

Expediente de Transparencia: 2/2023

Solicitante: [REDACTED]

Vistas su petición, recibida en el Registro Electrónico de la Universidad Complutense de Madrid (UCM en adelante), en las que solicita acceso a la información pública, esta Secretaría General adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

ANTECEDENTES

Con fecha 11 de enero de 2023 se recibió en el Registro de la UCM carta de [REDACTED] con un escrito en el que solicita: *"copia de las nóminas originales con el desglose de las retribuciones y con exclusión de los datos personales de [REDACTED] desde diciembre de 2021 a octubre de 2022 y [REDACTED] desde octubre de 2019 hasta diciembre de 2021."*

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- De conformidad con los artículos 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE núm. 295, de 10/12/2013), y 30 y siguientes de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 94, de 22/04/2019 y BOE núm. 163, de 09/07/2019), todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.

Segundo.- La competencia para resolver las solicitudes de acceso corresponde, a tenor de los artículos 13 y 17 de la Ley 19/2013 y 32.a) de la Ley 10/2019, al organismo o institución obligada que haya elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones la información o documentación solicitada, y que disponga de ella.

En este caso se pide información relacionada con las retribuciones percibidas por dos empleados públicos que prestan servicio en la UCM, por lo que esta Universidad es competente para tramitar la presente solicitud.

Tercero.- Examinada la petición, se constata que la información solicitada no se ve afectada por los límites materiales al derecho de acceso recogidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, al que se remite el artículo 34 de la Ley 10/2019, por lo que no existe obstáculo al acceso por dichos motivos.

Cuarto.- La información por la que se interesa el peticionario se refiere exclusivamente a las retribuciones percibidas por dos empleados públicos que prestan servicios en la UCM. Ha de determinarse si el acceso a la misma respeta la regulación de protección de datos personales, considerando especialmente las previsiones del artículo 15 de la Ley 19/2013, así como del artículo 35 de la Ley 10/2019.

Los referidos preceptos establecen como primera salvedad que la información pueda recoger datos especialmente protegidos en los términos contemplados en la legislación sobre protección de datos, así como en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013. No sucede así en la presente solicitud, por lo que no es necesario extenderse en este punto.

Quinto.- Seguidamente, en los artículos 15.2 de la Ley 19/2013 y 35.2 de la Ley 10/2019 se prevé el acceso con carácter general a los datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

Esta previsión es aplicable indirectamente a la información solicitada, ya que para poder proporcionar los datos se requiere conocer los puestos de trabajo ocupados por dichos empleados.

Se trata de datos meramente identificativos de empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, en los que prima el derecho de acceso a la información pública frente a la protección de datos personales y, por tanto, procede el acceso a información sobre los concretos puestos de trabajo.

Sexto.- Distinta consideración merece el acceso a las retribuciones en los términos manifestados por el interesado.

Para dirimir el acceso es necesario efectuar la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 entre el derecho de los afectados a la protección de sus datos personales y el interés público de su divulgación.

Para ello, resulta especialmente adecuado el análisis contenido en el Informe conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos de 23 de marzo de 2015, referente al acceso a las retribuciones de empleados públicos, que puede consultarse aquí:

https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=015503211893170276735:esa98j771tm&q=http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:bd7cdc7b-aea8-4fe1-ab83-bf48672ed4a1/1INFORME_CTBG_retribucionesfuncionarios.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwiBp6uu_KDtAhUGZMAKHRtaAi4QFjACegQICRAB&usq=AOvVaw3YkGpR3R3wVtLFSNyqJEQZ

Este Informe dio posteriormente lugar al Criterio Interpretativo CI/001/2015, de fecha 24 de junio, también de ambas instituciones, que puede descargarse en la siguiente página: [https://consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

En el citado Informe, a efectos de analizar los términos de la ponderación establecida en el apartado 3 del artículo 15 LTAIBG, se lleva a cabo una valoración del alcance del “*interés público en la divulgación de la información*” al que se refiere el precepto como favorecedor del acceso a la información pública en los siguientes términos:

“A estos efectos, el interés público aparece definido en la Exposición de Motivos de la LTAIBG que comienza recordando que “La transparencia, el

acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo 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”.

De este modo, la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la LTAIBG –que, en todo caso, armonizarse con el respecto a los derechos establecidos en la LOPD- 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 aquéllos 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.

Esta finalidad coincide además con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 2 noviembre 2010 (Caso Gillberg contra Suecia) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 20 de mayo de 2003 -Asunto C-465/00; Rechnungshof-, 9 de noviembre de 2010 -Asunto C-92/09; Volker und Markus Schecke GbR-, y 29 de junio de 2010 –Asunto C-28/08; The Bavarian Lager Co. Ltd.-).

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 los derechos a la protección de datos o la intimidad.

Aplicando este criterio a la cuestión planteada, 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 a 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.



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

Así, pueden establecerse distintas categorías de empleados públicos, respecto de las cuales la relevancia de la información relativa a las retribuciones obtenidas se encontrará, en orden decreciente, vinculada a la finalidad de transparencia establecida en la Ley.

- *Un primer grupo estaría configurado por los empleados públicos que fueran titulares de los órganos directivos de la Administración General del Estado -con exclusión, lógicamente de aquéllos cuyas retribuciones han de ser necesariamente objeto de publicidad activa conforme al artículo 8.1 f) de la Ley- o tuvieran el status de personal directivo por expresa atribución normativa. En este grupo se hallarían los titulares de las Subdirecciones Generales, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias y los titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los Estatutos o normativa reguladora de éstos.*

El personal incluido en el párrafo anterior desarrolla una actividad de ejecución esencial en la estructura de la Administración General del Estado, por lo que el conocimiento de su identidad e incluso de su retribución, como gestores directos de la actividad pública, está amparado, en general, por el principio de transparencia con prevalencia sobre la injerencia que ello pudiera producir en su derecho a la protección de datos.

- *Un segundo grupo estaría conformado por el personal eventual, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 12 del EBEP. Así, este personal adquiere la condición de empleado público únicamente como consecuencia de su nombramiento, no teniendo carácter permanente y teniendo su actividad por objeto la realización de “funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial”. De este modo, la actuación del personal eventual aparece directamente relacionada con la del cargo público al que presta sus servicios, de forma que su nombramiento y cese son libres en atención a la relación de confianza que los vincula, si bien “el cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento”, no constituyendo el haber ostentado la condición de personal eventual mérito alguno para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.*

Por ello, el conocimiento de las circunstancias que rodean a los empleados eventuales, cuya designación se basa en criterios de confianza y discrecionalidad, puede considerarse coadyuvante a una mejor comprensión de la organización administrativa y del empleo de los fondos públicos, en cuanto de ellos procederá la retribución del empleado.

En consecuencia, se entiende que, en este ámbito, el suministro de la información individualizada se hallaría dentro de los límites

establecidos por el artículo 15.3 de la LTAIBG y por lo tanto podría facilitarse, con carácter general, a los solicitantes de acceso.

- *La tercera categoría, la configuraría el personal funcionario de libre designación. En este colectivo, a diferencia del supuesto del personal eventual, la discrecionalidad en el nombramiento aparece matizada en el artículo 80 del EBEP, dado que, si bien se trata de puestos de especial responsabilidad y confianza, su cobertura queda únicamente reservada a personal que ostente la condición de funcionario y será preciso para proceder a ese nombramiento la apreciación de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño de la función. Adicionalmente, la provisión de estos puestos se realiza por procedimientos basados en los principios de publicidad y concurrencia.*

Las características de la actividad de los funcionarios de libre designación variarán atendiendo a su nivel, de forma que aun siendo la responsabilidad y confianza fundamentos del nombramiento, la intervención del funcionario en la gestión del sector público variará en función del nivel del puesto de trabajo. De este modo, cabría apreciar en el caso de los funcionarios de libre designación, y siempre atendiendo al nivel del puesto desempeñado, de forma descendente en la escala de la Administración, una mayor relevancia del interés general que justificaría el acceso a la información y que afectaría así a la ponderación impone el artículo 15.3 de la LTAIBG. Así, el peso del interés público en el conocimiento de la información sería mayor en el caso de un Vocal Asesor de nivel 30 que en el de un Consejero Técnico de nivel 28, y así sucesivamente, siendo así el nivel del puesto un criterio de gran relevancia para la ponderación.

- *La última categoría a tomar en consideración comprendería a los restantes empleados públicos, que han obtenido un determinado puesto de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública, con independencia de quién ostente la titularidad del órgano superior o directivo del que dependan.*

La información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales. De este modo, en relación con este colectivo, la ponderación establecida en el artículo 15.3 de la LTAIBG operaría, con carácter general, a favor de la denegación de la información”.

Hay que señalar, en primer lugar, que en todo caso el acceso se produciría en relación a las retribuciones brutas, no siendo posible la entrega de copia del documento que refleja la nómina, tal como solicita el interesado. Las percepciones líquidas reflejan

posibles circunstancias personales cuyo conocimiento se ve impedido por el respeto a la normativa de protección de datos personales.

En el caso que nos ocupa debe incluirse a uno de los afectados, [REDACTED], en el cuarto grupo arriba mencionado, puesto que en la UCM el sueldo que percibe se corresponde con el previsto para los puestos previstos en la RPT que ha ocupado sucesivamente, manteniéndose esta retribución incluso cuando han ostentado algún cargo representativo.

Se trata de un empleado público que ha obtenido un puesto de trabajo a través de los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública, que no ha sido titular de un órgano directivo de la Administración Pública, ni personal eventual ni tampoco ha ocupado puestos de libre designación, debiendo prevalecer, de conformidad con el criterio arriba expuesto, el respeto a la protección de datos y a la intimidad sobre otras cuestiones de interés general.

Resta considerar el caso del segundo afectado, [REDACTED]. En parte del período por el que se interesa el solicitante, esta persona ha ocupado puestos funcionales, obtenidos a través de un procedimiento de libre designación. Tendría cabida, pues, dentro de la categoría tercera del Informe Citado. En esta se distingue entre los empleados que han accedido a estos puestos de libre designación, o funcionales en el caso del personal laboral, de acuerdo con su nivel, estableciéndose que *“el nivel del puesto un criterio de gran relevancia para la ponderación”*.

El afectado ocupa un puesto funcional de nivel 14 de un máximo de 23, por lo que parece indubitado que este puesto no se encuentra entre los niveles superiores, por lo que la ponderación, siguiendo el criterio antedicho, debe resolverse a favor de la protección de datos personales del afectado.

En conclusión, no cabe dar acceso a la copia de las nóminas de los dos empleados públicos en los términos manifestados por el solicitante.

Séptimo.- Sin perjuicio de lo anterior, se ha de señalar que la UCM, como Administración Pública, se halla sometida al principio de publicidad activa recogido en la Ley, en cumplimiento del cual da a conocer de forma pública las retribuciones de sus empleados públicos. Dicha información es accesible con carácter general, si bien se facilita en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de determinados conceptos retributivos, tal y como y tal como se recoge en el citado Criterio Interpretativo CI/001/2015, pues de tal información podría deducirse algunos datos de carácter personal especialmente protegidos.

Si puede informarse además de determinadas cantidades percibidas por actividades que son públicas y cuyo importe está regulado, como participación en Tribunales o dietas por asistencia a órganos colegiados.

De esta manera, el acceso a esta información es posible de forma general, y así se hace en la parte dispositiva, en los términos indicados.

Octavo.- De acuerdo con el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, procedería la apertura de un trámite de alegaciones para los posibles afectados.

Se indica que una petición muy similar a la presente se resolvió recientemente dando lugar al expediente de transparencia con número de referencia 35/2022 (que se podrá descargar aquí: <https://www.ucm.es/portaldetransparencia/registro-solicitudes-acceso>). En concreto, en el citado expediente se solicitada la misma información acerca de las retribuciones de tres empleados públicos, entre los que se encuentran los dos a los que se refiere la presente solicitud, con una pequeña variación del período demandado para uno ellos.

En la tramitación del citado expediente 35/2022, se realizó el oportuno trámite de alegaciones en el que estos empleados manifestaron que no se oponían al acceso. Puesto que la solicitud actual es prácticamente idéntica a la anterior, no parece necesario ni conveniente repetir este trámite para acordar el acceso.

Noveno.- Finalmente, cabe recordar que la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso, como expresamente establece el artículo 15.5 de la Ley 19/2013.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expresados, esta **Secretaría General ha acordado ESTIMAR la presente solicitud**, y remitir junto a la presente resolución un documento informando acerca de las retribuciones percibidas de acuerdo con los puestos ocupados por los empleados públicos por los que se interesa el solicitante de acuerdo con lo establecido en los Fundamentos jurídicos 6º y 7º.

Se informa que las retribuciones de 2020 y 2021 pueden consultarse en las tablas salariales que pueden descargarse en la siguiente dirección: <https://www.ucm.es/portaldetransparencia/personal-de-administracion-y-servicios>

Se remite asimismo la tabla salarial correspondiente a los meses de julio a diciembre de 2019.



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

La presente resolución pone fin a la vía administrativa y es recurrible en el plazo de 2 meses contados desde la recepción de su comunicación electrónica directamente ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Madrid, conforme a lo establecido en los artículos 20.5 de la Ley 19/2013 y 43.7 de la Ley 10/2019.

Asimismo, en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de la recepción de su comunicación electrónica, podrá interponer reclamación potestativa y previa a su impugnación en vía contenciosa ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, conforme a los artículos 47 y siguientes de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

Madrid, a fecha de firma electrónica

LA SECRETARIA GENERAL
(PD Decreto Rectoral 1/2021, de 11 de enero de 2021)
Araceli Manjón-Cabeza Olmeda