

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 5 de julio de 2025 tuvo 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 a su solicitud de acceso a la información pública presentada el 21 de junio de 2025 ante el Ayuntamiento de Torrelodones. En ella, se solicitaba lo siguiente:

«[...]Se me dé acceso a la ficha y al expediente del puesto de trabajo A2009 del Ayuntamiento dentro del Grupo A2, nivel 28 desde su creación a partir de la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento en el año 2007, incluyendo el listado de retribuciones salariales anuales desde su creación».

SEGUNDO. El día 14 de julio 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 Torrelodones 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 Torrelodones, envió a este Consejo un escrito de alegaciones. En ellas, se señaló lo siguiente:

«En fecha 12 de octubre de 2024, [REDACTED] presentó escrito en el cual se solicitaba textualmente: “Se me informe de cuál es la base legal que ha permitido clasificar y mantener el puesto A2009 del Ayuntamiento dentro del Grupo A2, nivel 28 desde su creación a partir de la Oferta de Empleo del Ayuntamiento en el año 2007. Se investigue la potencial ilegalidad de dicho puesto A2009, se modifique la RPT, consecuentemente, y depuren responsabilidades internas relacionadas con la aprobación de una RPT errónea desde 2007. Se calcule y reclame la recuperación de todas las retribuciones salariales relacionadas con el posible complemento de destino ilegal, pagadas desde la toma de posesión del funcionario que ocupa dicho puesto A2009.”

Como reconoce el mismo interesado, en el escrito que ahora se dirige a esa entidad, se solicitan explicaciones de una actuación administrativa, es decir que lo que [REDACTED] pretende es que la administración elabore un expediente, con los consabidos informes sobre el fondo del asunto, en el que se le explique a él, un particular sin ninguna condición en el asunto, es decir sin la condición de interesado, cual ha sido el iter procedimental y argumental que ha llevado a una determinada conclusión.

Examinado el escrito que se nos presentó, como el que ahora se presenta, se debe indicar que esta actuación no se corresponde con lo establecido por la legislación de transparencia: no se trata de trasladar una información sino de elaborar un informe sobre una materia concreta, que no se haya sujeta a esta legislación.

Baste recordar que el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, y que el artículo 13 de la misma ley establece que se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Como no existe ningún documento que explique por qué una Ley establece una determinada circunstancia, y el cómo se debe aplicar la legislación, porque sobre esta materia no existen informes preceptivos que emitir, sino la directa aplicación de unas normas, el atender a su petición no se ajusta a la legislación, ya que habría que elaborar un informe a petición de un interesado sobre esta materia. Lo cual no es algo previsto por el legislador.

Cambia el discurso el reclamante al indicar ahora que la petición de explicaciones, es decir que la petición de informe y de tramitación de un expediente para dar respuesta a su curiosidad, se ha convertido en una solicitud de acceso al expediente. Expediente en el que constan los datos personales de la interesada.

Los datos públicos de este puesto de trabajo se han publicado y constan como tales tanto en los boletines oficiales correspondientes como la plantilla del presupuesto del ejercicio 2007, fecha de creación de la plaza de Técnico de Medio Ambiente, cuando aparecía el nivel 26 y la plantilla de presupuesto del ejercicio 2021 donde aparece el nivel 28.

La denegación de la solicitud de dar explicación sobre el porqué se ha dado una situación jurídica queda amparada, como se comprueba de la comunicación efectuada, en que la misma debe ser reelaborada, por utilizar la terminología establecida en el artículo 18 de la Ley 19/2013, en realidad elaborada por completo, y sin que sea posible darle acceso al expediente de la interesada porque se trata de un expediente concreto, en el cual aparecen los datos de una persona interesada, y no existe ninguna ponderación posible entre el interés de [REDACTED] porque no existe interés legal alguno, y el interés en la protección de los datos personales de la funcionaria, y, por otra parte, en el hecho de que no se dan los supuestos establecidos en la legislación de transparencia ya que la misma establece que se podrá inadmitir cuando la información que se solicite deba ser reelaborada, como es el caso.»

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

En uso del trámite de audiencia conferido, el reclamante presentó un escrito de alegaciones en el que señaló, en síntesis, lo siguiente:

«[...]» que [REDACTED] pretende que la administración elabore un expediente, con los consabidos informes sobre el fondo del asunto". Esto es erróneo ya que el solicitante ha reiterado sucesivamente que simplemente espera que se le de acceso a una información jurídica (la ley de aplicación) y/o administrativa (el expediente del puesto laboral) que ya existe, sobre un perfil de trabajo muy concreto, el A2009;

"que se le explique a él, un particular sin ninguna condición en el asunto, es decir sin la condición de interesado (...) esta actuación no se corresponde con lo establecido por la legislación de transparencia". Resulta sorprendente esta afirmación, pues se supone que el acceso a la información pública, debe ser transparente y veraz. El solicitante es un ciudadano que pide, principalmente, verificar si es correcta la información publicada por el Ayuntamiento en, precisamente, su Portal de Transparencia; ya que lo publicado en las RPTs en todos los años es (supuestamente) contrario a la legislación vigente en materia de gestión de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas.

"como no existe ningún documento que explique por qué una Ley establece una determinada circunstancia, y el cómo se debe aplicar la legislación (...) el atender a su petición no se ajusta a la legislación ya que habría que elaborar un informe a petición de un interesado sobre esta materia." En virtud del Art.13 de la Ley 19/2013, el reclamante solicita acceso a los contenidos ya existentes, pudiendo ser el contenido de las leyes de aplicación a un caso muy particular. Es decir, no se solicita un informe jurídico, sino una guía hacia el articulado aplicado en las leyes referidas por el solicitante, o de otras leyes que hayan podido ser ignorados por el mismo y que sustente lo publicado en el Portal de Transparencia. "cambia el discurso el reclamante al indicar ahora que la petición de explicaciones (...) se ha convertido en una solicitud de acceso el expediente"

Desde octubre de 2024, el interesado ha registrado hasta 3 escritos (2024-E-RE-1089, 2025-E-RE-2449 y 2025-E-RE-5812) en los que se solicitaba una información muy específica. Al ignorar los dos primeros escritos presentados, el reclamante añade (no cambia) al expediente registrado una nueva solicitud de acceso a la fuente, que sería el expediente o la ficha del puesto de trabajo, para poder encontrar por sí mismo toda la información solicitada de inicio.

"la denegación de la solicitud de dar explicación sobre el porqué se ha dado una situación jurídica queda amparada (...) en que la misma debe ser reelaborada, por utilizar terminología establecida en el artículo 18 de la Ley 19/1013"

En su documento de alegaciones, la Alcaldesa reconoce que el solicitante ha registrado 3 escritos en los que se alertaba de una circunstancia que afectaba al interés general. Estos escritos se han ignorado de forma reiterada y deliberada, argumentando la forma (artículo 18) y evitando dar una contestación al fondo de las cuestiones que se plantean, y que ponen en duda su obligación para velar por la legalidad de las actuaciones del Ayuntamiento. Esto supone, precisamente, una vulneración del artículo 26.2.a) de la misma Ley 19/2013, que también establece los principios de buen gobierno que se espera de las personas con responsabilidad pública comprendidas en el ámbito de aplicación: "5.º Actuará(n) con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos" "no existe ninguna ponderación posible entre el interés de [REDACTED] (...) y el interés en la protección de los datos personales de la funcionaria"

Tal y como se ha declarado previamente, el interés por dicha plaza concreta A2009 viene por una posible irregularidad en la información publicada en el Portal de Transparencia, y que además afecta al interés general. Este puesto irregularmente clasificado, Técnico de Medio Ambiente, tiene participación directa en procedimientos urbanísticos de interés general, incluyendo el apoyo a la elaboración de planes generales y parciales, así como la tramitación de licencias de obra.

Además, el reclamante reitera que nunca ha solicitado datos de la persona que ocupa dicho puesto y, recuerda, que el Art. 16 de la Ley 19/2013 ya establece la posibilidad de dar acceso parcial a la información solicitada.[...]

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Tal como establece 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. El reclamante solicita el acceso a la ficha y el expediente del puesto de trabajo A2009 del Ayuntamiento dentro del Grupo A2, nivel 28 desde su creación a partir de la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento en el año 2007, así como el listado de retribuciones salariales anuales desde su creación.

En sus alegaciones, el Ayuntamiento de Torreldones manifiesta que «los datos públicos de este puesto de trabajo se han publicado y constan como tales tanto en los boletines oficiales correspondientes como la plantilla del presupuesto del ejercicio 2007, fecha de creación de la plaza de Técnico de Medio Ambiente, cuando aparecía el nivel 26 y la plantilla de presupuesto del ejercicio 2021 donde aparece el nivel 28.»

En relación con el asunto al que se refiere la presente reclamación, el Criterio Interpretativo 009/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que:

«El artículo 22.3 LTAIBG permite que, en el caso de que la información esté publicada, la resolución se limite a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella (por ejemplo, aportando un enlace a la página web). A la luz de ese precepto este Consejo ha venido admitiendo la satisfacción del derecho de acceso a la información de acuerdo con lo fijado en el Criterio Interpretativo 009/2015, que dispone que «en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Ésta (...) deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información (...)».

A partir de lo expuesto, este Consejo considera que el hecho de que la información esté publicada no justifica por sí mismo la inadmisión de la solicitud, sino que —al tratarse de información pública conforme al artículo 5.b) LTAIPBG— debe concederse el acceso a la misma, indicando con precisión dónde se encuentra publicada esta información, tal y como exige el referido Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Este Consejo no puede ignorar que la información solicitada podría contener 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). En todo caso, el acceso a contenido que contenga datos de carácter personal se realizará previa disociación de los mismos.

Además, el Ayuntamiento de Torrelodones considera de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en los que se 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 relación con las causas de inadmisión invocadas, este Consejo recuerda que el Tribunal Supremo, en su Sentencia 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), estableció que la aplicación de las causas del artículo 18 LTAIPBG deben ser objeto de una interpretación restrictiva y que la concurrencia de estas causas debe ser acreditada por el órgano reclamado:

«La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

[...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley»

En el presente caso, el Ayuntamiento de Torrelodones sostiene que la información solicitada se encuentra dentro del supuesto de inadmisibilidad previsto en el artículo 18.1 c). No obstante, este Consejo no comparte dicha tesis, puesto que considera que el acceso a dicha información no exige una acción previa de reelaboración en sentido estricto, tal como exige la jurisprudencia y el criterio interpretativo correspondiente, y que la mera agregación o tratamiento básico de datos existentes no constituye per se una causa de inadmisión.

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”.

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)[...]».

De esta manera, la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) no debe aplicarse cuando la información solicitada, aunque pueda requerir cierto tratamiento básico de datos existentes, no precise de una reelaboración compleja ni suponga una transformación sustancial más allá de la simple preparación para su entrega al solicitante.

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que una posible reelaboración básica no siempre integra la causa de inadmisión, y que solo cuando la acción previa implique complejidad significativa o afecte de forma desproporcionada al ejercicio del derecho de acceso, podría considerarse una causa de inadmisión. Dado que ello no se ha acreditado, no concurre la causa prevista en el artículo 18.1.c) en el presente supuesto.

QUINTO. A su vez, el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, dispone en su artículo 71 que: «Los intervalos de los niveles de puestos de trabajo que corresponden a cada Cuerpo o Escala, de acuerdo con el Grupo en el que figuren clasificados, son los siguientes: [...] Para el cuerpo o escala Grupo B, el nivel mínimo será de 16 y el máximo 26 [...] 2. En ningún caso los funcionarios podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al Grupo en el que figure clasificado su Cuerpo o Escala.»

Esta disposición normativa establece un intervalo máximo y mínimo de niveles para puestos adscritos a funcionarios del Estado en función de su grupo de clasificación profesional, de forma que los puestos de grupo B (actualmente, A2) únicamente pueden ubicarse entre los niveles 16 y 26 y prohíbe que un funcionario obtenga puestos situados fuera de ese intervalo.

No obstante, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su artículo 90.2, determina que las Corporaciones locales deben «formar la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública», y que corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales han de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.»

En este punto es necesario precisar que la eventual existencia de una irregularidad en la estructuración de los puestos de trabajo del Ayuntamiento —por ejemplo, en relación con la asignación de niveles o su inclusión en un determinado grupo profesional— escapa al ámbito competencial del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid. La competencia de este Consejo se circunscribe exclusivamente a cuestiones de transparencia, publicidad activa y acceso a la información pública, sin atribuirle funciones de fiscalización o control material de la legalidad de otros aspectos de la organización interna de los entes locales, tales como la valoración de la conformidad de su estructura de puestos de trabajo con normativa de empleo público o reglamentaria específica. Esta delimitación competencial se deriva directamente del artículo 72 LTPCM que define las funciones del Consejo en materia de transparencia y protección de datos personales, y de su Reglamento de organización y funcionamiento.

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

RESUELVO

PRIMERO.- ESTIMAR parcialmente la reclamación formulada por [REDACTED] en el sentido de dar acceso a los datos publicados referidos al puesto de trabajo A2009 del Ayuntamiento de Torrelodones, Grupo A2, nivel 28 desde su creación a partir de la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento en el año 2007, incluyendo el listado de retribuciones salariales anuales desde su creación debidamente anonimizado.

SEGUNDO.- Instar al Ayuntamiento de Torrelodones a facilitar a la persona reclamante la información indicada en el punto anterior en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente a la notificación de esta Resolución; así como a remitir a este Consejo tanto las actuaciones realizadas como la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

TERCERO.- Desestimar la reclamación en todo lo demás.

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: 2026.01.14 11:49