

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 10 de octubre de 2023, [REDACTED] formuló una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifiesta su desacuerdo con la respuesta recibida a su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha de 5 de agosto de 2023 ante el Ayuntamiento de Pinto, por la que solicitaba acceso a la siguiente información:

«1) horas extraordinarias pagadas a los trabajadores de PIMER y de la Policía Local desde el año 2011-2015 con nombres y apellidos, número de horas extras, importes recibidos por cada uno de ellos

2) para estos mismos trabajadores,

a)- Autorización previa a la realización de las horas, por parte del responsable del departamento y concejal/a, según necesidades del servicio.

b) Informe firmado por la persona responsable del departamento y concejal o concejala correspondiente donde figure:

- Motivo/s justificado/s de la realización de las Horas Extras.
- Nombre y apellidos del trabajador/a que las ha realizado.
- Día y hora de realización de las horas especificando si son horas extras no festivas y en horario diurno, horas extras festivas o en horario nocturno u horas extras festivas y en horario nocturno.
- Manera de compensar dichas horas extras, ya sea por medio de compensación económica o en tiempo libre. Para cada una de ellas se empleará el modelo de informe pertinente.

c). - Informe técnico de RRHH especificando las personas, horas e importes a satisfacer (carácter mensual).»

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación acusó recibo de la reclamación con fecha 10 de octubre de 2023 y admitió a trámite la reclamación con fecha de 16 de enero de 2024.

En la admisión a trámite conferida al Ayuntamiento de Pinto se solicitó que en el plazo máximo de 15 días se remitiera un informe con las alegaciones que se considerase oportunas.

Según se desprende del expediente, con fecha de 26 de febrero de 2024 tiene entrada el informe de alegaciones. En el se establece, en síntesis, lo siguiente:

«PRIMERO. Alegar que el Ayuntamiento de Pinto ya dio respuesta a su solicitud de información, si bien, la información facilitada se ha limitado a un tiempo más próximo al actual y ha sido anonimizado.

SEGUNDO. Alegar que el Ayuntamiento no puede facilitar los datos con nombres y apellidos de los trabajadores que hayan realizado horas extraordinarias ya que vulneraría la normativa de protección de datos y es de aplicación el artículo 15.3 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

TERCERO. Alegar que la solicitud de información se remite a un periodo de tiempo respecto al cual el Ayuntamiento no cuenta en sus archivos, ya que los mismos no están digitalizados, y por tanto es de aplicación el artículo 18.1.c) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre.»

TERCERO. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante realizó sus alegaciones con fecha de 20 de marzo de 2024. En ellas, se establece, en síntesis, lo siguiente:

«PRIMERO. La petición que se realiza al Ayuntamiento es sobre el periodo de años comprendidos entre el 2011 y 2015, por lo que la información remitida por parte del Ayuntamiento, de los datos a partir del año 2019, no concuerda con la información solicitada.

SEGUNDO. En cuanto a la aplicación del límite de protección de datos, es necesario realizar una ponderación del interés general, que en este caso sería la labor de comprobar el cumplimiento de la normativa de límites de horas extraordinarias, así como la labor de control y fiscalización de los órganos de la administración.

TERCERO. En cuanto a la alegación del Ayuntamiento de Pinto sobre que los archivos municipales no están digitalizados, se determina como si existen otros archivos con mayor antigüedad digitalizados, así como las actas de gobierno local o el histórico de contratación que esta digitalizado.»

CUARTO. Mediante diversas notificaciones de la Secretaria General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos puestas a disposición del reclamante en la dirección única habilitada el 10 de marzo de 2025 y el 25 de marzo de 2025 se confirió al interesado el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) concediéndole un plazo máximo de diez días para que alegase lo que estimase conveniente.

Asimismo, posteriormente el Consejo ha intentado ponerse en comunicación con el reclamante mediante correo electrónico, sin haber recibido contestación. Se incorpora al expediente el correo electrónico enviado.

Finalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 LPAC, el 19 de noviembre de 2025 se procedió a la publicación del trámite de audiencia en el Boletín Oficial del Estado.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, establece la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. Al haber sido interpuesta la reclamación ante el anterior Consejo sin que éste hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

TERCERO. Establece el artículo 48 LTPCM que la reclamación «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

CUARTO. Según establece el artículo 5.b) LTPCM, se entiende por información pública «los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTPCM 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».

Como señala la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) RA CTBG 0065/2025, de 14 de febrero de 2025, «es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información pública se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe 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, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558)».

QUINTO. En este caso, [REDACTED] ha reclamado contra la desestimación de la solicitud de acceso a la información que figura en los antecedentes de hecho reproducidos.

La información solicitada por el reclamante hace referencia, según afirma en el escrito de reclamación, a las horas extraordinarias pagadas a los trabajadores de PIMER y Policía Local, desde el año 2011-215 con nombre y apellidos, número de horas extras e importes recibidos por cada uno de ellos, así como la autorización previa para la realización de las horas extraordinarias, el informe firmado por la persona responsable y el informe técnico de recursos humanos.

Es el Ayuntamiento de Pinto, el que alega la aplicación del artículo 15.3 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el cual establece que: «3. 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».

Así, también alega el Ayuntamiento la aplicación del artículo 18.1.c) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, el cual establece que: «1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.»

Este Consejo no puede ignorar que la información solicitada contiene datos de carácter personal, ya que el objeto de la solicitud es un desglose de las horas extraordinarias pagadas a cada uno de los trabajadores de PIMER y de la Policía Local con nombre y apellidos, así como por los importes recibidos por cada uno de ellos.

En este sentido, es necesario estar a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en adelante, RGPD) y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

Los nombres y apellidos de las personas que ocupan puestos y sus retribuciones son datos personales, ya que son «información sobre una persona física identificada o identificable», tal y como establece el artículo 4.1 RGPD. En este sentido, el artículo 15 LTAIPBG configura un régimen de acceso a la información que es más estricto en función del nivel de protección de cada dato que se pretende divulgar. Se configuran, así, tres niveles de protección.

En el artículo 15.1 párrafo primero LTAIPBG se proporciona un nivel máximo de tutela a las categorías especiales de datos (ideología, afiliación sindical, religión y creencias), cuya divulgación solo es posible si «se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que el afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso». En el artículo 15.1 párrafo segundo LTAIPBG se mencionan los datos especialmente protegidos (origen racial, salud, vida sexual, genética, biometría o aquellos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), circunstancias en las que el acceso solo puede autorizarse en el caso de que «se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma de rango de ley». Si atendemos a los datos personales que pudieran verse expuestos como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información por parte del reclamante, no parecería de aplicación este apartado.

Por su parte, el artículo 15.2 LTAIPBG menciona todos aquellos datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado. En este caso, existe una regla general de accesibilidad, siempre y cuando en casos concretos no prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionales sobre el interés público.

Para finalizar con el artículo 15 LTAIPBG, y respecto del resto de datos personales, su apartado 3 prevé una regla general de ponderación de los intereses en la que se deben aplicar estos cuatro 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.»

En relación con esta cuestión, es necesario hacer referencia al Criterio Interpretativo 001/2015, de 24 de junio, dictado conjuntamente por la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD) y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG). En este Criterio se indica lo siguiente:

«En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2 de la LTAIBG, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información»

Este carácter público de los datos identificativos de los empleados públicos ha sido reconocido no solo por el CTBG (por ejemplo, en la Consulta de 27 de octubre de 2015 planteada por el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia), sino también por la jurisprudencia. Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional 956/2021, de 18 de marzo, estableció lo siguiente en relación con los datos identificativos de los empleados públicos:

«La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, "con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano".

Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género. Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue»

Conforme al ya citado Criterio Interpretativo 001/2015 conjunto de la AEPD y el CTBG (en adelante, CI/001/2015), este Consejo ha constatado que, en función de la categoría que tenga cada empleado público que forme parte del personal de la entidad local, la protección de datos personales se aplica según distintos parámetros y niveles. La clasificación que se seguirá es la siguiente:

1. Empleados públicos que ocupen puestos de especial confianza, de alto nivel jerárquico o cuya provisión ha sido a través de procedimientos basados en la plena discrecionalidad. Aquí se incluyen los altos cargos, el personal eventual y los titulares de órganos directivos que no tengan la condición de alto cargo.
2. Personal funcionario de libre designación. Si bien es cierto que los puestos que ocupan son objeto de provisión a través de procedimientos discrecionales, su nombramiento cuenta con matices, al estar la cobertura de puestos reservada a personal que ostenta la condición de funcionario y que cumple con requisitos de idoneidad en relación con las exigencias relativas al desempeño de sus funciones.
3. Empleados públicos que pudieran estar en situación de riesgo especial por la naturaleza de las funciones que desempeñan, como es el caso de los miembros del Cuerpo de la Policía Local.
4. Empleados públicos que estuvieran en situación personal de riesgo especial, como son los casos de las víctimas de violencia de género, de amenaza terrorista, de protección de los menores de edad o similares.

5. El resto de empleados públicos de la corporación de categorías inferiores no incluidos en los apartados anteriores.

El elaborar una categorización de los distintos empleados públicos para así poder delimitar en qué medida sus derechos fundamentales protegidos por el RGPD pueden verse afectados es un proceder que ya ha sido practicado por otros Consejos. Un ejemplo es el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en su Resolución 264/2025, en la que se solicitaba la identificación de todos los empleados públicos del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera.

SEXTO. En este fundamento, se explorará si es pertinente el acceso a la información de carácter retributivo (con identificación personal) de los empleados públicos delimitados en el punto 1 de la enumeración que cierra el fundamento anterior. Estos serían quienes ocupan puestos de especial confianza, de alto nivel jerárquico o cuya provisión se ha efectuado a través de procedimientos basados en la plena discrecionalidad, a saber: los altos cargos, el personal eventual y el personal titular de órganos directivos que no tengan la condición de alto cargo.

El artículo 8 LTAIPBG establece lo siguiente en relación con la publicación de la información relativa a las retribuciones de los miembros de una corporación municipal con consideración de alto cargo:

«Teniendo en cuenta las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación [...]

f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo»

Por su parte, el artículo 15 LTPCM establece, respecto de las retribuciones de los altos cargos, este precepto:

«1. Los sujetos incluidos en el artículo 2, respecto de su personal y el de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de la misma, harán pública y mantendrán actualizada, la información siguiente:

a) Información de las retribuciones anuales de los representantes locales, de los altos cargos de la Administración y del personal directivo, articulada en función de la clase o categoría del órgano, así como de los gastos de representación que tienen asignados. Asimismo, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo»

El ya citado CI/001/2015 indica lo siguiente en relación con las retribuciones asignadas a puestos de trabajo ocupados por altos cargos y el derecho a la intimidad de las personas que los desempeñan:

«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.»

En este sentido, si la información solicitada está sujeta al principio de publicidad activa, con mayor motivo estará sometida al ámbito de aplicación del principio de acceso a la información pública.

SÉPTIMO. En este fundamento se determinará si las retribuciones de los empleados públicos mencionados en el apartado 2 de la clasificación del fundamento quinto de esta Resolución (personal funcionario de libre designación) debe ser facilitada junto con la identificación de sus ocupantes.

En este sentido, la Consulta a la AEPD 012155/2016 indica lo siguiente en relación con las retribuciones del personal funcionario de libre designación:

«El personal funcionario de libre designación, en que la discrecionalidad en el nombramiento aparece matizada, dado que 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. Se concluye [que] 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»

De lo citado en el párrafo anterior se desprende que la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del funcionario, tesis compartida por el CTBG y la AEPD en el ya mencionado CI/001/2015. Respecto de este asunto, el Criterio Interpretativo indica lo siguiente:

«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.»

OCTAVO. En este fundamento, se considerará si es pertinente proporcionar, junto con sus datos identificativos, las retribuciones de empleados públicos que pudieran estar en situación de riesgo especial por la naturaleza de las funciones que desempeñan, como es el caso de los miembros del Cuerpo de la Policía Municipal.

Este Consejo entiende que identificar a las personas que ocupan puestos en la plantilla del Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Pinto podría suponer un riesgo para la integridad física y moral de estos si atendemos a la naturaleza de sus funciones. En este caso, los datos de carácter retributivo deberían proporcionarse con una identificación diferente a la del resto de empleados públicos de la entidad local, como podría ser el número de agente o similar. En todo caso, se debería proceder con la notificación individual prevista en el artículo 19.3 LTAIPBG.

Este criterio es compartido por otros órganos garantes del ejercicio del derecho de acceso a la información, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en la ya mencionada Resolución 264/2025, así como en sus Resoluciones 436/2023 y 268/2023, que versan sobre cuestiones relacionadas con la identificación de los ocupantes de los puestos que figuran en las RPT de las corporaciones locales.

NOVENO. En este fundamento se abordará la cuestión relativa a si procede aportar datos retributivos e identificativos de aquellos empleados públicos que estuvieran en situación personal de riesgo especial, como es el caso de las víctimas de violencia de género, amenaza terrorista o similares.

En este sentido, el ya mencionado CI/001/2015 señala lo siguiente:

«Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial -p. ej. la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista- que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan. En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de la que dispusiese que alguno o alguno de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiera hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar del o los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta»

Este Consejo considera que la revelación de la identidad de estas personas podría suponer un riesgo innecesario para su integridad física y moral. Por ello, en el caso de que la Corporación Local reclamada tuviera conocimiento preciso de estas situaciones personales de riesgo, la información relativa a estas personas no se dará al reclamante. Asimismo, la información que se diera respecto del resto de empleados públicos de la corporación se deberá proporcionar de manera que se impida la identificación de las personas en situación de riesgo especial.

DÉCIMO. Respecto de la pertinencia de acompañar los datos retributivos con la identificación del resto de empleados públicos de la corporación, que son aquellos referidos en el punto 5 de la clasificación realizada en el fundamento quinto de la presente Resolución, ha de señalarse que estos serían aquellos que han accedido a puestos de trabajo de categorías inferiores a través de procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la función pública, con independencia de la titularidad del órgano directivo o superior del que dependan.

En relación con este personal, el Dictamen de fecha 23 de marzo de 2015, elaborado conjuntamente por la AEPD y el CTBG, indica lo siguiente:

«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.»

En consecuencia, las retribuciones de los empleados públicos que ocupan puestos de categorías inferiores a la mencionadas en los fundamentos previos deben facilitarse en términos íntegros y anuales, una vez más sin excluir las deducciones que fueran aplicables ni desglosar los distintos conceptos retributivos. No obstante, los datos identificativos de las personas que ocupan estos puestos no serán proporcionados al reclamante.

UNDÉCIMO. Por lo que, para poder conceder el acceso a los datos solicitados, habría que hacer una categorización de los distintos empleados públicos, para así delimitar en qué medida sus derechos fundamentales protegidos por el RGPD pueden verse afectados. Si bien, en el presente caso, el Ayuntamiento de Pinto alega la aplicación de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre.

El artículo 40.1 LTPCM relativo a la inadmisión de solicitudes establece que «se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que conforme a la legislación básica en materia de transparencia y acceso a la información pública incurran en causa de inadmisión. Así, el artículo 18.1 apartados c) LTAIPBG, sobre la causa de inadmisión establece que «1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración».

En el presente caso, el Ayuntamiento de Pinto considera que la información solicitada se encuentra dentro del límite de de acceso a la información establecido por el artículo 18.1 c). Esta tesis es compartida por este Consejo, ya que el acceso a dicha información supone una acción previa de reelaboración para confeccionar el documento solicitado.

Este Consejo de Transparencia y Protección de Datos comparte la postura del Ayuntamiento de Pinto en cuanto a que la solicitud de acceso a la información formulada por el reclamante incurre en la causa de inadmisión relativa a la acción previa de reelaboración.

La solicitud en cuestión requiere una labor de reelaboración sustancial, ya que implica la recopilación y tratamiento de datos dispersos en diversas fuentes internas del propio Ayuntamiento. Es el Ayuntamiento el que alega que la solicitud de información se remite a un periodo de tiempo respecto del cual no cuenta en sus archivos, ya que los archivos municipales no están digitalizados, y para conceder el acceso a la información solicitada sería necesario destinar a una persona para que proceda a rastrear manualmente la existencia de dichos expedientes en papel, sin que exista la constancia de que los mismos estén almacenados, ya que la obligación legal de conservar la información solicitada sobre el periodo 2011-2015 ha expirado.

Además, la información solicitada debe ser organizada y presentada en un formato reutilizable, lo que conlleva un esfuerzo adicional de estructuración y conversión de datos.

Así, el Criterio Interpretativo 007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre las causas de inadmisión de solicitudes de información relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración del artículo 18.1 c) establece que:

«[...] el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada” .»

De esta manera, este límite se aplica cuando la información solicitada, perteneciendo al ámbito funcional del organismo receptor, debe ser elaborada expresamente para dar respuesta a la solicitud, utilizando diversas fuentes de información. En el caso que nos ocupa, la información requerida por el reclamante abarca un periodo de cinco años y comprende datos dispersos en múltiples fuentes, lo que implicaría una labor de recopilación y organización de datos que excede el mero acceso a la información existente.

En este sentido se pronuncia la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 7ª, de 24 de enero de 2017, Recurso de apelación 63/2016, en su Fundamento de Derecho Cuarto 1:

«[...] Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art.18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art.13 de dicha Ley. De lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art.82 de la Ley 30/92) [...]».

En análogo sentido se pronuncia el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 163/2021 del que acoge la reelaboración en los casos en los que el organismo «carezca de los medios técnicos necesarios para extraer la información», circunstancia alegada por el Ayuntamiento de Pinto.

Por tanto, este Consejo respalda la inadmisión a trámite por parte del Ayuntamiento de Pinto de la solicitud de acceso a la información del reclamante, al estimar que concurre la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, ya que la información solicitada requiere una clara reelaboración por parte del Ayuntamiento.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.12.17 09:43