



## Resolución 903/2021

**S/REF:** 2021-0007

**N/REF:** R/0903/2021; 100-005974

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED] (Confederación Intersindical Galega)

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Navantia, S.A. S.M.E./Ministerio de Hacienda y Función Pública

**Información solicitada:** Salarios completos y desglosados de la totalidad de los miembros de la alta dirección

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 15 de septiembre de 2021 el reclamante solicitó a NAVANTIA, S.A. S.M.E., al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*Salarios completos y desglosados de la totalidad de los miembros de la alta dirección, bandas A y B (Directoras/es e Subdirectoras/es) según sistema de clasificación del I Convenio Colectivo Intercentros de Navantia.*

2. Mediante resolución de fecha 14 de octubre de 2021, el NAVANTIA, S.A. S.M.E. contestó al solicitante lo siguiente:

*PRIMERO.- El solicitante de la información se identifica [REDACTED] CIG Navantia Ferrol [REDACTED] Centro de Trabajo Astillero de Ferrol.*

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

*SEGUNDO.- El solicitante y el sindicato al que representa han venido solicitando a la Dirección de Navantia la información objeto de este expediente.*

*Tras lo expuesto en los antecedentes de hecho, debemos indicar que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, regulándola como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo, que permite poner a disposición de los ciudadanos contenidos o documentos existentes con el objeto de que estos puedan conocer y controlar el funcionamiento de la administración y de los demás sujetos que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de esta Ley.*

*No obstante, la disposición adicional primera de la LTAIBG establece que, en el caso de que exista una normativa específica, deberá aplicarse ésta, pasando la LTAIBG a tener un carácter supletorio sobre aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. Pues bien, la legislación laboral regula, de forma específica, en su artículo 64 ET, los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores, a fin de que éstos tengan conocimiento de una cuestión determinada y puedan proceder a su examen.*

*Por lo tanto, el acceso a esta solicitud de información pública por la vía del derecho de acceso regulado en la LTAIBG no puede dejar sin efecto el procedimiento específico de la legislación laboral, que regula la transmisión de datos por el empresario al comité de empresa. En este sentido, art. 18.1.e) de la LTAIBG establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de dicha Ley.*

*En este sentido, Dirección de Navantia, tras analizar la solicitud, ha determinado no facilitar la información por entender que no forma parte de los derechos de información, participación y consulta que el artículo 64 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo Texto Refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET) reconoce a la representación de los trabajadores.*

*A mayor abundamiento y teniendo en cuenta que Navantia opera en un mercado de competencia, la información solicitada debe ser considerada como de “interés económico” y “secreto de empresa” para evitar daños indebidos a la capacidad competitiva de Navantia, ya que se estaría divulgando la estructura organizativa y salarios de un colectivo fundamental para el funcionamiento de la Compañía y, en el caso de que Navantia tuviese que acceder a facilitar tal información, supondría un perjuicio real para los intereses económicos y*

comerciales de Navantia, siendo este, también, un motivo de desestimación, tal y como se contempla en el art. 14.1.h) de la LTAIBG.

Con base en lo anterior, SE ACUERDA INADMITIR su solicitud de acceso a la información pública, con fecha 15 de septiembre de 2021, por entender que tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia y, subsidiariamente, DESESTIMAR dicha solicitud, por entender que divulgar la información solicitada atentaría contra los intereses económicos y comerciales de Navantia.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 26 de octubre de 2021, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

(...)

7. Consideraciones generales sobre la transparencia de las retribuciones del personal de alta dirección del sector público: 7.1. Los gastos de personal representan una parte importante de los fondos públicos y la ciudadanía tiene derecho a conocer las retribuciones que se pagan con el dinero procedente de sus impuestos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que el conocimiento de las retribuciones de los empleados públicos «puede contribuir al debate público relativo a una cuestión de interés general y sirven, por tanto, al interés público» (STJUE, asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01, caso Rechnungsof y otros contra Österreichischer Rundfunk, de 20 de mayo de 2003).

7.2. El 24 de junio de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, emitieron el criterio interpretativo conjunto (1/2015), de 12 de noviembre, no aplicable a la publicidad activa en la web, y con efectos para todos «los órganos, organismos y entidades del sector público estatal enumeradas en el artículo 2 de la LTAIBG en materia de acceso a la información pública obrante en su poder», en el que se concluía que, con carácter general, cuando un ciudadano solicite conocer las retribuciones de un empleado público se tendrá que tener en cuenta esta regla en la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 LTAIBG.

7.3. El conocimiento de las retribuciones que percibe el personal directivo de las empresas por parte de sus accionistas es una preocupación creciente en el ámbito europeo, incluso en el

---

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

sector privado, como demuestra la aprobación de la Directiva (UE) 2017/828 por la que se modifica la Directiva 2007/36/CE, que debería adquirir rango de ley en los países de la UE a más tardar el 10 de junio de 2019. Recientemente, ha trascendido que la Comisión Europea ha abierto un procedimiento formal de infracción contra España por la falta de transposición en plazo de esta Directiva.

8. Consideraciones particulares sobre los argumentos de la resolución impugnada: 8.1. Navantia adopta la drástica decisión de inadmitir la solicitud de acceso a la información por su supuesto carácter abusivo, alegando que existe un cauce específico de información para los representantes de los trabajadores en el art. 64 ET. Sin embargo, una consolidada doctrina administrativa y judicial sostiene que no se trata de vías incompatibles. Citamos, en este sentido, el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia núm. CI/0008/2015, de 12 de noviembre, sobre cuya base ha venido entendiendo reiteradamente que los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores, regulados en normas como el EBEP o el ET, no constituyen un régimen de acceso específico a la información en los términos de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG, por lo que hay que considerar a la LTAIBG de aplicación directa en todo lo relacionado con dicho acceso y es nula de pleno derecho la inadmisión de la solicitud.

8.2. En relación con la subsidiaria desestimación de la solicitud por afectar a «los intereses económicos y comerciales» (art. 14.1.h) LTAIBG) de Navantia, se presenta como una motivación inservible, por estereotipada y apodíctica, que no señala en qué concreto modo y grado puede afectar a la competencia mercantil el conocimiento por parte de los ciudadanos –que son los propietarios de la empresa pública– de las retribuciones de los miembros de la alta dirección de la compañía. Por otra parte, Navantia no justifica en absoluto que la limitación sea proporcionada a su objeto y finalidad de protección ni atienda a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, siendo todos ellos requisitos de motivación que exige el art. 14.2 LTAIBG.

8.3. Por último, y en relación con la existencia de un interés superior que justifique el acceso, aparece expresamente reconocido en el ya citado criterio interpretativo conjunto (1/2015), plenamente aplicable a Navantia por estar las empresas públicas (art. 2.1.g) LTAIBG) entre los organismos y entidades a los que se refiere y por referirse la solicitud de acceso a retribuciones de puestos en los que concurren las notas de alto nivel jerárquico, confianza y libre designación que hacen primar el interés público en la transparencia de la información sobre los intereses particulares o mercantiles a los que alude la resolución impugnada.

9. En su virtud, solicita que sea anulada la resolución contra la que se interpone esta reclamación y sea reconocido su derecho de acceso a la información en los términos expuestos en la solicitud inicialmente presentada.

4. Con fecha 5 de noviembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la UIT del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que considerasen oportunas. No se han presentado alegaciones de NAVANTIA, S.A. S.M.E. en el plazo concedido al efecto.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#) 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<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

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

---

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

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

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

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

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 de acceso a la información relativa a los *“salarios completos y desglosados de la totalidad de los miembros de la alta dirección, bandas A y B (Directoras/es e Subdirectoras/es) según sistema de clasificación del I Convenio Colectivo Intercentros de Navantia”*, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La sociedad requerida deniega el acceso alegando, (i) que *la disposición adicional primera de la LTAIBG establece que, en el caso de que exista una normativa específica, deberá aplicarse ésta, pasando la LTAIBG a tener un carácter supletorio y la legislación laboral regula, de forma específica, en su artículo 64 ET, los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores*; (ii) que la información solicitada no forma parte de los derechos de información, participación y consulta que el artículo 64 ET reconoce a la representación de los trabajadores. A lo anterior añade: (iii) una referencia genérica a la causa de inadmisión del art. 18.1.e) de la LTAIBG y, a mayor abundamiento, (iv) invoca el límite de la letra h) del art. 14.1 de la LTAIBG, alegando que teniendo en cuenta que Navantia opera en un mercado de competencia, la información solicitada debe ser considerada como de *“interés económico”* y *“secreto de empresa”* para evitar daños indebidos a la capacidad competitiva de Navantia, ya que se estaría divulgando la estructura organizativa y salarios de un colectivo fundamental para el funcionamiento de la Compañía y, en el caso de que Navantia tuviese que acceder a facilitar tal información, supondría un perjuicio real para los intereses económicos y comerciales de Navantia.

4. Pues bien, entrando a examinar los argumentos en los que se sustenta la decisión denegatoria, lo primero que corresponde señalar es que, en contra de lo sustentado por la reclamada, el artículo 64 del ET no contiene un régimen específico que desplace el régimen general de acceso a la información pública establecido en la LTAIBG.

Como ha dictaminado el Tribunal Supremo, *“las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y*

*específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.” (STS de 11 de junio de 2020 - ECLI: ES:TS:2020:1558; doctrina reiterada en varias resoluciones posteriores, entre otras: STS de 15 de octubre de 2020 - ECLI: ES:TS:2020:3195, STS de 29 de diciembre de 2020-ECLI: ES:TS:2020:4501)*

El artículo 64 del ET reconoce al comité de empresa el “*derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma*” en los términos que en el mismo se prevén. Sus prescripciones se centran en determinar el contenido y alcance de las informaciones que el empresario ha de proporcionar regularmente al órgano de representación colegiada del conjunto de los trabajadores, pero no conforman una regulación autónoma y diferenciada del derecho de acceso a la información pública que configure un régimen jurídico completo y alternativo al previsto con carácter general en la LTAIBG. Por tanto, el artículo 64 del ET no reúne los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para considerar aplicable la Disposición adicional primera de la LTAIBG. En este sentido son plenamente trasladables al mismo las conclusiones alcanzadas por el Alto Tribunal en la STS de 11 de junio de 2020 antes mencionada en relación con análogo precepto del Estatuto Básico del Empleado Público cuando concluye que “[e]l art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe.”

En definitiva, de lo dispuesto en el artículo 64 del ET no cabe derivar un desplazamiento del régimen de LTAIBG ni tampoco limitación alguna del derecho de acceso a la información pública, reconocido y garantizado en nuestro ordenamiento con carácter general a todas las personas sin distinción alguna, sean o no integrantes de un comité de empresa. Lo cual lleva inexorablemente a concluir que no es conforme a derecho sustentar la denegación del acceso en el caso que nos ocupa en que lo solicitado “*no forma parte de los derechos de información, participación y consulta que el artículo 64 ET reconoce a la representación de los trabajadores*”, pues el régimen jurídico por el que se rige la solicitud de información rechazada no es el previsto en el ET sino el establecido en la LTAIBG.

5. Las razones expuestas en el apartado anterior conducen igualmente a rechazar la aplicación en el presente supuesto de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e), según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que “*sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*”. Para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo ha de constatarse que concurren los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

*“La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000 ) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho ( Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996 ); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).”*

No se aprecia que en el presente caso concorra ninguna de estas condiciones subjetivas u objetivas. Ni hay una extralimitación en la conducta que permita considerarla carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo; ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho constitucional y legalmente reconocido a todas las personas, su objeto es información pública de acuerdo con la definición de la misma contenida en el artículo 13 de la LTAIBG, y los eventuales riesgos para los derechos de terceros que puede comportar no autorizan a denegar el acceso de plano sino únicamente cuando, tras la ponderación exigida en el artículo 14.2 de la LTAIBG se justifique motivadamente que existe un perjuicio real y efectivo cuya protección prevalece sobre el interés público o privado en el acceso. Por lo demás, la solicitud de acceso no deja sin efecto “el procedimiento específico de la legislación laboral” como se sostiene por la sociedad, puesto que, como ya se ha expuesto, estamos ante dos procedimientos netamente diferenciados y no excluyentes entre sí.

6. En tercer lugar, para fundar el rechazo de la solicitud de acceso, se invoca el límite previsto en la letra h) del artículo 14.1 de la LTAIBG, con arreglo al cual, el derecho podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para “*los intereses económicos y comerciales*”. En relación con este argumento, es preciso recordar que, como este Consejo ha señalado en múltiples resoluciones, al aplicar los límites del artículo 14 de la LTAIBG, es preciso tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en la que se manifiesta en los siguientes términos:

*“La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

*Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».*

*De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de*

*acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concorra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.*

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

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

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

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

En el caso que nos ocupa, la sociedad requerida se limita a indicar que teniendo en cuenta que *opera en un mercado de competencia, la información solicitada debe ser considerada como de “interés económico” y “secreto de empresa” para evitar daños indebidos a la capacidad competitiva de Navantia, ya que se estaría divulgando la estructura organizativa y salarios de un colectivo fundamental para el funcionamiento de la Compañía y, en el caso de que Navantia tuviese que acceder a facilitar tal información, supondría un perjuicio real para los intereses económicos y comerciales de Navantia.* Como puede apreciarse, se trata de una justificación de carácter marcadamente genérico, que difícilmente puede considerarse suficiente para satisfacer los requisitos del “test del daño” legalmente exigido por cuanto

únicamente se afirma que la divulgación de los salarios de la alta dirección supondría un perjuicio real para sus intereses económicos y comerciales de la sociedad, sin especificar ni concretar en modo alguno la entidad o la gravedad del daño alegado. Por otra parte, la sociedad reclamada omite la preceptiva ponderación del perjuicio alegado con el interés público o privado en el conocimiento de la información, ponderación que resulta imprescindible para cumplir con la exigencia legal de justificar razonadamente la prevalencia que otorga a la protección de sus intereses económicos y comerciales frente al derecho de acceso a la información pública del solicitante.

El interés público en conocer las retribuciones del personal directivo perteneciente a las denominadas bandas A y B (Directores y Subdirectores) de la sociedad Navantia SA, SME dimana de su naturaleza de empresa pública, cuyo capital social es 100% de titularidad estatal, lo que determina que el acceso a dicha información resulte esencial para que la ciudadanía pueda conocer cómo se manejan los fondos públicos y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, que son los fines a los que sirven la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, según han proclamado las Cortes Generales en el preámbulo de la LTAIBG. En el caso del personal que nos ocupa, el valor a estos efectos del conocimiento por la ciudadanía de sus retribuciones es particularmente alto habida cuenta de que se trata de puestos catalogados como fuera de convenio según se estipula en el artículo 2 del I Convenio colectivo intercentros de la empresa: *“Quedan exceptuados de su ámbito personal aquellos trabajadores que estén incluidos en las bandas A y B (Directores y Subdirectores), así como los Jefes de Seguridad Industrial”* (BOE de 7 de febrero de 2019). Esta configuración determina que en la provisión de los mismos no sólo no se ha de someter estrictamente a los principios de igualdad, mérito y capacidad e igualdad que rigen los procedimientos de selección de los demás empleados públicos, sino que existe un alto grado de discrecionalidad para la configuración de sus condiciones laborales y sus retribuciones. Todo ello conduce a que se aprecie la concurrencia de un interés público superior en el acceso a la información solicitada que, a juicio de este Consejo, prevalece sobre el eventual perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la mercantil que, por lo demás, no ha sido concretado ni justificado por la reclamada como un daño real y efectivo, no meramente hipotético. En consecuencia, la ponderación requerida por el artículo 14.2 de la LTAIBG arroja en este caso un resultado favorable a dar a conocer las retribuciones que se solicitan con el fin de garantizar la transparencia en la gestión de los fondos públicos.

7. Sentado lo anterior, es preciso tener presente que lo solicitado afecta a datos de carácter personal en la medida en que contiene información sobre personas identificadas o identificables (artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del

Consejo de 27 de abril de 2016 - RGPD), de modo que la decisión sobre el acceso ha de regirse por lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG en el que, en línea con la habilitación dimanante del artículo 86 del RGPD, el legislador español establece las reglas para conciliar el derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de los datos de carácter personal. En concreto, dado que los aquí concernidos no pertenecen a las categorías especiales reguladas en el artículo 9 del RGPD ni son datos meramente identificativos (a los que se aplicaría la presunción del artículo 15.2 de la LTAIBG), ha de estarse a lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 15 de la LTAIBG, según el cual:

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

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

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*

Pues bien, los términos en los que deberá llevarse a cabo la ponderación exigida por el artículo 15.3 de la LTAIBG en relación con el acceso a los datos relativos a las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos fueron tempranamente precisados en un Informe elaborado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos y fechado el 23 de marzo de 2015. En él se comienza recordando que el interés público que favorece el acceso a la información sobre dichas retribuciones públicas viene definido en el Preámbulo de la LTAIBG cuando proclama que “[l]a

*transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política”, y añade que “[s]ólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”. A continuación, el Informe subraya que la finalidad de las normas de transparencia, que han de armonizarse con el respeto al derecho a la protección de los datos personales, “es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquellos que hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado”. Y, tras recordar que esta finalidad coincide con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diversas sentencias, enuncia una pauta capital para orientar la ponderación de los derechos en liza:*

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

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

*[...] se considera que en la información referente a los puestos de trabajo de mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones o aquellos cuya provisión se realice con un cierto grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza prevalecerá, como regla general el interés público sobre la protección*

*de datos y la intimidad. Y en la referente a los puestos de menor nivel de responsabilidad y autonomía o a los puestos cuya provisión se verifica por procedimientos reglados o no implican una relación de especial confianza, prevalecerá, también con carácter general, el respeto a la protección de datos y a la intimidad.”*

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

*“Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.”*

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

Estos criterios y reglas de ponderación vienen siendo aplicadas regularmente desde entonces por el Consejo de Transparencia a todos los casos en los que se resuelve una reclamación interpuesta frente a alguno de los órganos, organismos o entidades incluidas en el ámbito de

aplicación de la LTAIBG por denegación del acceso a información pública relativa a los puestos de trabajo y/o las retribuciones de funcionarios o empleados públicos con identificación de los ocupantes o perceptores. Cuentan, además, con el aval de los órganos judiciales, incluido el Tribunal Supremo, que ha acogido el Criterio Interpretativo 1/2015 en varias ocasiones en los fundamentos jurídicos de sus sentencias (*vid.* ES:TS:2019:3968, ES:TS:2020:1928, ES:TS:2020:3195, entre otras).

8. Pues bien, aplicando estos consolidados parámetros a la ponderación entre el interés público en el acceso a la información aquí solicitada y el derecho a la protección de los datos personales de los afectados se aprecia una clara prevalencia del derecho de acceso a la información pública. Esta conclusión se deriva del alto peso específico que en este caso poseen los dos factores que, con arreglo a las reglas de ponderación enunciadas en el Informe y en el Criterio mencionados, inclinan la balanza a favor del acceso a la información: el nivel de responsabilidad en la organización y el grado de discrecionalidad en la provisión del puesto de trabajo.

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

Por otra parte, en el caso que nos ocupa, se trata de puestos de trabajo que están excluidos del ámbito de aplicación del Convenio colectivo de la empresa y, por tanto, dotados de un alto grado de discrecionalidad tanto en el procedimiento de provisión como en la determinación de sus condiciones laborales, incluidas las retributivas. Todo ello determina que el conocimiento por la ciudadanía de las retribuciones de quienes ocupan tales puestos entronque directamente con los fines de transparencia en la medida en que permite fiscalizar cómo se toman las decisiones y cómo se manejan los fondos públicos, de lo que se deriva un

interés público superior que prevalece sobre los derechos personales de los afectados por el acceso a la información pública.

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

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

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

Dado que en el presente caso la sociedad requerida no ha concedido audiencia a los afectados en el marco del procedimiento de acceso, procede ordenar la retroacción de las

actuaciones con el fin de que dé cumplimiento a lo dispuesto en el mencionado precepto y, una vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo de presentación, facilite al reclamante la información solicitada, salvo en aquellos casos en los que, en atención a lo alegado, aprecie que la persona afectada se encuentra en una situación de protección especial que justifique la prevalencia de la protección de sus derechos sobre el acceso a la información pública.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] (CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA) frente a NAVANTIA, S.A. S.M.E./MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

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

**TERCERO: INSTAR** al NAVANTIA, S.A. S.M.E. /MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que remita a este Consejo de Transparencia sin dilación copia de las actuaciones practicadas y de la resolución final del procedimiento.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), 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

---

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

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

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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