

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 20 de noviembre de 2025 tiene entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid, una reclamación formulada por [REDACTED] de acuerdo con 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 (en adelante, LTPCM).

El reclamante manifiesta no estar conforme con la respuesta recibida por parte del Ayuntamiento de Madrid por la que se inadmite su solicitud de información pública presentada con fecha de 29 de octubre de 2025, en la que solicitaba lo siguiente:

«A Dirección General de Recursos Humanos.

1) Que se facilite copia íntegra electrónica de todas las resoluciones administrativas dictadas por el Ayuntamiento de Madrid en los últimos quince (15) años, contados desde la fecha de recepción de esta solicitud, que acuerden o resuelvan sobre el reingreso al servicio activo por adscripción provisional de funcionarios de los siguientes cuerpos:

- a) Cuerpo de Policías Municipales.
- b) Cuerpo de Auxiliares Administrativos.

siempre que concurren simultáneamente las siguientes condiciones:

i) Que el funcionario tuviera como Administración de destino el Ayuntamiento de Madrid como resultado de una permuta previa (esto es, que el Ayuntamiento de Madrid conste como Administración de destino a consecuencia de una permuta).

ii) Que dicho funcionario se encontrara en situación administrativa de excedencia por interés particular en el momento de solicitar el reingreso al servicio activo mediante adscripción provisional.

iii) Que la resolución solicitada verse específicamente sobre esa solicitud de reingreso al servicio activo por adscripción provisional.

2) Que, antes de entregar las copias, se proceda a la disociación de los datos de carácter personal.

3) Que, si existieran resoluciones denegatorias además de las estimatorias, se incluyan igualmente.

4) Que, en caso de que no exista ninguna resolución que cumpla ninguno de los criterios descritos, se indique expresamente.»

El Ayuntamiento de Madrid resuelve la solicitud de información pública con fecha de 19 de noviembre de 2025, inadmitiendo la misma, por la aplicación de la Disposición Adicional Primera de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG, en adelante), así como por aplicación de la normativa de protección de datos, al considerar que:

«[...] se ha de inadmitir a trámite de conformidad con el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, que contempla las "Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública", en relación con el artículo 20.2 de la OTCM, que disponen que no se aplicará este régimen cuando exista una regulación especial del derecho de acceso que, en este caso, es el Reglamento de Registro de Personal del Ayuntamiento de Madrid, que solo contempla el acceso de los empleados públicos a sus propios expedientes personales.

Todo ello teniendo en cuenta, además, que contiene datos de carácter personal, y los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales establecen la prohibición de comunicar o ceder datos personales a terceros sin el consentimiento de los interesados.

Por este mismo motivo se ha de denegar la información solicitada, conforme a los artículos 15 de la LTAIBG y 34 y 35 de la LTPCM, al prevalecer la protección de los datos personales de los empleados públicos afectados. [...].»

SEGUNDO. El día 28 de noviembre de 2025 se envió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Ese mismo día se trasladó la documentación al Ayuntamiento de Madrid, para que remitiera un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulara las alegaciones que considerase oportunas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC.

TERCERO. En uso del trámite de audiencia conferido, el Ayuntamiento de Madrid, envió a este Consejo un escrito de alegaciones firmado con fecha de 22 de diciembre de 2025. En él, el órgano reclamado, señaló, en síntesis, que:

«[...] La solicitud de acceso a la información pública del [REDACTED] incluye la concurrencia simultánea de varias condiciones que, en su aplicación práctica, dan como resultado un único expediente administrativo que, incluso al anonimizarlo, implica la identificación de forma indirecta de la persona.

Según la LTAIBG, los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, pero si esta información contiene datos personales, debe prevalecer el derecho a la protección de datos.

Esto implica que, en casos como éste, donde la identificación de una persona puede ser indirecta, se debe proteger su privacidad y no divulgar información que pueda identificarla sin su consentimiento. La Ley General de Protección de Datos también establece que la publicación de datos personales debe ser necesaria y proporcionada, evitando la vulneración del derecho a la intimidad.

Por tanto y, para satisfacer su interés en conocer la "práctica administrativa" del Ayuntamiento de Madrid en relación con los reingresos en adscripción provisional, sin que se vea afectado el derecho a la protección de datos de una persona, se le podría facilitar la normativa aplicable, que es el fundamento legal aplicable tanto en los supuestos de concesión como de denegación y, además, sería la única parte anonimizada de la resolución que solicita que se considera que podría trasladarse sin contravenir el derecho a la protección de datos de la persona, tratándose de información de utilidad a los efectos de la Ley de transparencia.»

CUARTO. Mediante notificación de la Jefa de Servicio de Gestión de Reclamaciones de este Consejo, de fecha 5 de enero de 2026, se dio traslado de las alegaciones al reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC con un plazo máximo de diez días para que presentara alegaciones.

Con fecha 5 de enero de 2026 tiene entrada escrito de alegaciones del reclamante en el que, manifiesta lo siguiente:

«I. Sobre la afirmación municipal de que la solicitud “da como resultado un único expediente” y que “incluso anonimizándolo” existiría identificación indirecta.

El Ayuntamiento sostiene que la concurrencia simultánea de condiciones “da como resultado un único expediente administrativo” y que “incluso al anonimizarlo” implicaría identificación indirecta.

1) Falta la base fáctica mínima de esa conclusión.

El Ayuntamiento afirma que la aplicación conjunta de los criterios de la solicitud “da como resultado un único expediente administrativo”. Sin embargo, esa afirmación no viene acompañada de ninguna acreditación mínima (ni explicación del método de búsqueda, ni constancia del universo documental revisado, ni indicación del número de resoluciones localizadas que cumplan total o parcialmente los criterios). Si el Ayuntamiento sostiene con tal rotundidad la “unicidad”, debe justificarla mínimamente en términos verificables.

Además, la propia solicitud prevé expresamente que, si no existiera ninguna resolución que cumpla los criterios, se indique de forma expresa esa inexistencia. Por tanto, incluso en el escenario en que el Ayuntamiento sostuviera que el número es “cero” o “uno”, lo procedente no es una denegación en bloque basada en una hipótesis de reidentificación, sino: (i) acreditar el resultado de la búsqueda (existencia o inexistencia) y (ii) en su caso, facilitar el acceso mediante anonimización reforzada. 2) “Identificación indirecta” no puede presumirse: debe justificarse con criterios concretos y medidas de mitigación.

No basta invocar en abstracto que “podría” identificarse a alguien. El estándar exigible, por mínima seguridad jurídica, es: (i) explicar qué elementos concretos permitirían esa identificación; (ii) explicar por qué la disociación/anonimización solicitada no lo impediría; y (iii) analizar si existen técnicas adicionales de anonimización que mantengan el sentido de la información. Nada de eso se hace.

2) La propia solicitud exige anonimización “máxima” y permite intensificarla.

La solicitud pide expresamente disociar/anonimizar cualquier dato directo o indirecto, y lo hace con enumeración amplia y no limitativa. Además, si el Ayuntamiento considera que, aun así, habría riesgo por singularidad del caso, existen medidas técnicas adicionales que preservan el contenido y anulan el riesgo, por ejemplo:

- Tachar cualquier referencia a municipios concretos, destinos específicos, unidades orgánicas singulares o fechas exactas (sustituyéndolas por rangos temporales o por el año);

- Suprimir códigos internos, referencias de registro, firmas, sellos identificativos, rutas de tramitación, nombres de órganos/personas físicas no imprescindibles;

- Mantener únicamente el razonamiento y el fallo, garantizando que la resolución conserva “sentido” y permite conocer práctica administrativa.

Si el Ayuntamiento no ha intentado siquiera estas medidas, resulta desproporcionado negar en bloque.

III. Protección de datos personales: límite al acceso, no causa para inadmitir/denegar en bloque. Deber de anonimizar y conceder acceso parcial.

El Ayuntamiento fundamenta su postura en protección de datos (LO 3/2018; LTAIBG; Ley 10/2019 CM), pero omite el núcleo del sistema:

1) La protección de datos no opera como “cierre automático”, sino como límite que exige ponderación y, cuando sea posible, disociación/anonimización. La solicitud incorpora desde el inicio la solución correcta: acceso con disociación/anonimización.

2) La normativa autonómica refuerza el deber de facilitar acceso anonimizado cuando el límite sea datos personales. Precisamente en estos casos el esquema legal no conduce a “inadmitir”, sino a anonimizar y facilitar acceso.

3) En el presente caso no se aportan razones para sostener que la anonimización sea imposible o que el resultado carezca de sentido. La alegación municipal se limita a afirmar el riesgo sin explicar por qué no lo neutraliza la anonimización, ni por qué no cabe intensificarla con técnicas adicionales (rangos temporales, supresión de referencias geográficas, etc.).

IV. “Enviar normativa aplicable” NO satisface el derecho de acceso ni la solicitud.

El Ayuntamiento afirma que, para satisfacer el interés en conocer la “práctica administrativa”, podría facilitarse la normativa aplicable, incluso diciendo que sería “la única parte” de la resolución que podría trasladarse. Esto no es aceptable por tres razones:

1) La normativa ya es pública por definición: remitirla no cumple la solicitud ni aporta la información pedida.

2) La solicitud no pide “fundamentos legales” en abstracto, sino resoluciones dictadas, precisamente para conocer cómo se aplica la norma en supuestos singulares, qué criterios se siguen, qué razonamientos se emplean y si existe práctica uniforme.

3) Además, el propio Ayuntamiento reconoce con ello que lo que se pretende conocer es práctica administrativa; precisamente por eso las resoluciones (anonimizadas) son la fuente idónea, y el “envío de normativa” es un sustituto improcedente.

V. Ponderación: incluso en una hipótesis de singularidad extrema, prevalece el derecho de acceso, máxime con anonimización robusta.

Aun en el escenario hipotético (no acreditado) de que existiera un único expediente, el Ayuntamiento no explica:

- Por qué la hipotética reidentificación sería razonablemente probable, y no meramente conjetural;

- Por qué no bastaría intensificar la anonimización;

- Y por qué, ponderados intereses, habría que sacrificar el derecho de acceso en bloque.

Además, el objeto material (resoluciones sobre reingreso por adscripción provisional en el ámbito profesional/estatutario de empleados públicos) carece, por su propia naturaleza, de elementos íntimos o especialmente sensibles, y el interés público en el control de la discrecionalidad y de la uniformidad de criterios en gestión de personal es evidente. En definitiva: negar en bloque es la salida más gravosa y la menos justificada; el ordenamiento ofrece alternativas (anonimización y acceso parcial) que el Ayuntamiento ni aplica ni razona por qué no puede aplicar.»

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, 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.

SEGUNDO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual «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».

TERCERO. Según 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)».

CUARTO. En el presente caso, el reclamante dirige al Ayuntamiento de Madrid una solicitud de acceso a la información pública con objeto de que se facilite copia electrónica íntegra de todas las resoluciones administrativas dictadas en los últimos quince años que resuelven sobre reingresos al servicio activo por adscripción provisional de funcionarios de determinados cuerpos, con especificación de criterios que, por su propia naturaleza, conducen a la identificación del personal afectado.

La pretensión de obtener tales identificadores funcionales implica tratar datos personales de las personas afectadas, ya que el reclamante aspira a que se proporcionen elementos que van más allá de una descripción meramente genérica de la actividad pública y que, en su conjunción con los expedientes administrativos solicitados, permiten individualizar a funcionarios concretos.

Este Consejo no puede ignorar que la información solicitada contiene datos de carácter personal. 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).

A este respecto, tanto el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) como la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, definen el dato personal como toda información que identifica o hace identificable a una persona física, lo que incluye números de identificación profesional o funcionales asociados a empleados públicos, y exigen que su tratamiento se realice con sujeción a las garantías y principios establecidos en dichas normas.

En el artículo 15.1 párrafo primero de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, 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 conlleven 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 de la 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 la aplicación de estos preceptos, 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.

Si bien, como reconoce la jurisprudencia y la doctrina, ciertos datos identificativos de empleados públicos —como el cargo, cuerpo o función desempeñada— pueden ser considerados «datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano» y, por ello, accesibles en principio conforme al artículo 15.2 de la LTAIPBG. Sin embargo, ello no implica que cualquier dato relativo a funcionarios deba ser necesariamente facilitado sin más restricciones.

El Criterio Interpretativo 001/2015 conjunto de la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señala que esa accesibilidad general está supeditada a que no prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación en cada caso concreto.

En el presente caso, la solicitud dirigida al Ayuntamiento exige la entrega de resoluciones administrativas con identificación detallada de los funcionarios afectados, lo que va más allá de una descripción meramente genérica del funcionamiento administrativo. Dichos elementos permiten la identificación directa o indirecta de personas físicas, lo que remite a la definición de dato personal tal y como recoge el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y obliga a una ponderación normativa entre el derecho de acceso y la protección de datos conforme al artículo 15 de la LTAIPBG.

En este contexto, aunque el artículo 15.4 de la LTAIPBG ofrece una vía para facilitar información «previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas», dicha disociación no es operativa en el presente caso sin que las resoluciones administrativas pierdan su sentido esencial. La supresión de los identificadores funcionales y otros elementos que permitirían vincular las resoluciones a ámbitos concretos de actuación resultaría en un documento que carece de utilidad práctica para satisfacer la finalidad informativa pretendida, al desnaturalizar la información y privarla de sentido en términos de práctica administrativa.

En consecuencia, aun cuando algunos datos de empleados públicos puedan ser públicos en abstracto, en este supuesto concreto no procede conceder el acceso solicitado ni es viable aplicar una disociación que preserve la utilidad de las resoluciones sin vulnerar la normativa de protección de datos personales, lo que justifica la limitación impuesta conforme al régimen establecido en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación presentada 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: 2026.04.13 14:57