



Resolución RT 0287/2019

N/REF: RT 0287/2019

Fecha: 9 de julio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Universidad Complutense de Madrid

Información solicitada: Datos retributivos del personal de la Universidad.

Sentido de la resolución: PARCIALMENTE ESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 27 de febrero de 2019, la reclamante solicitó ante la Universidad Complutense de Madrid, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información, sobre la relación de personal que recoge en su escrito de solicitud:

1.1. Para el personal funcionario, se solicita el acceso a la información pública de los siguientes conceptos:

Retribuciones básicas (sueldo)

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

Complementarias (complemento de destino, complemento específico, complemento de productividad, Disponibilidad horaria y Especiales Características)

Otras gratificaciones recibidas por este personal no incluidas en los conceptos anteriores (a título ejemplificativo, horas extraordinarias, remuneración por otros servicios prestados, etc.)

En el caso de los complementos de productividad se incluya explicación con carácter general de los criterios que sigue la Gerencia de la UCM para su cálculo y en el caso de las personas beneficiarias de los mismos, esto es, en cada caso particular, las razones que justifican su percepción. En todos estos supuestos, se incluya fecha de comienzo de percepción y posibles variaciones en su adjudicación.

1.2 Para el persona/laboral incluido en la relación anterior se aporte:

Retribuciones básicas (sueldos)

Otras retribuciones complementarias y/o extraordinarias y complementos ad personam

2) Para los puestos funcionales del Centro de Procesamiento de Datos de la UCM, incluidos en el

Directorio de los servicios informáticos, los complementos ad personam que vienen percibiendo sus beneficiarios, con indicación de la fecha de inicio de percepción, duración de estos complementos y fecha de finalización de su percepción en caso de que exista, así como la justificación del otorgamiento de estos complementos.

3) Se solicita que se aporte en todos los casos copia de dos nóminas de 2018, de cada persona con omisión de los datos aquí no solicitados y que puedan vulnerar la protección de datos aportando en todo casos los datos restantes, en aras del interés público.

4) Autoridad en la UCM competente para resolver las solicitudes de transparencia y normativa en función de la que tenga atribuida estas funciones.

5) El capítulo o partida de las cuentas anuales de la UCM donde que se hayan incorporado las gratificaciones que no sean retribuciones básicas ni complementarias (a título ejemplificativo, horas extraordinarias, remuneración por otros servicios prestados como conferencias, seminarios, etc.)

6) Para las plazas de libre designación convocadas en los últimos cuatro años, la justificación de su provisión por este sistema y no otro.

2. Al no obtener respuesta a su solicitud, con fecha 29 de abril de 2019, formula reclamación ante este Consejo al amparo del artículo 24² de la LTAIBG.
3. Iniciada la tramitación de la reclamación, con fecha 7 de mayo de 2019 este Organismo dio traslado del expediente a la Vicerrectora de Relaciones Institucionales y Gabinete del Rector de la Universidad Complutense, al objeto de que se pudieran formular las alegaciones que se considerasen oportunas.

En la fecha en que se dicta la presente Resolución, no se han recibido en este Consejo alegaciones por parte de la administración.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del *Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*³, la Presidencia de este Organismo es competente para 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. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Realizadas estas precisiones sobre la competencia orgánica para resolver la presente Reclamación, corresponde analizar la información que se solicita por parte de la interesada.

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

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

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

La LTAIBG, en su artículo 12⁶, 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 con 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.

4. Los datos retributivos de los empleados cumplen con estos requisitos y además, su conocimiento está ligado a la finalidad de escrutinio de la actividad pública que tiene la legislación sobre transparencia. No obstante, el acceso a determinados datos puede colisionar con otros derechos o intereses que también deben protegerse. Es lo que ocurre cuando la información solicitada incluye datos de carácter personal, como en este caso.

En este sentido, hay que tener en cuenta el Criterio interpretativo 1/2015⁷, de 24 de junio, aprobado conjuntamente por este Consejo de Transparencia y la Agencia Española de Protección de Datos -AEPD-. En dicho Criterio Interpretativo, elaborado a raíz del Informe elaborado por estos dos organismos que cita la interesada en su escrito de reclamación, se indica que, con relación a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo, dado que incluyen datos de carácter personal, *"el órgano, organismo o entidad responsable de la misma, a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG"*.

No obstante, como la interesada solicita los distintos conceptos retributivos por separado, este Criterio sólo resulta aplicable en lo referente a las retribuciones complementarias extraordinarias ligadas al desempeño de la persona que ocupa el puesto (productividad, gratificaciones, etc.). En relación con el resto de conceptos (retribuciones básicas, complemento de destino y complemento específico), no se plantea el problema de colisión con el derecho a la protección de datos personales, por lo que deben concederse.

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

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/Actividad/criterios.html>

En cuanto a la productividad y a otras posibles remuneraciones ligadas al desempeño personal del puesto, el citado Criterio interpretativo señala lo siguiente:

“Con carácter general, la cuantía de los complementos o incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados o funcionarios de un determinado órgano, organismo o entidad del sector público estatal no puede conocerse a priori, pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y éste es un dato que solo puede determinarse a posteriori, una vez verificados dicho rendimiento o productividad. De este modo, la información, aún en el caso de que no incorpore la identificación de los perceptores, puede facilitarse únicamente por períodos vencidos.

Igualmente, con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene por qué producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluir la expresa advertencia de que corresponde a un período determinado y que no tiene por qué percibirse en el futuro con la misma cuantía.

Hechas estas salvedades, los criterios expuestos en los precedentes apartados A y B serían de aplicación al caso de las retribuciones ligadas al rendimiento o la productividad: cuando la información solicitada no incluya la identificación de los perceptores, con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y resolverse de acuerdo a los criterios expuestos en los mencionados apartados”.

Así pues, debe efectuarse la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG. Para ello, el propio Criterio propone las siguientes reglas:

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

instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.

b) En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:

— *Personal eventual de asesoramiento y especial confianza –asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.*

— *Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.*

— *Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.*

En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos

referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD.

En consecuencia, respecto a los complementos de productividad y otras posibles retribuciones ligadas al rendimiento, pueden facilitarse las de los empleados públicos que se encuentren en cualquiera de las categorías (personal eventual, personal directivo o personal no directivo de libre designación) que recoge el Criterio. Se concederán en términos íntegros anuales y sólo en el caso de que se trate de percepciones correspondientes a períodos vencidos. Además, deberá advertirse que su percepción corresponde a un período determinado y no tiene por qué percibirse en el futuro.

Lo expuesto en este apartado es aplicable tanto para el personal funcionario como para el laboral, incluidos los puestos del Centro de Procesamiento de Datos, de los que también se solicitan los “complementos ad personam” a los que se refiere la reclamante.

5. En cuanto al acceso a copia de dos de las nóminas de 2018 de cada empleado, se reitera en parte lo señalado en el apartado anterior, en tanto se trata de datos retributivos. No obstante, como indicaba el Criterio interpretativo 1/2015 al que se ha hecho referencia anteriormente, el acceso a las nóminas de una persona *“puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual”*. Asimismo, aplicando el Criterio interpretativo 1/2015, los datos retributivos deben concederse *“en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos”*, mientras que las cantidades incluidas en una nómina se presentan en términos mensuales y desglosadas. Por tanto, no es posible a juicio de este Consejo facilitar copia de las nóminas como solicita la reclamante.
6. Por lo que respecta a los datos sobre la autoridad competente para resolver solicitudes de información y normativa que se la atribuya, es claro que se trata de información pública y que no concurre ninguna circunstancia que limite o impida su acceso. El artículo 6⁸ de la LTAIBG incluye entre las obligaciones de publicidad activa los datos sobre las funciones, normativa de

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20131221&tn=1#a6>

aplicación y estructura organizativa de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley.

7. La interesada solicita también conocer el *“capítulo o partida presupuestaria de las cuentas anuales de la UCM donde se hayan incorporado las gratificaciones que no sean retribuciones básicas ni complementarias”*.

Como ya ha tenido ocasión de afirmar este Consejo en otras resoluciones (RT/0030/2018, de 13 de agosto⁹; RT/0138/2018, de 13 de septiembre¹⁰ o RT/0463/2018, de 8 de febrero de 2019¹¹), la información presupuestaria constituye información pública en virtud de la LTAIBG y está recogida dentro de las obligaciones de publicidad activa que tienen las administraciones públicas. Así, de acuerdo con el artículo 8.1 de la LTAIBG, *“los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo (...) d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas”*. Por tanto, este dato también debe facilitarse.

8. La última de las peticiones se refiere a la justificación de la provisión de plazas por libre designación y no por otro sistema.

Según refleja el artículo 78¹² del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), *“la provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública”*. En idéntico sentido se pronuncia el artículo 36¹³ del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado: *“los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los procedimientos de concurso, que es el sistema*

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2018/08.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2018/09.html

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2019/02.html

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719&p=20190307&tn=1#a78>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-8729&p=20060304&tn=1#a36>

normal de provisión, o de libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones”.

De ello se deduce que la libre designación es, junto con el concurso, la forma habitual de provisión de puestos y su elección depende de cómo esté configurada la correspondiente relación de puestos de trabajo (RPT), donde aparece, para cada puesto, si la forma de provisión es concurso o libre designación. La RPT es aprobada por el Consejo de Gobierno de la Universidad.

Por su parte, el artículo 80¹⁴ del TREBEP establece que *“las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto establecerán los criterios para determinar los puestos que por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública”*. Estas normas de desarrollo no han sido todavía elaboradas, por lo que resulta aplicable el artículo 51¹⁵ del Real Decreto 364/1995 citado anteriormente, que prevé lo siguiente: *“sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores territoriales, provinciales o Comisionados de los Departamentos ministeriales, de sus Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Secretarías de Altos Cargos de la Administración y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo”*.

Así, dado que es la propia normativa la que debe establecer los criterios, es lógico concluir que tienen carácter público. Asimismo, puesto que la selección por libre designación está basada en la discrecionalidad del órgano administrativo, el conocimiento de los criterios por los que se utiliza este sistema y no el concurso refuerza la transparencia de esta decisión y, en ese sentido constituye una forma de control de la actuación pública. Por tanto, también se estima la reclamación en este punto.

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719&p=20190307&tn=1#a80>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-8729&p=20060304&tn=1#a51>

III. RESOLUCIÓN

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

Primero: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], por constituir su objeto información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Segundo: INSTAR a la UNIVERSIDAD COMPLUTENSE a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, facilite a la interesada la siguiente información:

- Retribuciones del personal que aparece en la relación elaborada por la interesada en su solicitud de información, en los términos expresados en el fundamento jurídico 4 y 5 de esta Resolución.
- Autoridad competente para resolver solicitudes de acceso a la información y normativa que se le atribuye esta función.
- Capítulo o partida presupuestaria donde se hayan incorporado las gratificaciones a las que se refiere la interesada en su solicitud.
- Criterios por los que se han convocado las plazas por el sistema de libre designación y no por otro.

Tercero: INSTAR a la UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID a que, en el mismo plazo máximo de 20 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1¹⁶, 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 112.2¹⁷ de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c)¹⁸ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>