

RESOLUCIÓN 24/2025**S/REF:** 1410135X REF Interna RE0695**Fecha:** La de la firma**Reclamante:** [REDACTED]**Entidad:** Ayuntamiento de Munera (Albacete)**RESOLUCIÓN:** ESTIMAR PARCIALMENTE**I. ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha 21 de diciembre de 2024, se presenta en la sede electrónica del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha escrito de reclamación de acceso a la información dirigido contra el Ayuntamiento de Munera. Este documento, con registro de entrada nº 695 ha sido presentado por [REDACTED]

PRIMERO: el 3 de septiembre y nuevamente el día 5 de octubre de 2024, D. [REDACTED] solicita ante el Ayuntamiento reclamado: *“Con relación a su respuesta de fecha 17 de septiembre de 2024, referente a mi solicitud con número de entrada 3573/2024, me permito aclarar que en mi instancia original solicité acceso al expediente nº 1350155Q, correspondiente a la aprobación de la nómina del mes de agosto de 2024, en su totalidad. No obstante, para facilitar el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, y en aras de la transparencia y el correcto funcionamiento de nuestras responsabilidades administrativas, me conformo con acceder a los siguientes documentos específicos del citado expediente:*

1. Informe de Fiscalización.

2. Informe de Personal.

3. La nómina general del personal al servicio de este Ayuntamiento, que incluye: o Retribuciones básicas y complementarias. o Retribuciones correspondientes a las distintas situaciones administrativas y servicios extraordinarios del personal funcionario y laboral.

. - Otros importes ajenos a la nómina, como prestaciones económicas regladas, dietas, desplazamientos, productividades y complementos personales. o Retenciones en concepto de IRPF efectuadas al personal, importe que será liquidado a la Agencia Estatal de Administración Tributaria a través del modelo mensual 111.

. -La liquidación de cuotas a la Seguridad Social. o Las retenciones y cuotas legalmente establecidas, así como las transferencias resultantes de dichas retenciones, que están incluidas en el expediente administrativo cuyo desglose figura en el anexo de contabilidad de nómina adjunto.

SEGUNDO: el 21 de diciembre de 2025 el reclamante presenta una reclamación ante el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (en adelante, CRT). En esta reclamación se expone lo siguiente: "solicito al Consejo que:

1. Anule las respuestas denegatorias del alcalde y ordene que se me facilite el acceso completo al expediente nº 1350155Q y a todos los expedientes relacionados.

2. Declare que la negativa del alcalde a proporcionar la información solicitada constituye una infracción de la Ley 19/2013 y de la Ley 7/1985.

3. Imponga las medidas necesarias para garantizar que el Ayuntamiento de Munera cumpla con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública. Acompaño a esta queja la siguiente documentación:

1. *[Solicitud Inicial (03.09.2024): El día 03.09.2024, mediante instancia (documento nº 1), solicité acceso al expediente nº 1350155Q y expedientes relacionados, en virtud de mi derecho a la información como miembro del Ayuntamiento y con el objetivo de asegurar la transparencia y el correcto funcionamiento de nuestras responsabilidades administrativas. Esta solicitud se ampara en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

2. *Respuesta Denegatoria (17.09.2024): El día 17.09.2024, recibí una respuesta denegatoria del alcalde (documento nº 2), acogiéndose a la protección de datos e indicándome que debería especificar concretamente los documentos solicitados, de entre los siguientes: o Providencia de Alcaldía o Informe de Fiscalización o Informe de Personal o Resolución de Alcaldía*

3. *Aclaración de Solicitud (17.09.2024): El mismo día, mediante instancia (documento nº 3), aclaré al alcalde que mi solicitud original incluía el acceso al expediente nº 1350155Q en su totalidad.*

4. *Nueva Respuesta (02.10.2024): El día 02.10.2024, el alcalde me respondió (documento nº 4) indicando que, en cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, solo podían proporcionarse los siguientes documentos: o Informe de Fiscalización de Nómina (documento nº 5), firmado por un secretario accidental sin nombramiento válido. o Informe de Personal (documento nº 6) o Resolución de Aprobación (documento nº 7)*

5. *Reiteración de Solicitud (05.10.2024): El día 05.10.2024, reiteré mi solicitud original en su totalidad (documento nº 8).*

6. *Respuesta Final y Documento No Aclaratorio (08.10.2024): El día 08.10.2024, recibí una nueva respuesta del alcalde (documento nº 9), reiterando la protección de datos y proporcionando un archivo Excel (documento nº 10) con la relación percibida durante el mes de agosto de 2024 por funcionarios, personal laboral y cargos electos, que no aclara lo solicitado. Considero que la información solicitada es de interés público, ya que permite:*

- *Controlar la gestión económica del Ayuntamiento.*
- *Verificar la legalidad de los pagos realizados. Prevenir posibles irregularidades o casos de corrupción. Ruego al Consejo que resuelva esta queja en el menor tiempo posible y que me comunique su decisión por los medios establecidos.*

TERCERO: Con fecha 26 de diciembre de 2024, se realiza un requerimiento al Ayuntamiento de Munera instándole a que alegue o manifieste lo que considere pertinente en un plazo de un mes respecto a la reclamación presentada por D.

CUARTO: con fecha 9 de enero el Ayuntamiento remite contestación en la que manifiesta de manera literal: “Respecto a este requerimiento indicar que la petición [REDACTED] ha sido contestada en 3 ocasiones, indicándole de forma reiterada que hay datos que en base a la Ley de Protección de datos no se pueden facilitar. Adjunto los 3 escritos remitidos al concejal sobre este expediente en cuestión.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: vista la Disposición adicional cuarta en su apartado 1, de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), se indica que la resolución de las reclamaciones del artículo 24 corresponderá en los supuestos de resoluciones dictadas por las Comunidades y su sector público y las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas, que en el caso de Castilla-La Mancha es el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha,

regulado por ley 4/2016 de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

SEGUNDO: visto el artículo 11.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, el Presidente es el competente de acuerdo con las previsiones que marca la Ley para la resolución.

TERCERO: igualmente el artículo 12 de la LTAIBG, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública” en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución.

CUARTO: la LTAIBG, a tenor de su preámbulo, tiene por finalidad «ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento».

Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG y el artículo 3.a) de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha se define la «información pública» como «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».

QUINTO: en relación con la reclamación que nos ocupa y es necesario analizar varias cuestiones que son planteadas, por un lado si todo lo solicitado en su escrito es considerado información pública o no, y por otro si se debe dar el acceso de lo solicitado por el reclamante.

El reclamante es miembro de la corporación, el Artículo 77 de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) nos indica que:

“Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.”

Conviene desde inicio recordar lo establecido en el Artículo 16 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF en adelante), cuando prevé el deber de los miembros de las corporaciones locales del deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio. Pues bien, su condición de concejal le da derecho a un acceso diferente en cuanto a su condición.

La disposición adicional primera de la LTAIBG, señala que “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”, lo que nos remite a lo que al respecto se regule en la normativa sobre régimen local, tal y como así es interpretado por parte de los diferentes Consejos de Transparencia, como lo sentado en la Resolución 6/2017, de 27 de marzo, del Consejo de Transparencia de Aragón,¹ que reitera la postura del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal o del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Ante esta situación, cabe preguntarse si el alcance del derecho a la información por parte del concejal es mayor que su contenido general o, dicho

¹ https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/resolucion_06_2017_ctar.pdf

de otra forma, si los concejales pueden acceder a más datos e informaciones que el resto de los ciudadanos o, por el contrario, pueden encontrarse incluso en el mismo nivel, teniendo en cuenta que la legislación local establece una regulación generacionalmente anterior a la Ley de transparencia.

Según dispone el artículo 77 de la LBRL: “Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno (Hoy Junta de Gobierno Local) cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”.

Este derecho se encuentra desarrollado por los artículos 14 a 16 del ROF, que detalla el modo en que deberá producirse la solicitud y la forma en que se procederá a realizar el examen y consulta de la información solicitada.

La doctrina tradicional ha venido interpretando de forma generosa el derecho de acceso del concejal a la información municipal, nunca de forma restrictiva, sin que se suponga limitación alguna que la misma afecte al ámbito de privacidad de las personas, siendo el concejal el que debe respetar la confidencialidad de dicha información que se le facilite en virtud del cargo.

Sentado lo anterior se concluye que la LTAIBG sería aplicable de manera supletoria a lo dispuesto por la LRBRL.

SEXTO: En cuanto a si las cuestiones planteadas en su escrito por el reclamante son o no información pública, según el artículo 13 de la LTAIBG define información pública como “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”.

Sobre el concepto de información pública se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entre otras en las resoluciones RT/0132/2016 de 13 de octubre de 2016² y RT/0051/2017 de 21 de febrero de 2017³. En ambas resoluciones se hace referencia a que este derecho no puede dar cobertura a peticiones que lo que persiguen es obtener una valoración subjetiva, un posicionamiento o pronunciamiento institucional de la administración sobre una concreta cuestión.

La Oficina Antifraude de Cataluña define información pública como “aquella que se encuentra en poder de cualquiera de los sujetos obligados por la LTAIP”. Dicho de otro modo, es la información que éstos tienen como poseedores, con independencia de que esta posesión sea directa o indirecta, de tal manera que un sujeto obligado poseerá información no sólo cuando ésta se encuentre dentro de su órbita material de actuación, sino también cuando quien materialmente la posea sea un tercero particular vinculado a un sujeto obligado (con motivo de la prestación de un servicio público, desarrollo de una actividad administrativa o recibir financiación pública).

Por lo anterior no se considera información pública, la expedición de certificaciones, compulsas o copias autenticadas, tampoco este derecho puede dar cobertura a peticiones que lo que persiguen es obtener una valoración o pronunciamiento institucional sobre una concreta cuestión, consultas sobre la normativa aplicable a un determinado supuesto, emitir criterios, o aclaraciones de la normativa aplicable, consultas sobre información de carácter puramente administrativo o de funcionamiento, o solicitudes de actuaciones materiales en el ejercicio de las competencias que corresponden a las Administraciones. Por ello la petición inicial que realiza el reclamante, de que se anule las respuestas

² https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:d093d563-e7cd-4af0-8acf-9ab70c27de01/RT_0132_2016.pdf

³ https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:fdbe0ba8-1c1b-4904-a5b5-3efadd47371d/RT_0051_2017.pdf

denegatorias, se declare que la negativa del alcalde a proporcionar la información solicitada constituye una infracción de la Ley 19/2013 y de la Ley 7/1985 o imponga las medidas necesarias para garantizar que el Ayuntamiento de Munera cumpla con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, no puede ser considerado como reclamación de acceso a la información pública. Igualmente aclarar en este sentido, que en caso de infracciones por parte de los sujetos obligados se tramitaría vía denuncia y expediente sancionador, pero este CRT no tiene potestad para instruirlo, tan sólo para instar su incoación (cuya tramitación corresponde al mismo Ayuntamiento), y no tiene potestad para imponer sanciones sólo recomendaciones.

Por lo anterior sólo se considera información pública la solicitud que realiza en relación con el acceso a las nóminas y expedientes relacionados con la misma.

SÉPTIMO: Entrando en el análisis de lo solicitado en relación a las nóminas y expedientes de nóminas, si bien es cierto que la LRBRL reconoce un amplio derecho a los concejales de acceso, la doctrina ha sido matizada en la actualidad al calor de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDPGDD), en virtud de la cual, el derecho de acceso de los concejales ha de ponderarse con el derecho de los datos de los interesados, siendo el responsable de protección de datos quien deberá realizar esta ponderación tras comprobar y analizar los datos que han de ser cedidos y la finalidad de la petición de cesión.

En esta labor, es destacable la Resolución 357/2017, de 20 de noviembre, de la Comisión de Garantía de Derecho de Acceso a la Información Pública (Comisionado de Transparencia de Cataluña)⁴, que justifica la denegación de la información relativa a determinados datos obrantes en las nóminas de trabajadores, a pesar de que la petición de información había

⁴ https://www.ctcyl.es/archivos/reclamacionesresueltas/1_1561117185.pdf

FIRMADO POR

El/la Presidente/a de Consejo Regional de
Transparencia Y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha
Fernando Muñoz Jiménez
22/01/2025



sido realizada por un miembro de una sección sindical, y señala: «(...) las nóminas contienen una serie de datos personales que resultan innecesarios y, por lo tanto, deben considerarse desproporcionadas para la finalidad del acceso, concretado en permitir a la persona reclamante "la comparación de los diferentes complementos retributivos a los trabajadores funcionarios y laborales en las diversas categorías profesionales". Es el caso del número de DNI, datos de afiliación a la Seguridad Social, cuenta bancaria donde se domicilia la nómina, bases de cotización en la Seguridad Social, retenciones a cuenta del IRPF, y otros datos personales que pueden constar en una nómina referidos a circunstancias personales íntimas de la persona trabajadora, que podrían ser incluso datos especialmente protegidos si hicieran referencia directa e indirecta a la salud. De acuerdo con ello, considerando que la finalidad del acceso no justifica la cesión de estos datos personales contenidos en una nómina, se considera prevalente la protección de dichos datos personales y, por lo tanto, se desestima su acceso».

Esta Resolución concluye: «La última consideración, pero no menor, debe dedicarse a la ponderación del acceso a los datos personales identificativos asociadas a la persona que percibe las retribuciones, que ciertamente constarían en una nómina. En la ponderación del acceso a esta información hay que tener en cuenta que ni los datos retributivos ni los datos identificativos son datos especialmente protegidos de acuerdo con el LOPD, pero ciertamente son datos que asociadas unos en los otros, ofrecen un perfil económico personal el acceso al cual debe ponderarse conforme a los criterios del artículo 24 LTAIPBG».

La Resolución n.º 29/2018, del Consejo de Transparencia de Aragón, de 21 de mayo⁵, analiza la petición de acceso de un concejal a las nóminas de

⁵ <https://gd.aragon.es/cgi-bin/CTAR/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1022550250606>

FIRMADO POR

El/la Presidente/a de Consejo Regional de
Transparencia Y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha
Fernando Muñoz Jiménez
22/01/2025



los trabajadores, y acogiendo la Resolución citada anteriormente, hace distinción entre datos especialmente protegidos y datos meramente identificativos, teniendo en cuenta que algunos de los datos de las nóminas, si bien no entran en la categoría de protegidos, asociados unos a otros pueden mostrar un perfil económico del trabajador que no necesariamente ha de ser susceptible de divulgación pública, por lo que tal motivo justificaría la denegación de acceso.

Esta Resolución, parte de un supuesto en el que el ayuntamiento facilitó información de las nóminas de los trabajadores, pero el concejal quería además que se ampliase la misma al incluir los datos de carácter personal que habían sido previamente suprimidos. De esta forma, no se analiza el derecho del concejal a acceder a las nóminas sino al modo de proporcionar dicha información, concluyendo que no hay interés público alguno que justifique el acceso a los datos identificativos de las nóminas de los trabajadores.

En Resolución anterior del mismo órgano, la 36/2017, de 18 de diciembre⁶, se analiza la petición de información sobre las retribuciones de determinados empleados públicos en concepto de complemento de productividad, gratificaciones por servicios extraordinarios e indemnizaciones y señala: «A tenor de los posicionamientos expuestos, procede adoptar un criterio desfavorable al acceso a la información relativa al complemento de productividad y las gratificaciones extraordinarias de los empleados públicos a los que se refiere la reclamación. La petición de información se refería a cargos concretos que forman parte de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de X, pero la vinculación entre los puestos y las personas físicas que los ocupan puede realizarse fácilmente, sin que la anonimización de los datos identificativos garantice la adecuada protección de los datos personales de los empleados públicos en cuestión».

⁶ <https://gd.aragon.es/cgi-bin/CTAR/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1022545204040>

De todo lo anterior y centrándonos ya en el caso que nos ocupa, hemos de considerar que el concejal tiene derecho al examen y consulta de las nóminas de los empleados municipales, que en definitiva no es sino aplicación presupuestaria. Ahora bien, el ejercicio de este derecho de acceso exige ponderar la protección de otros derechos más dignos de protección, como son lo referente a los datos de carácter personal, pudiendo denegar el acceso si del conocimiento de esta información se vincule fácilmente la concreta retribución a la persona que la percibe, algo que resulta muy difícil de evitar cuando hablamos de entidades de pequeño tamaño.

III. RESOLUCIÓN

A tenor de lo expuesto, procede con respecto a lo solicitado,

1. Desestimar la reclamación presentada en cuanto a la solicitud de anulación de las respuestas denegatorias, la declaración de que la negativa del alcalde a proporcionar la información solicitada constituye una infracción de la Ley 19/2013 y de la Ley 7/1985, así como la imposición de medidas para garantizar que el Ayuntamiento de Munera cumpla con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública. Esto se fundamenta en que las solicitudes realizadas no se consideran información pública y existen otros mecanismos disponibles para su presentación.

2. Estimar parcialmente la solicitud de acceso al expediente nº 1350155Q, correspondiente a la aprobación de la nómina del mes de agosto de 2024, permitiendo el acceso a la misma, siempre dentro de las dependencias municipales y sin la posibilidad de obtener copias. Esto se debe a la existencia de datos especialmente protegidos en los documentos. Sin embargo, se

FIRMADO POR

El/la Presidente/a de Consejo Regional de
Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha
Fernando Muñoz Jiménez
22/01/2025



considera que los informes de fiscalización y los importes presupuestarios son parte de las funciones de control que pueden ejercer los concejales.

Notifíquese al interesado que, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

**El Presidente del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de
Castilla-La Mancha**

FIRMADO POR

El Secretario de Consejo Regional de Transparencia
Y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha
María Gallego Gómez
22/01/2025