



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 362/2018

S/REF:

N/REF: R/0362/2018; 100-001014

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Corporación de Radio Televisión Española S.A., S.M.E.

Información solicitada: Retribución anual bruta percibida por el personal directivo de CRTVE

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 19 de abril de 2018, [REDACTED] la Sección Sindical de Comisiones Obreras en la CORPORACIÓN DE RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA S.A., S.M.E. (en adelante, CRTVE), presentó solicitud de información ante dicho organismo, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitando lo siguiente:

Retribución anual bruta percibida en 2016 y 2017 por el personal directivo de la Corporación CRTVE.

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 2016 y 2017 para todo el personal que haya ocupado un puesto de dirección y subdirección en este periodo. Dicha información se solicita en formato Excel y con posibilidad de tratamiento posterior.

Los motivos de la solicitud son legítimos en el ejercicio del derecho a acceder a la información pública regulada en el artículo 12 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y artículo 105 b) de la Constitución Española.

La información solicitada se adapta a los criterios interpretativos publicados sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal adoptados por la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Dirección de la Agencia Española de Protección de Datos, así como por la resoluciones judiciales emitidas al efecto.

En estos criterios se indica que corresponde facilitar esta información por no tener los datos solicitados ninguna especial protección y por tratarse de datos de empleados públicos que ocupan puestos de especial confianza, puestos de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o de puestos que se proveen mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, por lo que se entiende que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal.

2. Con fecha 22 de junio de 2018, tuvo entrada en este Consejo reclamación interpuesta por la interesada, al entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de información formulada, y ello al haber transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 24.2 de la LTAIBG sin haber recibido contestación alguna por la CRTVE.
3. Con fecha 22 de junio de 2018, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a dar traslado del presente expediente a través de la Unidad de Información de Transparencia competente al objeto de que, en el plazo legalmente previsto, la CRTVE formulase las alegaciones que tuviera por conveniente. En fecha 13 de julio de 2018, tuvo entrada en este Consejo el escrito de alegaciones que la referida Corporación tuvo por conveniente realizar, y cuyo tenor literal se reproduce a continuación:

Primera. - Sobre la protección de datos de carácter personal

Respecto a la solicitud planteada, por parte de la Corporación RTVE y como ha hecho otras veces ante solicitudes similares, los importes de las retribuciones de los directivos de RTVE no se individualizan para cada uno de aquéllos, ya que anudar una retribución concreta a una persona concreta afectaría de forma directa a la protección de los datos personales.

En este sentido, el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula los límites al derecho de acceso a la información derivados de la protección de los datos de carácter personal.

A este respecto, se entiende que el dato de las retribuciones económicas percibidas por los directivos es un dato de carácter personal en el sentido recogido en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD), al referirse a unas personas concretas.

No siendo los referidos datos de los "especialmente protegidos", tal y como se definen en el artículo 7 de la referida Ley Orgánica 15/1999, tampoco son "datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública" de CRTVE (artículo 15.2 de la Ley 19/2013), por lo que antes de facilitarlos, debe hacerse la ponderación "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" a que se refiere el número 3 del citado artículo 15 de la Ley 19/2013. Efectuada la referida ponderación, entiende esta Corporación que el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, así como el derecho a la intimidad, de los directivos prevalece sobre el interés público a conocer dicho dato.

Por ello se accede parcialmente a lo solicitado y se informa que la retribución anual de los directivos de la Corporación RTVE en el ejercicio 2016 ascendió a 13.377.546 euros, correspondiendo de dicha cantidad 1.135.674 euros a los ocho directivos con contratos de alta dirección, y 12.241.872 euros a los 160 directivos que no ostentan la condición de altos directivos.

En el ejercicio 2017, la retribución total ascendió a 13.914.652 euros, correspondiendo de dicha cantidad 1.239.077 euros a los ocho directivos con contratos de alta dirección, y 12.675.575 euros a los 161 directivos que no ostentan la condición de altos directivos.

En dichas cantidades van incluidos los trienios de la función pública para aquellos directivos a quienes les correspondan.

Segunda. - Sobre el carácter abusivo de la pretensión en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, por no estar justificado con la finalidad de transparencia a la que se refiere la Ley.

Es necesario poner de manifiesto que la petición de información se realiza por [REDACTED] [REDACTED] la Sección Sindical de Comisiones Obreras en la Corporación RTVE, es decir, la solicitud procede en definitiva de este sindicato.

En segundo lugar, debe indicarse que no es la primera vez que el referido sindicato hace una petición similar ante ese Consejo. En este sentido, la solicitud de la que trae causa la

resolución de ese Consejo R/0541/2016, también estaba dirigida por el sindicato ahora solicitante, tal y como el propio sindicato desveló recientemente al referirse a esta resolución en diversos comunicados públicos, que se acompañan a este escrito de alegaciones como documentos nº 1 y nº 2. La citada solicitud se encuentra, como conocerá ese Consejo de Transparencia, recurrida ante los Tribunales de Justicia.

Y, en tercer lugar, y más importante, la petición realizada por el sindicato solicitante no abarca la información a la que los representantes de los trabajadores tienen derecho a acceder, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores. Con la pretensión de acudir al Consejo de Transparencia, se pretende obtener una información de naturaleza laboral que la propia norma que regula las relaciones sindicato-empresa, el Estatuto de los Trabajadores, no permite facilitar a los representantes de los trabajadores, lo cual implica, como ya se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones ante el Consejo de Transparencia, y así ha sido acogido por este órgano, un flagrante abuso en el ejercicio de este derecho de acceso, no justificado.

La petición no se limita a datos salariales genéricos o colectivos, sino que va más allá, y solicita datos individualizados, datos esencialmente protegidos por la Ley Orgánica de Protección de Datos.

En este sentido es muy ilustrativa la resolución de ese Consejo R/0476/2017 de 24 de enero de 2018, en el que, en un caso muy similar al ahora planteado, el CTBG desestima la reclamación efectuada por el Comité de Empresa de la Agencia EFE ante la denegación y/o acceso parcial a la información realizada por la propia Agencia,(...).

Concluye por tanto el Consejo de Transparencia que se realiza un uso abusivo del derecho que reconoce y garantiza la Ley de Transparencia al haber prolongado repetidamente en el tiempo las solicitudes de información como una vía para el ejercicio de la función sindical que tiene encomendada, finalidad que no encaja con el interés general de la ciudadanía en el conocimiento y control de la actuación pública.

En virtud de lo expuesto, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno SOLICITA que tenga por presentado el presente escrito y por formuladas las alegaciones que en el mismo se contienen, procediendo a dictar resolución por la que se acuerde desestimar la solicitud de revisión dirigida contra la resolución del Secretario General de la Corporación de Radio y Televisión Española S.A., S.M.E. de 25 de mayo de 2018.

4. Esta reclamación finalizó mediante resolución del Consejo de Transparencia, de fecha 13 de septiembre de 2018, por la que se acordaba *“SUSPENDER el plazo para resolver la presente Reclamación hasta que se produzca la resolución del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, en el PO 17/2017.”*

Las razones de esta suspensión fueron las siguientes: *“(…) Como se indicaba anteriormente, este Consejo de Transparencia ya ha tenido oportunidad de resolver cuestiones similares, entre otras, en su Resolución R/0541/2016. En dicha ocasión, la información solicitada resultaba coincidente con la solicitud que da lugar a la presente reclamación, a excepción del período temporal al que se referenciaba la información.*

En aquella ocasión, se solicitaba a la CRTVE las retribuciones anuales brutas percibidas por su personal directivo durante 2014 y 2015. Así, este Consejo estimó la reclamación presentada y resolvió conceder el acceso a la información solicitada, relativa a las retribuciones de personal directivo de una sociedad mercantil con participación 100% pública y financiada con cargo a los presupuestos generales del Estado, como es el caso de la CRTVE. Por su parte se recordaba que dicho razonamiento ha sido avalado tanto por el criterio interpretativo aprobado conjuntamente por este Consejo de Transparencia y la Agencia Española de Protección de Datos así como por los Tribunales de Justicia.

El razonamiento efectuado entonces se basaba en lo dispuesto en la Resolución de este Consejo de fecha 21 de enero de 2016 y con número R/0423/2015. En aquel supuesto, que analizaba la solicitud de información de las retribuciones de la sociedad Ingeniería y Economía del Transporte S.A.(INECO) una sociedad mercantil estatal dependiente del Ministerio de Fomento a través de sus accionistas: ADIF, ADIF alta velocidad, RENFE y ENAIRE, se especificaba lo siguiente:

“Aplicados estos criterios al presente caso, en el que el Reclamante solicita información sobre las retribuciones del equipo directivo de INECO, en el entendido de que se trata de personal que, precisamente por su calificación de directivo, desempeña funciones de responsabilidad en la organización, debe concluirse que prevalece el interés general sobre el interés individual y que la protección de datos personales debe decaer frente a dicho interés general. Esto es así por cuanto el interés de los ciudadanos por conocer /as retribuciones de los empleados de sociedades mercantiles,-y más como sería este caso en el que es participada en su totalidad por entidades públicas- 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 /os recursos públicos.”

La mencionada resolución fue objeto de recurso contencioso-administrativo, resuelto mediante sentencia N° 138/2016 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n° 10 de Madrid el 17 de octubre de 2016 en la que se concluía la desestimación del recurso planteado por INECO en atención a las siguientes consideraciones: "Resulta por lo tanto irrelevante a Los efectos que nos ocupan que se trate de una persona jurídico-privada (sociedad anónima), que no pueda ser calificada como Administración Pública, que lleve a cabo su actividad social en un marco de mercado, compitiendo con otras sociedades del sector, que lo haga con ánimo de lucro como objetivo principal y asumiendo Los riesgos derivados de su actividad e, incluso, la pretendida escasa relevancia de la eventual financiación pública, que se postula en la demanda afirmando que se nutre de sus propios resultados, afirmación esta última que no puede compartirse a la vista de los datos reflejados en su contabilidad, puesto que la inmensa mayoría de estos ingresos proceden del sector público, pero, en cualquier caso, ha de insistirse, lo definitivo es que todo su capital social pertenece íntegramente a las Entidades Públicas Empresariales relacionadas más arriba y por ello encaja en la descripción del sujeto pasivo contenida en el precepto igualmente referido.

Se pretende establecer por lo tanto un derecho de acceso a la información en términos amplios que no resulta compatible con la pretensión de excluir de su ámbito una sociedad mercantil cuyo capital es íntegramente público, como también lo es la mayor parte de sus ingresos por actividad.(...)

Sostiene a continuación la demandante que sólo el Presidente de INECO ha de ser considerado alto cargo, (...) y por ello sus retribuciones anuales son debidamente publicadas en el portal de transparencia, pero como el resto de las personas respecto de las cuales se solicita la información relativa a sus salarios no cumplen los requisitos necesarios para ser considerados ni altos cargos ni máximos responsables de INECO, incluso la mayoría de ellos ni tan siquiera tiene la condición de directivos, no existiría a juicio de INECO obligación de facilitar la información solicitada, puesto que el artículo 8.1. f) de la Ley de Transparencia establece: "Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa, con repercusión económica y presupuestaria que se indican a continuación: ... f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título...".

No podemos compartir este criterio, que supone una limitación no establecida legalmente del derecho de acceso a la información. Tal y como afirma la demandada en su escrito de conclusiones los directores de INECO aparecen en el organigrama de la entidad, en su página

web y en la memoria anual de la sociedad. Están publicados en la pestaña "transparencia" de la web institucional de INECO con un enlace vinculado a "directiva": A través de la pestaña correspondiente a "Organigrama" se accede a la página donde se muestra al presidente y a los 13 directivos con acceso a sus perfiles, conteniendo una fotografía, el nombre y la denominación Director o Directora de cada una de las distintas áreas, bajo el título "conoce a nuestro equipo directivo". 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 1382/1985, 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 /as 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 /as 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. (..)"

Además en la resolución se afirma que el Consejo de Transparencia tiene asentado un criterio respecto de la información referida a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados y a su incidencia o no en la protección de datos personales, criterio (C/100112015, de 24 de junio) que ha sido firmado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos. El criterio exige que se lleve a cabo la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la Ley, a la que nos referimos más arriba, y continúa diciendo la resolución:...lo que exige valorar el alcance del interés público en la divulgación de la información al que se refiere el precepto como favorecedor del acceso a la información pública. De este modo, 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 /os derechos a la protección de datos o la intimidad ...': Esta exigencia se considera que se cumple cuando la información solicitada se refiere únicamente a las retribuciones del personal de alto nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones o a aquellos cuya provisión se realice con un cieno grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza, supuestos en los que prevalecerá, como regla general el interés público sobre la protección de datos y la intimidad. A continuación se desarrolla en la resolución el criterio de un forma más pormenorizada y que es respetuosa con las normas establecidas en la Ley de Protección de Datos.

Finalmente solicita INECO, con carácter subsidiario, que en caso de considerarse necesario facilitar la información solicitada, debería proporcionarse de manera agregada, como un conjunto de información que no permita la identificación inequívoca de los titulares de los datos, posibilidad recogida en el art. 15.4 de la Ley, pero dicho precepto opera cuando no sean de aplicación sus apartados anteriores, circunstancia que no se da en el supuesto de autos.

No obstante, adviértase que la referida Resolución R/0541/2016 fue objeto de recurso Contencioso-Administrativo, resuelto mediante Sentencia nº 28/2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, en el PO 17/2017, en fecha 6 de marzo de 2018 en la que se concluía la desestimación del recurso planteado por la CRTVE. En dicho pronunciamiento se afirmaba: "A este respecto se alega que se ha prescindido del trámite legalmente establecido y que el derecho a la protección de la intimidad y datos personales de los directivos prevalece sobre el derecho a la información.

*No es atendible este último razonamiento, porque, a tenor de lo que se ha razonado, el CTBG no ha infringido el procedimiento establecido para dictar su resolución. **Además de lo cual las retribuciones que puedan percibir personas que ejerzan cargos públicos o sean personal directivo de una entidad incluida en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, no constituyen datos de carácter personal especialmente protegidos ni afectan al derecho de intimidad de tales cargos, pues no resultan incluidos en el ámbito del art 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en tanto que no se refieren a ideología, afiliación sindical, religión y creencias, ni tampoco al origen racial o étnico, o vida sexual. Por ello no resulta aplicable la especial ponderación a que se refiere el art. 15.3 de la Ley de Transparencia.***

*Tampoco resulta exigible la sustanciación de un trámite previo de alegaciones con los directivos cuyas retribuciones anuales se reclama conocer ex art. 19.3 de la ley citada, por cuanto **no se justifica que la información solicitada pueda afectar a sus derechos o intereses, sin que tampoco resulte tal afectación del mero hecho del suministro del dato retributivo, o del puesto del organigrama que desempeña con la identificación de su perceptor.***

Sin embargo, el mencionado pronunciamiento judicial ha sido recurrido ante la Audiencia Nacional por la CRTVE, estando actualmente a la espera de que dicho recurso sea resuelto. “

5. Por Sentencia en Apelación, de fecha 24 de septiembre de 2018, recaída en el procedimiento 49/2018, la Audiencia Nacional acordó lo siguiente: *“DESESTIMAMOS el recurso de apelación planteado por la representación procesal de la CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A. contra Sentencia nº 28/2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 6, dictada con fecha de 06 de marzo de 2018, en el Procedimiento Ordinario núm. 17/2017. Y, en consecuencia, confirmamos la sentencia impugnada.”*

Los razonamientos del Tribunal fueron los siguientes: *“SEGUNDO: La parte recurrente en apelación suscita cuestiones que se han resuelto íntegramente en la sentencia de instancia de manera ajustada a derecho. Así debemos señalar respecto de la inadmisión que el Artículo 18 de la Ley 19/2013 sobre las causas de inadmisión establece cuando las solicitudes no deben ser admitidas a trámite:*

- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*
- b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

c) *Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

d) *Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.*

e) *Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

En el caso presente, esa inadmisión se produjo por entender que no estaba identificado debidamente el solicitante, de lo que debe discreparse, como efectúa la sentencia de instancia, al constar expresamente en la solicitud de 7 octubre 2016 el nombre y apellidos, DNI, domicilio, teléfono, correo electrónico, datos suficientemente identificativos de la persona del solicitante, por lo que se cumplen los requisitos del art. 17: 2. La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: a) La identidad del solicitante. b) La información que se solicita. c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones. d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

A este respecto no es necesario decir nada más pues de la mera lectura del escrito de solicitud se aprecia el cumplimiento de todos esos requisitos de tal modo que la CRTVE tenía constancia de la identidad del solicitante y hacer las comprobaciones oportunas. A partir de ello, cualquier alegación relativa a la subsanación de los defectos es superflua. La solicitud se debió de admitir por reunir los requisitos legales para ello, de manera que el acuerdo de inadmisión era totalmente improcedente.

TERCERO: La siguiente cuestión es relativa a que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no debió de conocer de las cuestiones suscitadas y debió retrotraer actuaciones ante la existencia de un defecto formal. Sin embargo, no existió un vicio procedimental trascendente de carácter invalidante puesto que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no apreció la existencia de un defecto que exigiera la retroacción de actuaciones. Por el contrario, apreció que el diseño normativo le permitía continuar con el procedimiento tras rechazar la causa de inadmisión, y procedió a dictar resolución sobre las cuestiones suscitadas. Por lo que la resolución entrando a conocer de las cuestiones de fondo ni adolece de vicio o defecto alguno que la invalide ni por supuesto ha causado indefensión.

CUARTO: Y en cuanto al contenido de la solicitud de información referida a la retribución anual bruta percibida en 2014 y 2015 por el personal directivo de la CRTVE es una información

que no se incardina dentro del art. 7 de la LOPD y son datos que son susceptibles de información. Y al objeto de alcanzar un sistema que garantice la transparencia y la objetividad en el ámbito público, procede dar a conocer esas retribuciones anuales que se solicitan.”

6. Esta sentencia fue igualmente recurrida por la CRTVE en Casación ante el Tribunal Supremo, que dictó Sentencia núm. 7550/2018, de fecha 22 de junio de 2020, por la que acordaba:

“PRIMERO.- Desestimar el recurso de casación 7550/2018 interpuesto por la representación de la CORPORACIÓN DE RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA SA (RTVE), contra la sentencia de 24 de septiembre de 2018, de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictada en el recurso de Apelación 49/2018, interpuesto contra la sentencia de 6 de marzo de 2018 del Juzgado Central de lo Contencioso- Administrativo nº 6, dictada en el procedimiento Ordinario 17/2017.

SEGUNDO.- Confirmar la sentencia objeto del recurso.

TERCERO.- No imponer las costas causadas en el recurso de casación”

Para el Alto Tribunal, “(...) Procede entonces que entremos a examinar el recurso de casación que fue admitido por Auto de la Sección Primera de esta Sala de 31 de mayo de 2019, en el que se declara que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en “interpretar el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, para determinar si resulta aplicable la exigencia de la especial ponderación a que se refiere el art. 15.3 de la Ley de Transparencia en el caso de que la información solicitada no se refiera a datos de carácter personal especialmente protegidos por el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999.

(...) De cuanto antecede se desprende que la controversia se constriñó en realidad a la procedencia de la inadmisión de la solicitud y en la necesidad de ponderación ex artículo 15.3 aludido. Las cuestiones relativas a las singularidades de la Corporación RTVE, la delimitación de sus cargos directivos no se suscitaron ni fueron objeto de debate en las precedentes instancias jurisdiccionales, tratándose de cuestiones nuevas que no pueden introducirse en el recurso de casación. La impugnación discurrió en la forma que antes hemos descrito, esto es, planteando la necesidad de ponderación ex art. 15.3 LTBG de los datos no incardinados en el artículo 7 LOPD, sin hacer alusión alguna de las cuestiones indicadas sobre las peculiaridades de la Corporación, pues ni se alegó ni se ofreció ningún elemento ni dato sobre la estructura y

organización de RTVE ni sobre la calificación y delimitación de su personal directivo y su organización en distintos niveles como sí hace ahora con clara extralimitación en casación, debiendo ser inadmitidas estas cuestiones. De modo que nuestro pronunciamiento ha de ajustarse a lo debatido en el proceso de instancia, sin que quepa ahora plantear cuestiones nuevas que no fueron objeto de debate ni discusión ante los órganos judiciales.

TERCERO.- (...) Ya hemos visto que la Audiencia Nacional interpreta que la solicitud de información deducida sobre las retribuciones anuales de los directivos de RTVE no se refiere a datos personales especialmente protegidos, esto es, que no se incardinan en el artículo 7 LOPD y concluye que son susceptibles de información con la finalidad de garantizar la transparencia y la objetividad en el ámbito público, razón por la que procede dar a conocer dichas retribuciones anuales.

Y ya sobre la cuestión admitida, cabe recordar el artículo 15 de la Ley 19/2013, en la versión vigente antes de 2018, -que es la que se aplica- regula las modalidades de acceso a la información o transparencia pasiva, en relación con los datos personales. En dicha versión (anterior a la reforma de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre) diferenciando este precepto entre los datos especialmente protegidos del artículo 7 Ley 15/1999, de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal, de los datos de carácter meramente identificativos relacionados con la organización y funcionamiento o actividad pública del organismo y el resto de la información.

En efecto, el artículo 15 de la Ley de Transparencia establecía un distinto nivel de protección de los datos: Por un lado regula los datos personales especialmente protegidos del artículo 7 LOPD, a los que establece una limitación en su accesibilidad, de manera que sólo excepcionalmente, mediante consentimiento escrito o en casos muy limitados puede accederse a la información. En este tipo de datos especialmente protegidos, no se prevé ningún tipo de ponderación, siendo así que la LTBG se remitía a los que recoge el artículo 7 LOPD, si bien tras la reforma operada en 2018 se relacionan estos datos especialmente protegidos de forma más amplia y específica.

Por otro lado, en el apartado 2º del artículo 15, se contemplan los datos meramente identificativos, menos susceptibles de afectar a la privacidad de las personas, con un régimen de accesibilidad más favorable al solicitante, relacionados con la «organización, funcionamiento o actividad pública del órgano». Con carácter general, establece la ley el acceso a este tipo de datos, salvo «en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida».

Por último, el tercer apartado del artículo 15 LTBG, relativo al resto de la información, determina la necesidad de llevar a cabo una ponderación entre los derechos en conflicto, cuando la información solicitada contiene datos de carácter personal, pero no son datos incluidos en los anteriores apartados 1º y 2º, esto es, ni especialmente protegidos ni meramente identificativos. Pues bien, el mencionado artículo 15.3 LTBG contempla la necesidad de realizar una ponderación de los derechos en conflicto suficientemente razonada en la que, por un lado, se valore el interés público en la divulgación de la información y, por otro los derechos de los afectados en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, estableciendo a tal fin una serie de pautas que han de tomarse en consideración en este juicio de ponderación. El artículo 15.3 LTBG dispone la necesaria ponderación de los intereses concurrentes, con arreglo a los criterios que la propia ley establece, a fin de que sean «tomados particularmente en consideración»

(...) El CI/001/2015 analiza los distintos supuestos para determinar un criterio de acceso a la información sobre retribuciones de personal de alto nivel de responsabilidad frente a aquellos funcionarios que no gozan de una especial responsabilidad o autonomía, estableciendo un diferente grado de accesibilidad de forma «decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público», teniendo en cuenta, entre otros, el interés público en la divulgación de la información basado en el principio de transparencia de la actividad pública, a la que se refiere el Preámbulo de la Ley.

Pues bien, las pautas establecidas en este Criterio Interpretativo fueron las que se aplicaron en la resolución originariamente impugnada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 15 de marzo de 2017. En ella considera el Consejo que al no ser el salario un dato especialmente protegido, no incluido en el artículo 7 LOPD- como así se estimó por ambos órganos jurisdiccionales- y tampoco ser un dato meramente identificativo, debe estar a la exigencia de ponderación prevista en el artículo 15.3 LTAIBG, por lo que examina la información sobre los salarios de los directivos durante los años 2014 y 2015.

Razona que CRTVE es una sociedad mercantil con capital íntegramente estatal, financiada a cargo de los Presupuestos Generales del Estado a la que es de plena aplicación la ley 19/2013 (artículo 2.1 g) y por ende, aplica las reglas del mencionado Criterio Interpretativo sobre la prevalencia del interés público en relación al personal directivo y al personal que ocupa niveles de jerarquía basados en la discrecionalidad.

(...) En este mismo sentido concluye la Audiencia Nacional, que asume la interpretación de que la información solicitada es accesible mediante publicidad, al considerar en primer término, que las retribuciones del personal directivo de RTVE no se incardinan en los datos de carácter

personal especialmente protegidos del artículo 7 de la ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre y seguidamente, -si bien de una forma escueta- asume la ponderación de los intereses realizada en la resolución del Consejo impugnada e interpreta que el acceso a la información es prevalente, y ello - declara- al objeto de alcanzar un sistema que garantice la transparencia y objetividad en el ámbito público.

Esta ponderación de intereses y la primacía del interés público no es desvirtuada por las alegaciones de la Corporación recurrente, que no esgrime ningún alegato válido sobre la incorrección del juicio valorativo realizado por el Consejo, asumido por la Audiencia Nacional, y como hemos constatado la proporcionalidad del examen lleva a la desestimación del recurso en este extremo.

CUARTO.- La segunda de las alegaciones, relativa a la «indefensión causada» a CRTVE no puede ser acogida. Se refiere a la presunta indefensión material generada por no haber accedido los órganos judiciales a la retroacción interesada a fin de que RTVE hubiera podido realizar el «test del daño» al que se refiere la LTAIBG. Empero, no se advierte la invocada indefensión por cuanto una vez inadmitida la solicitud de información por CRTVE por razones inconsistentes, y estimada la reclamación por el Consejo de Transparencia, los órganos jurisdiccionales entraron a conocer y a resolver la controversia en los términos en las que se articularon las pretensiones, rechazando la retroacción interesada y la nueva remisión a RTVE, que tuvo ocasión de realizar una ponderación más adecuada de la solicitud de información que indebidamente inadmitió.”

7. Con fecha 30 de noviembre, el Consejo de Transparencia acordó el levantamiento de la suspensión del procedimiento de reclamación del expediente R/0362/2018, con la consiguiente continuación de las actuaciones y su notificación a la CORPORACIÓN DE RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA S.A., S.M.E., así como a la reclamante.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG¹](#), 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 Gobierno²](#), la Presidencia de este Organismo es competente para

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

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

resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)³, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada, en la que se pide *la retribución anual bruta percibida en 2016 y 2017 por el personal directivo de la Corporación CRTVE, con identificación del perceptor, el literal del puesto del organigrama y su retribución realmente percibida en 2016 y 2017 para todo el personal que haya ocupado un puesto de dirección y subdirección en este periodo.*

La Administración denegó la información por silencio administrativo. Posteriormente, en vía de reclamación, alegó que no podía entregar esos datos por dos razones i) la protección de datos de carácter personal y ii) el carácter abusivo de la pretensión en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, por no estar justificado con la finalidad de transparencia a la que se refiere la Ley.

En relación a la protección de datos personales, hacemos nuestra la interpretación que ha realizado sobre este asunto el Tribunal Supremo, en su Sentencia en Casación núm. 7550/2018, de fecha 22 de junio de 2020, citada en el antecedente de hecho nº 6 de esta resolución, cuyo contenido se da por reproducido, en aras a evitar repeticiones innecesarias.

Por ello, no resulta de aplicación el límite contenido en el [artículo 15 de la LTAIBG](#)⁴.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a15>

4. En lo relativo a la aplicación a este caso de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, por no estar justificada la solicitud de acceso con la finalidad de transparencia a la que se refiere la Ley, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:

Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

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

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

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

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

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

Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

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

Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

Conocer cómo se toman las decisiones públicas

Conocer cómo se manejan los fondos públicos

Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

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

No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública.

Así, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que “*el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate*”.

Por su parte, la Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente:

“(...) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución.

(...)

Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019,.....una solicitud de información de estas características, por su volumen,

extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares.”

Como concluye el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia en Casación nº 5239/2019, de 19 de noviembre de 2020, *“Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, entre las mismas no se incluye la persecución de un interés meramente privado y la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.”*

5. En el presente caso, no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública y conocer las retribuciones del personal directivo de la Corporación CRTVE entronca claramente con la finalidad de la LTAIBG de que los ciudadanos sepan cómo se gastan los fondos públicos.

En este sentido, debemos recordar lo señalado por la Audiencia Nacional en su sentencia de 18 de septiembre de 2019, en el Recurso de Apelación 28/2019: *“(…) Pretende la apelante que se recorte el derecho a la información precisamente sobre aspectos básicos respecto a los que la ley de transparencia persigue garantizar el público conocimiento: el manejo de fondos públicos y la justificación de los gastos realizados. Esta información económica debe hacerse pública a tenor del artículo 8 de la ley 19/2013, que cita expresamente que se harán públicos los contratos y su contenido esencial. Si la propia ley impone hacer pública la información relativa a los contratos suscritos por las Administraciones Públicas, resulta difícil argumentar que pueda oponerse a este derecho a la información el límite previsto en el artículo 14.1 h). Se trata de una información esencial para garantizar el derecho a la transparencia de los asuntos públicos con repercusión económica y presupuestaria. No son aspectos colaterales respecto de los cuales pueda apreciarse que el ejercicio de tal derecho tiene una repercusión exorbitada en la esfera de terceros mediante la publicación de información de menor relevancia. Si datos como el precio de los contratos se blindaran frente al derecho de transparencia en materia económica y presupuestaria, éste quedaría prácticamente sin contenido. Puestos en la balanza el derecho a la información y el interés de quien voluntariamente decide contratar*

con un ente público, debe primar la protección del primero. La información atañe directamente a cómo se manejan los fondos públicos, a qué se destinan y como se controla que el gasto tiene la mejor de las contrapartidas posibles (...)"

Este mismo criterio estimatorio es el que este Consejo de Transparencia ha venido sosteniendo reiteradamente en precedentes similares. En este sentido, se citan los procedimientos R/0101/2018 (sobre productividad de altos cargos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social), R/0102/2018 (sobre productividad de altos cargos del IMBISA), R/0255/2018 (sobre productividad y gratificaciones del equipo directivo de la Autoridad Portuaria de Castellón) o [R/0548/2019](#)⁵ (sobre gratificaciones de cargos directivos de RTVE).

Por lo expuesto, la presente reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] la Sección Sindical de Comisiones Obreras en la CORPORACIÓN DE RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA S.A., S.M.E, con entrada el 22 de junio de 2018, contra la CORPORACIÓN RTVE.

SEGUNDO: INSTAR a la CORPORACIÓN DE RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA S.A., S.M.E. a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Retribución anual bruta percibida en 2016 y 2017 por el personal directivo de la Corporación CRTVE, identificando claramente al perceptor, el literal del puesto del organigrama y su retribución realmente percibida en 2016 y 2017 para todo el personal que haya ocupado un puesto de dirección y subdirección en este periodo.*

TERCERO: INSTAR a la CORPORACIÓN DE RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA S.A., S.M.E. a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

⁵ [https://consejodetransparencia.es/ct Home/dam/jcr:a418fc4e-8794-49be-97a1-bea11b38a820/R-0548-2019.pdf](https://consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:a418fc4e-8794-49be-97a1-bea11b38a820/R-0548-2019.pdf)

De acuerdo con el [artículo 23, número 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 el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁷](#), 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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>