

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 24 de mayo 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 del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, a su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 26 de marzo de 2025. En ella, se solicitaba lo siguiente:

«Número total de agentes de la Policía Local en activo identificados mediante número de agente y categoría respectiva».

SEGUNDO. El día 10 de junio 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 Alcalá de Henares, 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 Alcalá de Henares, envió a este Consejo con fecha de 2 de julio de 2025 un escrito firmado por el Servicio de Transparencia y Gobierno Abierto. En él, el órgano reclamado señaló, en síntesis, lo siguiente:

En el análisis se parte del artículo 15 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula el conflicto entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

En el caso objeto de análisis, aunque inicialmente pudiera parecer que la solicitud del interesado se refiere solo a datos identificativos (número de agentes por categorías), el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, entiende que la entrega de números de identificación profesional permitiría identificar de forma directa a agentes concretos. Tal identificación convierte esos números en datos personales identificables susceptibles de protección específica bajo el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD), que exigen aplicar principios como minimización, proporcionalidad e integridad/confidencialidad en los tratamientos de datos personales.

Además, el Ayuntamiento, para justificar la limitación al acceso, realiza la ponderación entre el interés público en divulgar la información y el derecho fundamental a la protección de datos de los agentes afectados. Según esta valoración, la cesión masiva y sin disociar de números de identificación profesional, asociados a nombres y apellidos concretos, sería desproporcionada y contraria a los principios de protección de datos, porque no resulta estrictamente necesaria para ejercer las funciones sindicales invocadas. Este criterio se alinea con la interpretación de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), que ha señalado en consultas que la función de vigilancia y control puede ejercerse proporcionando información disociada que no permita identificar a sujetos concretos.

Finalmente, el informe subraya que si la información solicitada incluye datos personales cuyos efectos no pueden eliminarse mediante la disociación, el órgano deberá justificar de manera concreta la finalidad perseguida y demostrar que los datos requeridos son adecuados, necesarios y no excesivos para esa finalidad. En ausencia de tal justificación, y dado que los números de identificación de agentes están vinculados directamente a sus identidades, el Ayuntamiento considera que la cesión generalizada de dichos datos no puede autorizarse, conforme a los límites y principios de protección de datos establecidos en la normativa vigente.

CUARTO. Mediante notificación de la Jefa de Servicio de Gestión de Reclamaciones de este Consejo, de fecha 14 de julio de 2025, 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.

El artículo 41.3 LPAC señala que «[e]n los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel».

Por su parte, el artículo 43.2 LPAC establece que «[l]as notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que acceda a su contenido». Y el artículo 43.3 LPAC añade que «[s]e entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única».

Además, el artículo 41.5 LPAC establece que «[c]uando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento».

Estas previsiones se desarrollan en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

La Sentencia del TS de 10 de noviembre de 2021 ratificó la mencionada previsión normativa señalando que «de conformidad con los artículos 40.4 y 43.3 de la Ley 39/2015 y 45.3 del RD 203/2021, en las notificaciones practicadas a través de medios electrónicos, la obligación de la Administración de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento se entenderá cumplida con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única».

En el presente caso, el interesado eligió expresamente la notificación mediante medios electrónicos. Si bien, el primer intento de notificación del trámite de audiencia fue rechazado automáticamente por la finalización del plazo con fecha de 25 de julio de 2025. Se realizó un segundo intento de notificación con fecha de 14 de agosto de 2025, la cual fue rechazada automáticamente por la finalización del plazo con fecha de 25 de agosto de 2025. De esta manera, no se envían alegaciones en el uso del trámite de audiencia conferido.

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. Según dispone el artículo 4.2. d) del Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo, corresponde a su Presidente resolver las reclamaciones que se presenten en aplicación del citado artículo 77.1 a).

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 solicita el número total de agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Alcalá de Henares en activo identificados mediante número de agente y categoría respectiva.

Este Consejo no puede ignorar que la información solicitada contiene datos de carácter personal, ya que el reclamante aspira a que le sean facilitadas número de agente con la categoría respectiva. 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).

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 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.

QUINTO. El Consejo de Transparencia y Protección de Datos comparte el criterio manifestado por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares en cuanto a que uno de los límites esenciales que opera frente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública se encuentra en la protección de datos personales de los agentes de la Policía Local. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno dedica su artículo 15 a este específico límite, estableciendo un régimen diferenciado para la información que contenga datos personales. Conforme a dicho artículo, el acceso a información que incluya datos de carácter personal deberá someterse a una ponderación entre el interés público en la divulgación y otros derechos constitucionalmente protegidos, como el derecho fundamental a la protección de datos personales.

En concordancia con el artículo 15.3 LTPCM, se exige que la autoridad evaluadora realice una valoración motivada que tenga en cuenta el interés público frente a los derechos de los afectados, en particular su derecho fundamental a la protección de datos. El propio artículo 15.4 LTPCM señala que la limitación no será aplicable si el acceso puede concederse previa disociación de los datos personales de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

El Ayuntamiento, en su informe, analiza si la información solicitada debe considerarse meramente identificativa o si la comunicación de los datos solicitados trasciende de las meras estructuras numéricas relacionadas con la actividad pública para convertirse en información susceptible de identificación personal. A juicio del Consejo, la presentación de identificadores individuales como el número de agente, que es exclusivo de cada funcionario, permitiría la identificación directa de los agentes y la vinculación posterior con otros datos personales, incluyendo situación laboral o estado de salud, lo que convierte esa información en datos personales que requieren especial protección conforme a la normativa de protección de datos.

Por tanto, aunque la normativa de transparencia permite, como regla general, facilitar datos meramente identificativos de la organización o actividad pública, ese acceso queda limitado cuando ello pueda incidir de manera significativa en los derechos fundamentales de los afectados, lo que obliga a realizar una ponderación suficientemente razonada del interés público y de los derechos de los funcionarios, en este caso.

Este Consejo comparte la valoración realizada por el Ayuntamiento en relación con el número de identificación profesional del agente, considerando que es un dato de carácter personal susceptible de identificar directa o indirectamente a una persona física, conforme al concepto de «dato personal» recogido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo (RGPD) y en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD). Este marco normativo define el dato personal como cualquier información que identifique o haga identificable a una persona física, incluyendo números de identificación profesional. El tratamiento o cesión masiva de tales datos sin una justificación concreta de necesidad y proporcionalidad vulnera los principios de minimización y proporcionalidad del propio RGPD.

Asimismo, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos comparte la valoración realizada por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares respecto a la aplicación de los principios rectores del Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) al tratamiento y posible cesión de datos personales de los agentes de la Policía Local. El artículo 5.1 del RGPD establece una serie de principios que todo procedimiento de tratamiento de datos personales debe respetar, entre los cuales figuran de manera destacada el de minimización de datos y el de integridad y confidencialidad.

Según el principio de minimización de datos, los datos personales deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados, lo que implica que no puede procederse a la entrega de datos personales cuando estos excedan lo estrictamente indispensable para la finalidad perseguida.

En este contexto, la solicitud de identificación individualizada de un conjunto masivo de agentes —en concreto, 262 policías—, sin concretar finalidad específica ni acreditar que dicha identificación sea necesaria para el ejercicio efectivo de las funciones sindicales alegadas, excede la medida de lo necesario, resultando contrario al principio de minimización que el propio RGPD impone.

Del mismo modo, el principio de integridad y confidencialidad exige que los datos personales sean tratados de forma que se garantice una seguridad adecuada, incluida la protección contra el acceso no autorizado o ilícito y contra la pérdida, destrucción o daño accidental, mediante medidas técnicas u organizativas apropiadas.

La cesión indiscriminada de identificadores personales de agentes policiales sin justificación concreta y sin adoptar medidas que impidan su uso indebido compromete el resguardo de los datos y la protección de los derechos de los interesados.

Por tanto, y atendiendo a esos principios vinculantes del RGPD, este Consejo considera que la entrega de identificadores individuales sin una ponderación razonada y una acreditación clara de necesidad no solo violenta el principio de minimización, sino que además compromete la integridad y confidencialidad de los datos personales de los agentes, resultando desproporcionado frente a los fines legítimos alegados.

La tesis del Ayuntamiento, compartida por este Consejo, subraya que solo podría considerarse legítima la cesión de datos personales si se acreditase una finalidad específica, concreta y proporcionada que requiriese, necesariamente, la identificación de cada agente individual. Una petición genérica sustentada exclusivamente en las funciones de vigilancia y control sindical no justifica, por sí sola, una cesión masiva de identificadores personales, cuando esa finalidad puede cumplirse mediante la entrega de información disociada que preserve los derechos fundamentales de los agentes. Esta interpretación se encuentra en consonancia con los criterios de proporcionalidad y ponderación que la normativa de transparencia impone de forma expresa y con la orientación de la Agencia Española de Protección de Datos sobre la materia.

El artículo 15.4 LTAIPBG ofrece una vía para facilitar información sin vulnerar derechos de protección de datos al permitir que el acceso se efectúe “previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”. El Consejo coincide con el razonamiento municipal de que la entrega de información sobre números de agente sin disociación no satisface ese requisito. La entrega de datos bajo criterios agregados (por categorías profesionales, rangos o niveles) podría ser suficiente para el ejercicio de las funciones de control sindical sin identificar a cada persona, respetando así los principios actuales de protección de datos personales.

En definitiva, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos comparte la tesis del Ayuntamiento de Alcalá de Henares en cuanto a que la cesión indiscriminada de números identificativos de agentes policiales sin una justificación específica y adecuada está sometida a los límites del artículo 15 LTAIPBG y a los principios del RGPD y LOPDGDD, y que dicha cesión, sin una finalidad concreta, constituye un tratamiento masivo de datos personales desproporcionado frente a los derechos de los afectados. La normativa aplicable exige una ponderación suficiente y una motivación expresa para justificar la entrega de información que contenga datos personales, y por ello la alternativa de entregar información disociada o estadística aparece como la forma compatible de satisfacer la finalidad de vigilancia sindical sin vulnerar derechos fundamentales.

En conclusión, este Consejo considera que no puede concederse el acceso a la información solicitada ya que es de aplicación el límite previsto en el artículo 15.3 LTAIPBG.

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: 2025.12.30 12:44