunta anexo con la información solicitada. Dicho anexo, en aplicación del criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/001/2015, recoge las retribuciones en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni conceptos retributivos:

- ANEXO I 001-064772 Retribuciones ADIF 2021-2016*

Por último, señalar que, habiéndose establecido alegaciones, la documentación se proporcionará a partir de lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013:

“Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.”»

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 12 de abril de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando lo siguiente:

«Primero de todo la falta del anexo con la información que cita ADIF en su resolución. Pero también reclamo porque ADIF no deja claro si tras las alegaciones a terceros ha ocultado alguna información de algún alto cargo o personal directivo por su posible oposición. Del mismo modo, mi solicitud pedía "pero también desglosado en los conceptos de cada remuneración (incluido sueldo, dietas, complementos y cualquier otro tipo de retribución)".

Pero tal y como se desprende de la resolución parece que sólo van a facilitarme el total bruto anual cobrado por cada personal directivo o alto cargo. No hay motivo para denegar el sueldo desglosado y aportarlo únicamente de forma total ni han alegado nada al respecto. Solicito que se inste a ADIF a entregarle con el desglose solicitado, tal y como han hecho otras empresas públicas como puede ser Telemadrid y como puede verse aquí: <https://maldita.es/malditodato/20220408/sueldos-telemadrid-directivos/>»

4. Con fecha 12 de abril de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que formularan las alegaciones que considerasen oportunas. Mediante escrito presentado en fecha 6 de mayo de 2022 ADIF manifestó lo siguiente:

«Atendiendo a dicha reclamación, y en función a la petición realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana, se manifiesta como alegaciones lo siguiente:

Como consecuencia de un error material no se acompañó el documento "ANEXO I 001-064772 Retribuciones ADIF 2021-2016", por lo que se procede a subsanar el mismo adjuntándolo con las presentes alegaciones. Dicho documento anexo recoge las retribuciones de todos los directivos a excepción de la información referente a los alegantes.

Esta Entidad en ningún momento oculta información alguna como alega el reclamante, si no que en aplicación a lo establecido en el art.22.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el acceso a la información de los terceros afectados se facilitará una vez haya transcurrido el plazo de 2 meses establecido de en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común

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

de las administraciones públicas sin que hayan interpuesto Recurso Contencioso-Administrativo. Por lo que una vez vencido el mismo se entregará la información de la totalidad de los directivos que han prestado servicio en ADIF entre 2016 y 2021.

Por último, cabe señalar que las retribuciones se recogen en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni conceptos retributivos de los directivos de ADIF siguiendo el Criterio interpretativo CI/001/2015 elaborado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la Agencia Española de Protección de Datos el cual indica que: "En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD".»

5. El 9 de mayo de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones al reclamante al objeto de que manifestase lo que estimara pertinente. Mediante escrito presentado el 10 de mayo, realizó las siguientes alegaciones:

«ADIF para el año 2019 indica que "El total se las retribuciones percibidas son la suma del 2,25 de incremento del primer semestre más las del 0,25 adicional del segundo semestre", pero a mí no me divide la cantidad cobrada por semestre de cada alto cargo, no pudiendo entonces calcular el sueldo total percibido por cada directivo en ese año.

Falta también resolver el punto sobre el desglose en conceptos del sueldo y no sólo en un total que no permite conocer gratificaciones, dietas u otros extras.

Del mismo modo, sobre los directivos que se han opuesto a que se conozca su información si en el plazo de dos meses finalmente no ponen recurso, mientras esta reclamación aún se esté tramitando se debería facilitar esa información. En caso de que eso no suceda, pido que el Consejo falle también sobre ese punto y se inste a ADIF a entregarme la misma información también para los directivos que se han opuesto.»

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, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, 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 piden los sueldos íntegros brutos anuales totales del personal directivo y alto cargo de ADIF, de 2016 a 2021, detallando cargo, puesto ocupado y fecha, y, desglosando el importe anual por concepto (sueldo, dietas, complementos, etc.).

El organismo requerido dictó resolución concediendo parcialmente la información solicitada: así, se facilita el enlace al Portal de Transparencia en el que puede consultar las retribuciones de los Presidentes/as del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias; se adjunta un anexo con las retribuciones de los directivos en cómputo anual y en términos íntegros sin incluir deducciones ni conceptos retributivos (de 2016 a 2021) —aportado efectivamente en vía de

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>

reclamación al cometerse un error material en la resolución inicial—; y se comunica al solicitante que la información referente a aquellos directivos que se opusieron en el trámite de audiencia concedido, será facilitada una vez vencido el plazo sin que haya interpuesto recurso contencioso- administrativo.

En la citada resolución se pone de manifiesto que no se aporta el desglose del importe de la retribución en los conceptos solicitados alegando que *«las retribuciones se recogen en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni conceptos retributivos de los directivos de ADIF siguiendo el Criterio interpretativo CI/001/2015 elaborado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la Agencia Española de Protección de Datos.»* Denegación con la que no está conforme el reclamante, según consta en los antecedentes.

4. Sentado lo anterior, la resolución de esta reclamación debe partir de la premisa de que los datos retributivos se configuran como datos de carácter personal (no especialmente protegidos, pero tampoco meramente identificativos) por lo que, efectuada una solicitud de acceso en esta materia, deberá realizarse la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada prevista en artículo 15.3 LTAIBG.

En relación, en particular, con el acceso a las retribuciones de altos cargos y empleados públicos de la Administración pública (siendo ADIF como una entidad público empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), este Consejo ya ha establecido unas pautas que parten de la premisa de la prevalencia del interés público a conocer las retribuciones en los casos de personal con especiales responsabilidades y en los que se aprecia un amplio margen de discrecionalidad en su nombramiento y/o en el establecimiento de sus condiciones de trabajo.

Así, en el [criterio interpretativo nº 1, de 24 de junio de 2015](#)⁶, de este Consejo (elaborado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos) se señala que, para llevar a cabo la ponderación prevista en el artículo 15.3 LTAIBG, se ha de tener en cuenta que, *«[c]on 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*

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

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». De este modo, a mero título ejemplificativo, se considera que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes, entre otros, al personal directivo, como ocurre en este caso.

Adicionalmente, el propio criterio interpretativo añade dos reglas sobre el acceso: por una parte, se considera que, *«[e]n todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD»*. 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 o de sus retribuciones.

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).

Teniendo en cuenta lo anterior, la reclamación debe ser desestimada en este punto pues la información sobre las retribuciones requeridas ha sido facilitada en los términos del citado criterio.

5. Por lo que respecta a *los directivos que se han opuesto a que se conozca su información*, cabe recordar, tal y como manifiesta ADIF en sus alegaciones, que el artículo 22.2 LTAIBG dispone

que «el acceso tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o hay sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.»

En el presente caso, conforme consta en los antecedentes, se ha concedido el acceso y ADIF se ha comprometido, una vez transcurrido el mencionado plazo sin que se haya presentado el recurso o resuelto confirmando el acceso, a facilitar la información de los directivos que se han opuesto en los mismos términos, en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. Por lo que, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende correctamente concedido el derecho de acceso a este respecto.

En consecuencia, y con arreglo a todo lo anterior, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 8 de abril de 2022 de ADIF (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA)

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>