

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 2 de octubre de 2025 tuvo entrada a través del Registro electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED] 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 manifestaba no haber recibido respuesta a su solicitud de acceso a la información presentada ante el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón. En ella, solicitaba acceder al «[...] capítulo I de los presupuestos de manera íntegra, con el contenido del Anexo de Personal y todos los informes relacionados con gastos de personal correspondientes a los ejercicios 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y año 2025, cuya productividad está aún pendiente de ser liquidada».

SEGUNDO. El día 9 de octubre 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 (LPAC).

En la misma fecha, se trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitiese un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulase las alegaciones que considerase oportunas.

TERCERO. El día 24 de noviembre de 2025, tuvo entrada en este Consejo un escrito de alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón. En ellas, la entidad local reclamada manifestó lo siguiente:

«PRIMERA. - INADECUACIÓN DEL CAUCE PROCEDIMENTAL: EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN JURÍDICO ESPECÍFICO PARA EL DERECHO DE INFORMACIÓN SINDICAL.

La reclamación que da origen a este expediente se fundamenta en una solicitud de información realizada por [nombre del interesado], quien actúa, según él mismo ha manifestado en reiteradas ocasiones, en su condición de representante sindical.

Si bien la Ley de Transparencia reconoce un derecho de acceso a la información pública a toda la ciudadanía, este no puede ser utilizado como un cauce alternativo o supletorio para el ejercicio de derechos que cuentan con una regulación específica y un marco propio. El derecho a la información de los representantes de los trabajadores es un claro ejemplo de ello.

La normativa laboral, y en particular la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS), establece un régimen jurídico completo para el ejercicio de la acción sindical. Concretamente, el Artículo diez. de dicha ley regula el derecho a la información de los delegados sindicales, estableciendo en su apartado 3. 1º que tendrán acceso a "la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa", con la obligación de guardar sigilo profesional.

Este precepto, junto con lo dispuesto en el Artículo 64. Derechos de información y consulta y competencias. del Estatuto de los Trabajadores y el Artículo 40. Funciones y legitimación de los órganos de representación. del Estatuto Básico del Empleado Público, delimita tanto el contenido como el cauce del derecho a la información sindical, vinculándolo a los órganos de representación unitaria y a las materias propias de las relaciones laborales.

La jurisprudencia ha consolidado esta interpretación, entendiendo que la vía para obtener información en el ejercicio de la función sindical es la prevista en la legislación laboral. El reclamante, por tanto, pretende utilizar la Ley de Transparencia para eludir los cauces y límites establecidos en la normativa que específicamente regula su actividad, transformando un derecho ciudadano en una herramienta para la acción sindical que cuenta con sus propios mecanismos. Esta inadecuación del procedimiento debería ser motivo suficiente para la desestimación de la reclamación.

SEGUNDA. - EJERCICIO ABUSIVO Y DESPROPORCIONADO DEL DERECHO DE ACCESO, CON PERTURBACIÓN DEL BUEN GOBIERNO.

Con independencia de la vía utilizada, el ejercicio de cualquier derecho debe realizarse conforme a las exigencias de la buena fe. En el presente caso, la actuación del reclamante excede manifiestamente los límites normales del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Como consta en nuestros archivos, durante el ejercicio 2025, el [nombre del interesado] ha presentado más de treinta escritos formales de solicitud de información, además de un número ingente de peticiones informales a través de correo electrónico, dirigidas mayoritariamente al servicio de Recursos Humanos. Este volumen de peticiones, muchas de ellas reiterativas, ha generado una carga de trabajo desproporcionada que obstaculiza gravemente el funcionamiento ordinario de dicho departamento, en detrimento de la atención a sus funciones esenciales y al resto de la ciudadanía.

El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha advertido en diversas resoluciones que un uso desmedido del derecho de acceso puede comprometer el buen gobierno de las instituciones. En este sentido, se ha señalado que: "Un reconocimiento desproporcionado de los mecanismos instrumentales, que fuera aprovechado de modo espurio y torticero, podría comprometer el buen gobierno de las instituciones (...) impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado".

La actuación del reclamante no busca satisfacer una necesidad de información razonable, sino someter a la Administración a una fiscalización constante y paralizante, lo que constituye un claro abuso de derecho que no debe ser amparado.

TERCERA. - LÍMITES MATERIALES AL DERECHO DE ACCESO EN LA SOLICITUD CONCRETA.

Finalmente, la solicitud específica que motiva esta reclamación incurre en límites claros que justifican su denegación parcial:

1. *Protección de datos personales: Se solicitan "informes detallados de gastos de personal y productividad". Facilitar esta información de manera individualizada vulneraría el derecho a la intimidad y la protección de datos de los empleados públicos, un límite fundamental al derecho de acceso. El interés público y el derecho a la información sindical quedan satisfechos con los datos agregados y los criterios generales que ya se han facilitado a la representación sindical, sin necesidad de exponer datos personales de los trabajadores. La resolución Procedimiento NºAP/00056/2013 RESOLUCIÓN: R/01092/2014 de la AEPD, por ejemplo, consideró una infracción la publicación de datos de trabajadores municipales asociados a sus retribuciones, al resultar desproporcionado*

2. *Información prospectiva e inexistente: La solicitud incluye información sobre la productividad del ejercicio 2025, cuando la petición se formuló en agosto de dicho año. A esa fecha, no se había iniciado ningún trámite para su liquidación, por lo que no existía ningún informe al respecto. El derecho de acceso se refiere a información pública existente que obra en poder de la Administración, no a información futura, hipotética o inexistente.*

3. *Información ya pública o facilitada: La información relativa al Capítulo I de los presupuestos y al Anexo de Personal de los ejercicios 2020-2024 es pública y ha sido accesible de forma continuada. Asimismo, la información agregada sobre gastos de personal ya fue trasladada en su momento a la representación sindical».*

CUARTO. Mediante una notificación de este Consejo de fecha 27 de noviembre de 2025, se dio traslado al reclamante de esta circunstancia y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, con un plazo máximo de diez días para que presentase alegaciones.

Obra en el expediente un acuse de recibo de notificación telemática aceptada por el reclamante ese mismo día 17 de diciembre de 2025. En el escrito de alegaciones presentado en uso del trámite de audiencia conferido, el interesado manifestó, en síntesis, lo siguiente:

«PRIMERA.- No es voluntad de esta parte eludir los cauces ni los límites establecidos en la normativa específica, ni recurrir al amparo de la Ley de Transparencia como vía alternativa o supletoria para ejercer derechos de carácter sindical. A la vista de los antecedentes, ha quedado acreditado que esta organización se ha visto obligada a actuar ante la negativa sistemática de esa Concejalía a trasladar documentación, informes, expedientes o, como en el caso presente, información de carácter retributivo y presupuestario. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoce el derecho a reclamar ante una entidad pública independiente, como son los consejos de transparencia estatal o autonómicos, con carácter previo al inicio de actuaciones en la vía judicial.

SEGUNDA.- La información solicitada resulta necesaria para que esta organización pueda fiscalizar y defender adecuadamente los derechos económicos de los trabajadores a quienes representa. Desde la Concejalía de Recursos Humanos debería ejercerse el principio de servicio público que rige la transparencia, considerando que se trata del ejercicio de un derecho para el cual no cabe admitir excusa alguna para negar la información solicitada. Quien la deniega es responsable directo de dicha negativa y de sus consecuencias.

TERCERA.- Tras más de veinticinco años desempeñando funciones de representación sindical, nunca se había encontrado una negativa tan tajante ni una opacidad tan manifiesta en el acceso a información o documentación pública, la cual resulta de evidente interés para cualquier organización sindical legitimada para participar y defender los derechos y condiciones laborales de los trabajadores. Resulta esencial disponer de acceso detallado, claro y pormenorizado a las cantidades presupuestadas, al plan de acción social, a la productividad, a la evaluación del desempeño, a los premios, a las horas o servicios extraordinarios realizados, así como al anexo de personal y demás informes que integran el capítulo I de los presupuestos de los últimos años. Hace ya varios ejercicios que esta organización sindical y sus delegados de personal fueron privados del acceso a esta información. Esta situación limita gravemente su capacidad de participación al impedir el acceso cierto, claro y ágil a documentación pública, obstaculizando la posibilidad de aportar argumentos, criterios o planteamientos, o de advertir irregularidades, errores u omisiones.

CUARTA.- Desde la Concejalía se alude a un supuesto exceso en los límites normales del ejercicio del derecho a la información, cuestionando la buena fe del solicitante. Se afirma que constan en archivo más de treinta solicitudes de información en 2025, lo que equivale a una media aproximada de 2,75 solicitudes al mes. Considerar que ello provoca una carga de trabajo que obstaculiza gravemente el funcionamiento ordinario del departamento, en detrimento de sus funciones esenciales, constituye una afirmación carente de fundamento y claramente exagerada para un Ayuntamiento de la dimensión de Villaviciosa de Odón.

Corresponde, no obstante, a ese Consejo de Transparencia evaluar si las peticiones son excesivas o desproporcionadas. Para ello sería pertinente solicitar al concejal que precise el dato concreto al que alude: qué se ha solicitado y, especialmente, qué contestaciones se han dado o qué documentación, informes o expedientes se han trasladado a esta sección sindical. El concejal califica las solicitudes de reiterativas, y ciertamente en muchos casos lo son, pero únicamente porque, ante la negativa constante a facilitar documentación o acceso a información pública, esta organización se ve obligada a reiterarlas. En esta ocasión, ante la negativa tácita, CSIF ha decidido canalizar la reclamación a través de este Consejo de Transparencia en virtud de la ley que regula el acceso a la información pública, la cual establece además un régimen de infracciones y sanciones disciplinarias y administrativas para garantizar su cumplimiento.

En cuanto a las acusaciones formuladas por el concejal, relativas al presunto uso espurio o torticero del mecanismo previsto en la Ley de Transparencia para someter a la Administración a una fiscalización constante y paralizante mediante abuso del derecho, debe señalarse que tales afirmaciones constituyen un absoluto desacierto, contrario a la realidad y gravemente despectivo respecto de las facultades, derechos y objetivos propios de la representación de intereses sociales.

Los datos solicitados resultan especialmente relevantes en el contexto actual: el Gobierno municipal cuestiona las cantidades correspondientes a la acción social, manifiesta intención de suprimir o reducir de forma considerable la productividad, plantea dudas sobre los devengos derivados de la evaluación del desempeño y mantiene atrasos en los servicios extraordinarios alegando haber superado la partida presupuestaria destinada a tal fin. Resulta evidente que esta organización sindical necesita conocer de forma detallada los datos concretos y los informes que integran el capítulo I de los presupuestos de los últimos ejercicios, a fin de comparar las partidas asignadas a los diferentes conceptos a lo largo de los años y con las que puedan aprobarse en el futuro.

QUINTA.- En cuanto a los límites al derecho de acceso en relación con la solicitud concreta, no es intención de esta organización acceder a datos especialmente protegidos. En caso de ser necesario, dichos datos deberán ser sometidos a los procesos de anonimización correspondientes.

En el portal de transparencia municipal únicamente se ofrece acceso a datos retributivos de la plantilla de manera imprecisa, fragmentados en múltiples tablas, conceptos y subconceptos que impiden obtener información concreta, como la cantidad total presupuestada en concepto de productividad para el personal laboral y funcionario. Asimismo, aunque el portal publica el porcentaje y la cuantía total del gasto de personal, dicha información resulta insuficiente para los fines de fiscalización y control que persigue esta organización».

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. El artículo 48 LTPCM establece 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».*

Sin embargo, de acuerdo con el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 29 de septiembre de 2025: *«[l]a interposición de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos, en los supuestos en que la solicitud de acceso a la información no hubiera sido resuelta de forma expresa, no está sujeta al plazo de un mes a que se refiere el artículo 48, apartado 1, de la Ley 10/2019 y, por tanto, la interposición fuera de dicho plazo no debe determinar la inadmisión de aquella, de conformidad con lo expuesto en la consideración jurídica primera».*

En consecuencia, al haberse interpuesto la presente reclamación frente a la desestimación presunta por silencio administrativo, la reclamación no está sujeta al plazo previsto en el art. 48 LTPCM.

TERCERO. El artículo 5.b) LTPCM define la información pública como *«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».*

En este sentido, el artículo 30 LTPCM dispone que *«[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico»* y el artículo 6 LTPCM establece que la interpretación y aplicación de la Ley se regirá por el principio de transparencia pública, en virtud del cual *«[...] toda la información pública, es accesible en los términos y con los límites establecidos en la Ley».*

Así, la legislación que regula la transparencia se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso que solo puede ser limitada por la aplicación motivada y restrictiva de alguno de los supuestos legales que permiten su denegación. Estos están previstos en los artículos 14 y 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), dedicados los límites al derecho de acceso y a las causas de inadmisión de las solicitudes, respectivamente. Ambos deben ser interpretados restrictivamente y su concurrencia de ser debidamente acreditada por el órgano reclamado.

En relación con esto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia número 1547/2017, de 16 de octubre, señaló lo siguiente:

«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».

CUARTO. En el formulario de reclamación, tanto la entidad local reclamada como el interesado hacen referencia a la condición de representante sindical del reclamante. En su escrito de alegaciones, el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón señaló la existencia de una inadecuación del cauce procedimental, ya que a su juicio existe un régimen jurídico específico para el ejercicio de derecho de acceso a la información por parte de los representantes sindicales:

«La reclamación que da origen a este expediente se fundamenta en una solicitud de información realizada por [nombre del interesado], quien actúa, según él mismo ha manifestado en reiteradas ocasiones, en su condición de representante sindical.

Si bien la Ley de Transparencia reconoce un derecho de acceso a la información pública a toda la ciudadanía, este no puede ser utilizado como un cauce alternativo o supletorio para el ejercicio de derechos que cuentan con una regulación específica y un marco propio. El derecho a la información de los representantes de los trabajadores es un claro ejemplo de ello.

La normativa laboral, y en particular la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS), establece un régimen jurídico completo para el ejercicio de la acción sindical. Concretamente, el Artículo diez. de dicha ley regula el derecho a la información de los delegados sindicales, estableciendo en su apartado 3. 1º que tendrán acceso a "la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa", con la obligación de guardar sigilo profesional.

Este precepto, junto con lo dispuesto en el Artículo 64. Derechos de información y consulta y competencias. del Estatuto de los Trabajadores y el Artículo 40. Funciones y legitimación de los órganos de representación. del Estatuto Básico del Empleado Público, delimita tanto el contenido como el cauce del derecho a la información sindical, vinculándolo a los órganos de representación unitaria y a las materias propias de las relaciones laborales.

La jurisprudencia ha consolidado esta interpretación, entendiendo que la vía para obtener información en el ejercicio de la función sindical es la prevista en la legislación laboral. El reclamante, por tanto, pretende utilizar la Ley de Transparencia para eludir los cauces y límites establecidos en la normativa que específicamente regula su actividad, transformando un derecho ciudadano en una herramienta para la acción sindical que cuenta con sus propios mecanismos. Esta inadecuación del procedimiento debería ser motivo suficiente para la desestimación de la reclamación».

La controversia se circunscribe por tanto a determinar si el interesado, en tanto que ostenta la condición de representante sindical, puede acceder a la información solicitada al amparo del derecho de acceso a la información pública reconocido en las leyes de transparencia o si, en aplicación del apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTPCM, le resulta de aplicación un régimen especial de acceso a la información para los representantes sindicales de los trabajadores.

La disposición adicional primera LTPCM, con contenido idéntico al 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), dispone lo siguiente:

«Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso.

- 1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*
- 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*
- 3. Específicamente, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización».*

Han sido numerosas las ocasiones en las que la jurisprudencia se ha pronunciado en relación con los supuestos en los que puede existir un régimen jurídico específico de acceso a la información completo o parcial. En caso afirmativo, y en virtud de los apartados 2 y 3 de la citada disposición adicional primera LTPCM, se aplicará de manera preferente la normativa específica y, supletoriamente, la de transparencia.

En relación con los regímenes jurídicos específicos de acceso a la información, la Sentencia del Tribunal Supremo 748/2020, de 11 de junio de 2020 (Recurso de casación 577/2019) define los requisitos a cumplir por dichos regímenes específicos para ser considerados como tales. En primer lugar, deben contenerse en una norma de rango legal y, en segundo lugar, deben constituir una regulación autónoma del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la que se establezcan las personas legitimadas, el contenido del acceso y los límites aplicables. Lo anterior se razona en la sentencia de referencia, en los siguientes términos:

«La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).

Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial. Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria».

En relación con la existencia de un régimen específico aplicable a las solicitudes formuladas por representante sindicales, conviene señalar el artículo 8 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS):

«1. Los trabajadores afiliados a un sindicato podrán, en el ámbito de la empresa o centro de trabajo:

a) Constituir Secciones Sindicales de conformidad con lo establecido en los Estatutos del Sindicato.

[...]

2. Sin perjuicio de lo que se establezca mediante convenio colectivo, las Secciones Sindicales de los sindicatos más representativos y de los que tengan representación en los comités de empresa y en los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas o cuenten con delegados de personal, tendrán los siguientes derechos:

a) Con la finalidad de facilitar la difusión de aquellos avisos que puedan interesar a los afiliados al sindicato y a los trabajadores en general, la empresa pondrá a su disposición un tablón de anuncios que deberá situarse en el centro de trabajo y en lugar donde se garantice un adecuado acceso al mismo de los trabajadores.

b) A la negociación colectiva, en los términos establecidos en su legislación específica.

c) A la utilización de un local adecuado en el que puedan desarrollar sus actividades en aquellas empresas o centros de trabajo con más de 250 trabajadores».

Las Secciones Sindicales tendrán las competencias, funciones y garantías reconocidas en la Ley Orgánica 11/1985, que en su artículo 10.3 establece lo siguiente:

«3. Los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, así como los siguientes derechos a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo:

1.º Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda».

Este artículo 10.3 de la Ley Orgánica 11/1985 remite a los comités de empresa, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), tienen entre sus funciones la de «[...] ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo».

Asimismo, el artículo 65 ET establece que:

«2. Los miembros del comité de empresa y este en su conjunto, así como, en su caso, los expertos que les asistan, deberán observar el deber de sigilo con respecto a aquella información que, en legítimo y objetivo interés de la empresa o del centro de trabajo, les haya sido expresamente comunicada con carácter reservado.

3. En todo caso, ningún tipo de documento entregado por la empresa al comité podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de aquella ni para fines distintos de los que motivaron su entrega.

El deber de sigilo subsistirá incluso tras la expiración de su mandato e independientemente del lugar en que se encuentren».

Ya en relación con los empleados públicos y sus representantes, el artículo 40.1. del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), dispone que las Juntas de Personal y los Delegados de Personal tienen los siguientes derechos:

«1. Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:

a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.

b) Emitir informe, a solicitud de la Administración Pública correspondiente, sobre el traslado total o parcial de las instalaciones e implantación o revisión de sus sistemas de organización y métodos de trabajo.

c) Ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves.

d) Tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos.

e) Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes.

f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad».

Un análisis detenido del contenido del precepto transcrito revela que en esta disposición no se articula un procedimiento específico de acceso a la información aplicable a los representantes sindicales. En contraste con la posición mantenida por la entidad local reclamada, se entiende que el artículo 40.1 TREBEP reconoce diversos derechos que asisten a los representantes de los trabajadores, entre los cuales, simplemente se reafirma su derecho a acceder a determinados elementos de información relativos al ejercicio de sus funciones.

Asimismo, el artículo 41 TREBEP establece que:

«3. Cada uno de los miembros de la Junta de Personal y ésta como órgano colegiado, así como los Delegados de Personal, en su caso, observarán sigilo profesional en todo lo referente a los asuntos en que la Administración señale expresamente el carácter reservado, aún después de expirar su mandato. En todo caso, ningún documento reservado entregado por la Administración podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de la Administración para fines distintos de los que motivaron su entrega».

Por todo lo expuesto, se concluye que, al no existir un régimen jurídico específico de acceso a la información previsto para los representantes sindicales, sería en este caso de aplicación la normativa de transparencia, cuyas disposiciones serán utilizadas para resolver el procedimiento de reclamación que nos ocupa. Esta postura ha sido respaldada por la jurisprudencia en diversas ocasiones, como es el caso de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en la Sentencia de 15 de julio de 2015 (recurso de casación 115/2014) o la Sentencia 24/2020, de 14 de enero; así como por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su Sentencia 205/2013, de 7 de mayo. Asimismo, otros órganos de garantía se han pronunciado en esta misma línea, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en su Resolución 436/2025, de 28 de mayo.

En términos similares se pronuncia la Comisión de Transparencia de Castilla y León en su Resolución 132/2017:

«Esta interpretación ha sido acogida para un supuesto como el que aquí nos ocupa donde el solicitante de la información era un representante de los empleados públicos, por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 en su Sentencia núm. 93/2017, de 17 de julio, donde se señaló respecto a la aplicación de la disposición adicional segunda de la LTAIBG en este ámbito lo siguiente:

“[...] Así, para poder aplicar esta Disposición, el objeto de petición de información debe contar con un régimen específico de acceso a la información que, atendiendo a la naturaleza de la misma, regule el alcance, procedimiento y garantías del mismo. En ningún caso el EBEP puede entenderse como una normativa específica a estos efectos, por mucho que regule detalladamente determinados aspectos procedimentales respecto de la representación sindical y la negociación colectiva en el ámbito de la función pública y vinculado más concretamente al deber de la Administración de proporcionar determinada información a estos efectos [...]. 13. En todo caso, toda posible duda sobre el alcance de este precepto habría de ser solventada mediante la aplicación del principio ‘pro actione’.”

En consecuencia, el acceso a la información para los representantes de los empleados públicos regulado en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto 8 refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, no constituye un régimen de acceso específico a la información, puesto que en ambas normas lo que se recoge con carácter general es la función de los representantes de los trabajadores de recibir información sobre la política de personal, y no una regulación especial del derecho de acceso a la información pública en el sentido previsto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG».

QUINTO. El Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, en sus alegaciones, señaló que la información solicitada relativa a los «*informes detallados de gastos de personal y productividad*» no podía ser facilitada por contener datos personales:

«Protección de datos personales: Se solicitan "informes detallados de gastos de personal y productividad". Facilitar esta información de manera individualizada vulneraría el derecho a la intimidad y la protección de datos de los empleados públicos, un límite fundamental al derecho de acceso. El interés público y el derecho a la información sindical quedan satisfechos con los datos agregados y los criterios generales que ya se han facilitado a la representación sindical, sin necesidad de exponer datos personales de los trabajadores. La resolución Procedimiento N°AP/00056/2013 RESOLUCIÓN: R/01092/2014 de la AEPD, por ejemplo, consideró una infracción la publicación de datos de trabajadores municipales asociados a sus retribuciones, al resultar desproporcionado».

No se ignora que, efectivamente, parte de la información solicitada contiene datos de carácter personal, especialmente si se solicita con un alto nivel de detalle. 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 este sentido, de acuerdo con el principio de minimización de datos previsto en el artículo 5.1.c) del RGPD, «*los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados*», así como en el principio de confidencialidad del artículo 5.1.f): «*[los datos personales serán] tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada [...], incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas*». Por su parte, el principio de limitación de la finalidad del artículo 5.1.b), que establece que los datos personales serán «*recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales*».

Parte de la información solicitada por el reclamante, como algunos de los datos contenidos en los informes de personal, constituye «*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, distintos niveles de protección.

El artículo 15.1 párrafo primero LTAIPBG 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*».

Por su parte, el artículo 15.2 LTAIPBG establece un régimen especial de acceso a los 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:

«2. 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».

En relación con esta cuestión, el 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) establece 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».

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 derivados 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 este sentido, el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, en el escrito de alegaciones presentado a este Consejo, realizó la ponderación prevista en el artículo 15 LTAIPBG. Dicha ponderación arrojó la siguiente conclusión:

«Facilitar esta información de manera individualizada vulneraría el derecho a la intimidad y la protección de datos de los empleados públicos, un límite fundamental al derecho de acceso. El interés público y el derecho a la información sindical quedan satisfechos con los datos agregados y los criterios generales que ya se han facilitado a la representación sindical, sin necesidad de exponer datos personales de los trabajadores».

Por todo lo expuesto, se concluye que en los informes de personal existen datos personales que merecen ser protegidos. A juicio de este Consejo, la ponderación realizada es acertada: en el presente caso, prevalece la protección de datos personales de los empleados públicos sobre el interés público en la divulgación de los datos mencionados por la entidad reclamada. Para este órgano de garantía, la información que el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón ha facilitado al reclamante, así como aquella ya publicada en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, ya satisfarían las peticiones que pueden encontrar amparo en el derecho de acceso a la información.

Por tanto, el acceso a los informes mencionados con el nivel de detalle señalado por el interesado conllevaría la divulgación de datos personales. Dicha divulgación, tras efectuar la ponderación procedente, no sería adecuada ni pertinente en relación con la finalidad del tratamiento y que, por tanto, sería contrario tanto al principio de minimización de datos del artículo 5.1.c) RGPD como al de confidencialidad del artículo 5.1.f) RGPD.

SEXTO. El reclamante solicitó información sobre los informes relacionados con gastos de personal correspondientes al año 2025. A continuación, el propio interesado afirmó que la mencionada productividad estaba pendiente de ser liquidada. En relación con esta petición, la entidad local reclamada realizó la siguiente apreciación:

«Información prospectiva e inexistente: La solicitud incluye información sobre la productividad del ejercicio 2025, cuando la petición se formuló en agosto de dicho año. A esa fecha, no se había iniciado ningún trámite para su liquidación, por lo que no existía ningún informe al respecto. El derecho de acceso se refiere a información pública existente que obra en poder de la Administración, no a información futura, hipotética o inexistente».

Efectivamente, la inexistencia de la información hace que sea imposible incardinarla en el concepto de información pública del artículo 5.b) LTPCM. Asimismo, se recuerda la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a), relativa a las solicitudes que se refieren a información que está en curso de elaboración o publicación general.

Tras consultar el Portal de Transparencia de la entidad local reclamada, este Consejo ha constatado que, en cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, esta ha publicado la información relativa al Capítulo I de los presupuestos de 2025. Asimismo, se ha comprobado que la información relativa a los presupuestos de los ejercicios mencionados por el reclamante se encuentra publicada y accesible en el mencionado Portal de Transparencia del modo en el que ha sido obtenida por el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón en el ejercicio de sus funciones.

SÉPTIMO. La entidad local reclamada señaló que *«[l]a información relativa al Capítulo I de los presupuestos y al Anexo de Personal de los ejercicios 2020-2024 es pública y ha sido accesible de forma continuada. Asimismo, la información agregada sobre gastos de personal ya fue trasladada en su momento a la representación sindical»*. En respuesta a esta afirmación, el reclamante indicó que *«[r]esulta esencial disponer de acceso detallado, claro y pormenorizado a las cantidades presupuestadas, al plan de acción social, a la productividad, a la evaluación del desempeño, a los premios, a las horas o servicios extraordinarios realizados, así como al anexo de personal y demás informes que integran el capítulo I de los presupuestos de los últimos años»*.

Asimismo, a juicio del interesado, *«[e]n el portal de transparencia municipal únicamente se ofrece acceso a datos retributivos de la plantilla de manera imprecisa, fragmentados en múltiples tablas, conceptos y subconceptos que impiden obtener información concreta, como la cantidad total presupuestada en concepto de productividad para el personal laboral y funcionario. Asimismo, aunque el portal publica el porcentaje y la cuantía total del gasto de personal, dicha información resulta insuficiente para los fines de fiscalización y control que persigue esta organización»*.

Por los términos en los que se expresa el reclamante, parece que su solicitud de acceso a la información sería asimilable a la elaboración de un informe detallado y pormenorizado de ciertas cuantías. Si bien es cierto que este Consejo comprende que dicha información puede ser necesaria para el ejercicio de las labores de representante sindical, se recuerda al reclamante que el ejercicio de acceso a la información no ampara la elaboración de informes ad hoc.

La confección de documentos a medida es una cuestión que queda fuera del derecho de acceso a la información, tal y como expresó la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero:

«Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

En términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, estaríamos ante un supuesto en el que *«la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación»* (Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Nº2, de 25 de abril de 2016).

A su vez, y según el Criterio Interpretativo 7/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, esta causa de inadmisión 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 [...]»*.

Estas apreciaciones no quieren decir que no exista el derecho solicitar un informe en el ejercicio de las funciones de representante sindical o como ciudadano. Este Consejo simplemente desea constatar que la solicitud de informes ex profeso es algo que excede del derecho de acceso a la información, tal y como se expresa en el apartado primero del fundamento de derecho cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017:

«[...] Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a 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 30/1992)».

Por todo lo expuesto, este Consejo de Transparencia y Protección de Datos considera que, por los términos en los que el reclamante formula su solicitud, este estaría solicitando que la información relativa a las retribuciones de los empleados públicos le sea remitida de un modo diferente al que obra en poder de la entidad local, lo que sería asimilable a la elaboración de una relación a medida. De nuevo, se recuerda en ningún momento este órgano de garantía está afirmando que no exista el derecho por parte del interesado a solicitar un informe para cumplir con sus actividades de representación sindical; sino que simplemente nos limitamos a indicar en la presente Resolución que la confección de informes no está amparada por la legislación de transparencia.

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: 2026.03.03 11:08