



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00087482

N/REF: 520/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: Ingeniería y Economía del Transporte S.M.E. M.P., S.A (INECO).

Información solicitada: Retribuciones empleado.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

R CTBG
Número: 2024-0857 Fecha: 29/07/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de febrero de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, 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:

«(...) El salario total que percibió [REDACTED] de Ineco desglosando por años ¿Se le ha pagado algún tipo de dieta mientras trabajó en el organismo? Si es así ¿Cuánto fue? Desglosando todos los gastos. ¿Qué puesto de trabajo ha desempeñado [REDACTED] en Ineco? ¿Qué estudios tiene?».

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



2. INECO dictó resolución de fecha 22 de marzo de 2024 con el siguiente contenido:

«(...) *TERCERO.- El artículo 4.1) del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos ("RGPD") define los "datos personales" como "[t]oda información sobre una persona física identificada o identificable ('el interesado'); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de la solicitud formulada por [la persona reclamante], y a vista la de la citada definición, es evidente que la información solicitada implicaría la cesión de datos de carácter personal de una persona física identificada (en este caso, [...]) y que, en consecuencia, facilitar tal información supondría un tratamiento de datos, en los términos previstos en el artículo 4.2 del RGPD. Huelga decir que esta normativa exige que aquellas personas que traten datos de carácter personal de clientes, usuarios, trabajadores o terceros atiendan siempre al principio de licitud y, en consecuencia, eviten la cesión de tales datos si no existe previo consentimiento por parte del titular o no concurre alguna otra de las bases legitimadoras del artículo 6 RGPD.

CUARTO.- Respecto del debido respeto a la normativa en materia de protección de datos en el ámbito del acceso a la información pública, dispone, además, el artículo 15.2 LTAIBG: (...)

E, igualmente, en materia de acceso a la información pública y protección de datos, es preciso hacer referencia al Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio de 2015, relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información contenidos en el artículo 15 LTAIBG, elaborado de forma conjunta por el Consejo de Transparencia y la Agencia Española de Protección de Datos, y que señala, entre otras cuestiones, lo siguiente:

[se reproduce el contenido del Criterio Interpretativo mencionado]

Como se ha señalado, es obvio que los datos solicitados en este caso son datos de carácter personal, pues aparecen referidos a una persona física concreta, y la hacen perfectamente identificable. Nótese, en este sentido, que los datos cuyo acceso se pretende se refieren, de forma específica y directa, a una persona física



determinada (salario, dietas, puesto de trabajo, titulación) y, como tales, aparecen sujetos al principio de licitud, anteriormente aludido, del art. 6 RGPD. En el presente caso, INECO no cuenta con el consentimiento del titular (que tampoco podría recabar, al encontrarse éste fuera de la empresa en la actualidad) ni con ninguna otra base jurídica legitimadora que permita la cesión libre de tales datos.

Atendiendo al esquema anterior, resulta, por lo tanto, necesario distinguir entre aquellos datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente y aquellos otros datos que no merecen tal consideración, y respecto de los cuales es preciso realizar la ponderación prevista en el art. 15.3 LTAIBG.

Para ello, resulta conveniente acudir al Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio de 2015, del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, relativo al alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo, catálogos, plantillas orgánicas, etc... y las retribuciones de sus empleados o funcionarios.

Dicho Criterio Interpretativo realiza en su Apartado Segundo un análisis que resulta de plena aplicación al caso que nos ocupa. De un lado, confirma que la información referida al puesto de trabajo y a las retribuciones asignadas “incluye datos de carácter personal” y, de otro, recuerda que “a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar[se] la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG”. Además, tal Criterio Interpretativo sostiene que 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 que, en cambio, “(...) en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados”.

El Criterio Interpretativo especifica, además, en su Apartado Primero, que la información referida a la “plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública”. Procede, en consecuencia, facilitar la información relativa al puesto de trabajo e informar que el ex empleado de INECO prestó servicios en la empresa a través de un contrato temporal para los servicios de asistencia técnica



de obra para un encargo de ADIF ALTA VELOCIDAD, en el seno, en concreto, de la Gerencia de Infraestructuras (Subdirección de Obras, Dirección de Ingeniería Civil), y entre febrero de 2019 y noviembre de 2021.

Con respecto al resto de datos solicitados, es obvio que [...], el expleado respecto del cual se solicita información, no ocupa ni ha ocupado un puesto de especial confianza (Personal eventual de asesoramiento y especial confianza), un puesto de alto nivel en la jerarquía de INECO (Personal directivo) o un puesto que se provea mediante procedimiento basado en la discrecionalidad (Personal no directivo de libre designación). Por tanto, no se puede concluir que deba primar, en este caso, el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal, sino que, al contrario, y por cuanto se solicita la información correspondiente a un puesto de nivel inferior, debe imperar el interés individual en la protección de los derechos fundamentales del sujeto interesado.

Dicha aseveración encuentra base jurisprudencial en la sentencia del Juzgado Central Contencioso-Administrativo núm.10, Sentencia nº 138/2016, de 17 de octubre de 2016, en la que INECO actuó como recurrente (Procedimiento Ordinario 8/2016), y en cuyo Fundamento de Derecho Octavo, se resolvió lo siguiente:

“(...) 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 los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos y a 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 cierto 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”.

Por lo expuesto, y en base a lo anterior, se dicta la siguiente RESOLUCIÓN

ÚNICO.- En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 12 LTAIPBG, se CONCEDE acceso a la información relativa al puesto de trabajo del expleado al que se



refiere la solicitud, informándose, en concreto, que el ex empleado de INECO prestó servicios en la empresa (febrero 2019 / noviembre 2021) a través de un contrato temporal para los servicios de asistencia técnica de obra para un encargo de ADIF ALTA VELOCIDAD, y se DENIEGA la solicitud de acceso a la información pública de [la persona reclamante] al resto de aspectos requeridos.»

3. Mediante escrito registrado el 1 de abril de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que «[m]e deniegan la información por la ley de protección de datos pero el sueldo de la persona a la que me refiero es personal de libre designación y otra empresa pública en la que también trabajó sí me ha dado esa información».
4. Con fecha 2 de abril de 2024, el Consejo trasladó la reclamación a la Entidad requerida solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 22 de abril de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

«(...) TERCERO.– Sobre los alegatos presentados contra la Resolución de INECO

(...)

Dos, por lo tanto, son los argumentos con los cuales el reclamante pretende combatir la ponderación efectuada por INECO al amparo del art. 15.3 LTAIPBG. En primer lugar, afirma, sin ninguna prueba que sustente tal afirmación, que la persona a la que se refiere la solicitud es “personal de libre designación”. Nótese, por lo tanto, que el reclamante no niega (i) que la información solicitada es un dato de carácter personal; y (ii) que, como justificara INECO en su resolución, en tales casos procede realizar una ponderación a fin de decidir si prima el interés público o el interés individual del sujeto concernido, para lo cual es necesario considerar, entre otros aspectos, las pautas fijadas en el Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio de 2015, del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Y así, en el caso que nos ocupa, se observa:

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



- En contra de lo alegado por el reclamante, el procedimiento de libre designación a que alude la solicitud es un sistema de provisión de puestos regulado en el art. 78 del Estatuto del Empleado Público y que no resulta de aplicación a las sociedades mercantiles estatales, las cuales se rigen, en materia de personal, por lo dispuesto por el Derecho laboral y por el resto de normas a que alude el art. 117.4 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
- En cualquier caso, el ex empleado de Ineco no era personal de libre designación, sino un trabajador unido a la compañía en virtud de una relación laboral regida por el Derecho laboral y por el convenio colectivo de Ineco.
- El ex empleado, de hecho, se incorporó a la compañía a fin de cubrir una necesidad urgente comunicada por ADIF, para lo cual participó en un proceso selectivo convocado a través de la página web de Ineco.
- El ex empleado tampoco era un directivo de la compañía. Como se indicaba, mantuvo con INECO una relación laboral ordinaria, carecía de poderes de la empresa y fue objeto de contratación por la compañía tras un proceso selectivo ordinario.

Carece, por lo tanto, de toda base, la afirmación del reclamante según la cual el sujeto en cuestión sería “personal de libre designación”.

En segundo término, sostiene también el reclamante que “otra empresa pública en la que también trabajó sí me ha dado esa información”. La realidad, sin embargo, se compadece mal con tal aseveración, pues la comunicación del Gerente de Área Financiera y Corporativa de Emfesa (de la que el reclamante acompaña una copia) señala expresamente, de forma análoga a Ineco, que “se aplicaría el art. 15.3 LTAIBG a favor de la denegación de la información particularizada”. Lo que luego añade la comunicación, a mayor abundamiento, no son los datos retributivos del ex empleado de Ineco, sino las “tablas salariales” correspondientes a la categoría de tal empleado.

Así, tres son las cuestiones que resulta preciso matizar. En primer lugar, que la comunicación de Emfesa no revela ningún dato de carácter personal, como erróneamente se indica en la comunicación y, de hecho, deniega el acceso a las condiciones retributivas del empleado en cuestión, de forma análoga a lo resuelto por INECO.



En segundo término, que, aun cuando tal revelación se hubiera producido, resultaría irrelevante a los efectos que nos ocupan, pues la ponderación de las circunstancias del art. 15.3 LTAIPBG debe realizarse de forma individual, caso por caso, y atendiendo, en particular, a las circunstancias de la persona afectada (siendo que, en este caso, las circunstancias de la relación laboral del interesado con INECO no tendrían por qué coincidir con las de la relación laboral del interesado con EMFESA).

Finalmente, que las tablas salariales de aplicación a los empleados de INECO (que es lo único que contiene la comunicación de EMFESA), en ningún caso fueron objeto de solicitud en la petición inicial del reclamante y, en todo caso, son públicas por formar parte del XX Convenio colectivo nacional de empresas de ingeniería; oficinas de estudios técnicos; inspección, supervisión y control técnico y de calidad, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 10 de marzo de 2023.

En mérito a cuanto antecede, y una vez analizada la reclamación efectuada por [...] esta Sociedad solicita DESESTIMAR la reclamación interpuesta.»

5. El 22 de abril de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información referida al salario percibido por un trabajador de INECO, el puesto de trabajo desempeñado y sus estudios.

La Sociedad requerida dictó resolución estimando parcialmente la solicitud. Por una parte, concedió acceso a lo referente al puesto de trabajo desempeñado por la persona en cuestión, mientras que, por otra parte, en cuanto a las retribuciones, tras efectuar la ponderación requerida por el artículo 15.3 LTAIBG, desestimó la solicitud al considerar que prevalecía la tutela del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal frente al interés público en la divulgación de dicha información. A la vista de la reclamación planteada, y tras aportar el interesado una resolución de otra Sociedad mercantil estatal, la Entidad requerida facilitó la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado en el que se encuentra publicado el Convenio Colectivo en el que figuran las tablas salariales en función de la categoría profesional.

4. A la vista de lo reflejado en la resolución recurrida y en el escrito de alegaciones incorporado al expediente en el seno de este procedimiento de reclamación, no cabe desconocer que, aunque extemporáneamente, se ha resuelto sobre la solicitud de acceso formulada; resolución en la que se ha facilitado el puesto de trabajo y el período de duración del mismo, así como las cuantías que, en función de la categoría profesional, aparecen determinadas en las correspondientes tablas salariales del Convenio colectivo de aplicación a esa clase de personal, sin que el reclamante haya formulado objeción alguna en el trámite de audiencia concedido al efecto. Esta

R CTBG

Número: 2024-0857 Fecha: 29/07/2024



concesión hace innecesario entrar a valorar el resto de los argumentos aducidos por las partes.

En consecuencia, tal como ha venido entendiendo este Consejo en los casos en que la información se facilita una vez interpuesta la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG, procede la estimación por razones formales al no haberse respetado el derecho de la solicitante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación planteada frente a Ingeniería y Economía del Transporte S.M.E. M.P., S.A (INECO).

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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta 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&p=20230301&tn=1#dacuarta>