



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-017282

N/REF: R/0490/2017

FECHA: 31 de enero de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 13 de noviembre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó a la INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, con fecha 1 de septiembre de 2017, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el acceso a la siguiente información:

- *Detalle de todas y cada una de las denuncias anónimas recibidas en el buzón de lucha contra el fraude laboral desde su puesta en marcha en abril de 2012 hasta el 31 de agosto de 2017, inclusive.*
- *En concreto, para cada una de las denuncias anónimas recibidas solicito las siguientes categorías de información:*

1. *Fecha de recepción de la denuncia.*

2. *Provincia del centro o lugar de trabajo denunciado.*

3. *Tipo de irregularidad observada: Trabajadores sin contrato; Trabajo incompatible con la prestación de desempleo, incapacidad temporal, jubilación, etc; Trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo; Trabajadores con jornada*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



superior a la firmada en contrato (contratos a tiempo parcial irregulares), incumplimientos en materia de jornada y horas extraordinarias; Pago de cantidades que no figuran en nómina y no declaradas a la seguridad social (En "B"); Incumplimientos en materia de descansos y vacaciones; Incumplimientos en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

- En este sentido, la Sentencia en Apelación 63/2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de enero de 2017, señala, en su Fundamento Jurídico Cuarto, que "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 solicito las categorías de información anteriormente referidas de forma individualizada, desagregada y en su formato original o bien extraído a un formato abierto (tipo de información también conocido como microdatos) para que de este modo la Administración no tenga que realizar ningún proceso de reelaboración de la información solicitada.

2. Mediante Resolución de fecha 19 de octubre de 2017, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

a) En primer lugar, es conveniente realizar una serie de precisiones en relación a las comunicaciones recibidas a través del Buzón de Lucha contra el Fraude. La puesta en marcha de dicho Buzón tuvo lugar el día 2 de agosto de 2013, y no, como se indica en la solicitud, en abril de 2012. En dicho mes de abril de 2012, en concreto el día 27, fue aprobado por el Consejo de Ministros el Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, en el cual se incluye la creación de un buzón a través del cual los ciudadanos podían comunicar a la Administración aquellos datos que, a su juicio, pudieran ser constitutivos de fraude a la Seguridad Social o dar cabida a supuestos de empleo irregular.

b) Las comunicaciones efectuadas a través de dicha herramienta no tienen la consideración de denuncia, tal y como se señala en el escrito de solicitud, al no cumplir con los requisitos que para las mismas exige el artículo 9. f) del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expediente Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social (B.O.E. de 3 de junio de 1998).

c) Esta consideración de notificación, y no de denuncia, hace precisa una labor de análisis previo por parte de funcionarios de esta Dirección General, a los efectos, o bien de archivar aquellas carentes de fundamento, repetidas o coincidentes con denuncias formalmente presentadas en la provincia correspondiente, o bien para remitir al organismo correspondiente aquellas respecto de las que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social carece de competencia. Con posterioridad, se remitirán a la Inspección Provincial de



Trabajo y Seguridad Social, con el objeto de que el Jefe de cada una de estas Inspecciones Provinciales valore la conveniencia de iniciar las actuaciones comprobatorias pertinentes.

d) Los ficheros en los que se reciben en los Servicios Centrales las comunicaciones del Buzón de Lucha contra el Fraude, se encuentran en formato PDF, lo que imposibilita la segregación de los campos en los términos solicitados.

e) El solicitante, en su escrito, solicita que se extraigan los datos solicitados de la base de datos del Buzón de Lucha contra el Fraude en determinados formatos "extrayendo las categorías de información concretas solicitadas de la base de datos general del buzón de lucha contra el fraude" o, si no se encuentra en dichos formatos, que se entregue "tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente."

f) Los archivos manejados por los funcionarios de la Subdirección General para la Inspección en materia de Seguridad Social, Economía Irregular e Inmigración contienen la identificación de empresas, domicilios o centros de trabajo, entre otros, que, en algunos casos, podrían estar incurriendo en una transgresión de la normativa del orden social, así como la descripción de los hechos notificados. Estos datos tienen carácter personal, estando amparados por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (B.O.E de 14 de diciembre de 1999), cuyo artículo 4.2 dispone lo siguiente que " Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. (..)".

g) Con base en lo anterior, cabe reseñar que esta Dirección General no dispone de los datos que solicita el ciudadano en su escrito en la forma solicitada, ya que el tratamiento de las comunicaciones y de los datos obtenidos de las actuaciones inspectoras no se desagregan en los términos expresados y no se dispone de los mismos en los formatos reseñados, y que no puede ser entregada tal y como obra en poder de esta institución, al tratarse de datos de carácter personal. Los datos de que dispone esta Dirección General relativos al Buzón de Lucha contra el Fraude son, además de todos los correos recibidos en la forma señalada previamente, los resultados globales de la recepción de comunicaciones en dicho Buzón, así como de las actuaciones inspectoras, datos que se reflejan en el Informe Anual de Actividades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que puede encontrarse en la página web de esta Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el siguiente enlace: <http://www.empleo.gob.es/itss/web/Quehacemos/Estadisticas/index.html>. Dicho enlace incluye los informes de actividad de la ITSS hasta el ejercicio 2015, toda vez que, conforme a lo previsto por en los Convenios 81 y 129 de la OIT, el plazo para la elaboración de los mismos es de 12 meses desde el final de un ejercicio, por lo que, en la actualidad, se está trabajando en la elaboración del informe de actividad del ejercicio 2016, siendo los datos, hasta la publicación del mismo, provisionales.



h) En este sentido, la solicitud del sujeto interesado, en los términos señalados, requeriría una ingente labor de reelaboración, que exigiría el examen individualizado de cada una de las comunicaciones realizadas, en formato PDF, para extraer los datos solicitados, que no aparecen desglosados en los datos de que dispone esta Inspección, que, por otra parte, se publican anualmente. La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, que se entienden contrarias al espíritu de la norma, conforme a lo previsto por la Sentencia n° 60/2016 del Juzgado Central Contencioso Administrativo n° 9 de Madrid, confirmada posteriormente por la Sentencia 63/2016 de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, y que, además, señala que la realización de este tipo de informes, personalizados, sería ir más allá de lo previsto por el artículo 13 de la Ley (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), artículo que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía, o, como señala la Sentencia de la Audiencia Nacional que confirma la anterior, 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.

i) Debe tenerse en cuenta, como se ha señalado, que se dispone de la información en formato PDF y que se trata, además, de información que contiene datos personales, relativos a la posible comisión de infracciones administrativas que no conllevan amonestación pública, por lo que su acceso, solamente podría autorizarse si se contase con el consentimiento de expreso del afectado, aspecto de imposible cumplimiento, por la cuantía de las actuaciones llevadas a cabo tras comunicación en el buzón de Lucha contra el Fraude. En este sentido, es el artículo 15.1, en su párrafo segundo el que prevé que "Si la información incluyese (...) datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley."

j) Con base en lo anterior, y para un mejor conocimiento de la actuación inspectora llevada a cabo hasta la fecha derivada de las comunicaciones realizadas a través del Buzón de la Lucha contra el Fraude, se estima adecuado facilitar los datos de los que dispone esta Dirección General, tras realizarse una labor de reordenación de los mismos, dentro de las posibilidades de que se dispone, todo ello con las siguientes apreciaciones:

a) Se facilitan los datos globales desde la puesta en marcha del Buzón de Lucha contra el Fraude, el día 2 de agosto de 2013 hasta el día 31 de



julio de 2017. Debe tenerse en cuenta que, como se ha señalado previamente, los datos relativos a los ejercicios 2016 y 2017 son provisionales, y serán definitivos en el momento en el que se preceda a la publicación del informe anual de actividad de la ITSS correspondiente. El número total de comunicaciones recibidas es de 248.405.

b) A continuación, se transcribe el cuadro estadístico en el que, a la fecha ut supra referenciada, se recoge el número de actuaciones finalizadas en cada Comunidad Autónoma, haciendo hincapié al importe correspondiente a actas de infracción, expedientes liquidatorios, y empleo aforado, con la misma observación realizada respecto al carácter provisional de los datos

c) Finalmente se adjuntan los datos desglosados con carácter anual desde la creación del Buzón

Por cuanto antecede, el Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social resuelve conceder parcialmente el acceso a la información solicitada en los términos previstos en la presente resolución.

3. El 13 de noviembre de 2017, tuvo entrada Reclamación presentada por [REDACTED] ante este Consejo de Transparencia, en aplicación de lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

1. La base de mi reclamación reside en que mi solicitud de acceso a la información tenía por objeto información desagregada (fecha de recepción de la denuncia, provincia del centro o lugar de trabajo denunciado y tipo de irregularidad observada de cada registro). En cambio, la información facilitada por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social consiste en información agregada.

2. Respecto a los fundamentos de derecho esgrimidos por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cabe recordar que el artículo 16 de la LTAIBG establece que “en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”. El criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno especifica que la anonimización de datos de carácter personal o la disociación de algunas partes de la información solicitada por afecta a alguno de los límites previstos “no puede entenderse como reelaboración”. Asimismo, cabe señalar que el artículo 15.4 de la Ley 19/2013 establece que “no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”. Por tanto, la Administración debería haber remitido la información solicitada previa disociación de los datos de carácter personal de los



documentos PDF y no aludir a los datos de carácter personal para denegar el acceso a toda la información.

3. Cabe recordar que mi solicitud no contemplaba ningún dato relativo a las empresas denunciadas, más allá de la provincia. Por eso no entiendo la referencia a los datos personales de las sociedades por parte de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para denegar la información solicitada. De todas formas, cabe recordar que la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal afecta exclusivamente a "cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables" (artículo 3.a)), por lo que las personas jurídicas (empresas) no son sujeto de esta normativa, como erróneamente afirma la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

4. En cuanto a la causa de inadmisión por reelaboración, cabe citar el Fundamento Jurídico 3 de la sentencia 254/1993 de la Sala Primera del Tribunal Constitucional (<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2383>) que sostiene que "el que un determinado órgano administrativo disponga, o carezca, de los medios materiales o de las atribuciones competenciales precisos no sirve para discernir los derechos de un ciudadano, especialmente si esos derechos son declarados por la Constitución (...) Si tiene derecho a ella, es deber de todos los poderes públicos poner los medios organizativos y materiales necesarios para procurársela; si no tiene derecho, sigue siendo igualmente irrelevante el que dichos medios existan o no". En este caso, el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos está recogido en el artículo 105. b) de la Constitución Española, el cual está desarrollado por la Ley 19/2013. Por tanto y de acuerdo a la doctrina del Tribunal Constitución, la falta de recursos de la Administración y, por tanto, la necesidad de aplicar una reelaboración para proporcionar la información solicitada no puede ser una causa para denegar mi derecho de acceso a la información pública, archivos y registros administrativos, toda vez que la información solicitada sí obra en poder de la Administración, tal y como señala el artículo 13 de la Ley 19/2013. Esta interpretación del Tribunal Constitucional es contraria a la interpretación que la Audiencia Nacional realiza del criterio de reelaboración, pero en este caso hay que recordar la jerarquía superior del Tribunal Constitucional frente a la Audiencia Nacional.

5. Resulta incoherente la mención de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Sentencia de la Audiencia Nacional en la que afirma que el "derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe" para a continuación facilitarme información agregada en formato informe no solicitada. Con su respuesta, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad incumple deliberadamente el precepto jurisprudencial emitido por la Audiencia Nacional.

6. Por todo ello, solicito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que inste a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que me remita todos y cada uno de los documentos PDF en los que se encuentra la información solicitada, ocultando debidamente la información no solicitada en mi



petición de acceso a la información. Debido a que el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos está recogido en la Constitución Española (artículo 105. b), es de aplicación el criterio jurisprudencial emitido por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia 254/1993 de la Sala Primera del Tribunal Constitucional y no a la interpretación realizada por la Audiencia Nacional, una institución jurídica de menor jerarquía que el Tribunal Constitucional.

4. El 14 de noviembre de 2017, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a través de su Unidad de Información de Transparencia, para que, a la vista de la misma, se efectuaran las alegaciones que se estimaran convenientes. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 21 de noviembre de 2017, y en el mismo se indicaba lo siguiente:
 - *Esta Dirección General entiende que la reclamación presentada no desvirtúa las razones alegadas por la misma en su resolución inicial para otorgar el acceso a la información solicitada de manera parcial, al limitarse exclusivamente a señalar que los datos no han sido facilitados de la forma solicitada, sin entrar a valorar el fondo de cada una las razones aportadas por este Centro Directivo, por lo que procede volver a reiterar los argumentos esgrimidos que imposibilitan el acceso a los datos solicitados en la forma requerida.*
 - *Esta Dirección General no se limitó a facilitar los datos ya publicados, sino que, como se señala en la resolución inicial, realizó una labor de reordenación de datos, dentro de sus posibilidades, con el objeto de facilitar estos de una manera lo más detallada posible, más detallada en todo caso que lo que aparece publicado en informe anual de actividad, publicado en su página web (cuyo enlace se facilitó al solicitante en la resolución inicial).*
 - *Por ello, en base a los fundamentos anteriormente expuestos, este Centro Directivo se ratifica en su postura, manteniendo la idoneidad y sujeción a Derecho de la Resolución inicial del Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad, de 17 de octubre de 2017, frente a la que se presenta la reclamación por parte del solicitante de la información.*
5. El 23 de noviembre de 2017, se procedió a dar trámite de audiencia del expediente a [REDACTED] para que a la vista de las alegaciones del Ministerio efectuara las que considerase convenientes en defensa de su petición. En escrito de entrada 30 de noviembre de 2017, el Reclamante manifestó que: *ratifico mi postura expresada en las alegaciones enviadas, toda vez que las alegaciones remitidas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social no aportan nada nuevo, y por tanto, insto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a valorar y emitir una resolución respecto a la reclamación formulada por mí.*



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con potestativo y carácter previo a un eventual potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, por un lado, la Administración deniega parte de la información porque considera de aplicación el límite de la protección de datos personales, y, por ello, invoca el artículo 15 de la LTAIBG, que señala lo siguiente:

1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

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.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación



suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

(.....)

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

Entiende la Administración que Los archivos manejados por los funcionarios de la Subdirección General para la Inspección en materia de Seguridad Social, Economía Irregular e Inmigración contienen la identificación de empresas, domicilios o centros de trabajo, entre otros, que, en algunos casos, podrían estar incurriendo en una transgresión de la normativa del orden social, así como la descripción de los hechos notificados. Estos datos tienen carácter personal, estando amparados por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (B.O.E de 14 de diciembre de 1999), cuyo artículo 4.2 dispone lo siguiente que " Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. (..)" . Asimismo, sostiene que se dispone de información que contiene datos personales, relativos a la posible comisión de infracciones administrativas que no conllevan amonestación pública, por lo que su acceso, solamente podría autorizarse si se contase con el consentimiento de expreso del afectado, aspecto de imposible cumplimiento, por la cuantía de las actuaciones llevadas a cabo tras comunicación en el buzón de Lucha contra el Fraude.

Pues bien, Estas alegaciones no pueden prosperar. Como sostiene el Reclamante, la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal afecta exclusivamente a "cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables" (artículo 3.a)), por lo que las personas jurídicas (empresas) no son sujeto de esta normativa.

En este sentido, es clarificador el Informe 0042/2008, de la Agencia Española de Protección de Datos, que señala lo siguiente: "En relación con la aplicación de la Ley Orgánica 15/1999 a los empresarios individuales, debe recordarse como cuestión previa que el artículo 2.1, párrafo primero, de la misma dispone que "la presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado", siendo datos de carácter personal, conforme al artículo 3 a) "Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables". De





dichos preceptos se deduce claramente que la protección conferida por la Ley Orgánica 15/1999 no es aplicable a las personas jurídicas, que no gozarán de ninguna de las garantías establecidas en la Ley, sin perjuicio de que los Tribunales puedan atender las reclamaciones de responsabilidad que pudieran exigirse en el caso de que el uso de información relativa a las empresas les cause algún perjuicio. En consecuencia, las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999 no serían de aplicación a los datos referidos a personas jurídicas. (.....) cabe considerar que los datos referidos a los empresarios individuales y que aparecen exclusivamente ligados a su actividad comercial o mercantil, o que identifican, aún con su nombre y apellidos un determinado establecimiento o la marca de un determinado producto o servicio, como consecuencia de la existencia de una libre decisión empresarial adoptada en este sentido, no se encuentran sometidos a la protección conferida por la Ley Orgánica 15/1999. Este es el criterio recogido por el artículo 2.3 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999.”

En conclusión, no resulta de aplicación el límite invocado, ya que las infracciones administrativas contenidas en la información perseguida se refieren a empresas no a personas físicas.

4. *Sostiene también la Administración que la solicitud del sujeto interesado, en los términos señalados, requeriría una ingente labor de reelaboración, que exigiría el examen individualizado de cada una de las comunicaciones realizadas, en formato PDF, para extraer los datos solicitados, que no aparecen desglosados en los datos de que dispone esta Inspección, que, por otra parte, se publican anualmente. La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, que se entienden contrarias al espíritu de la norma.*

Por ello, invoca la aplicación de la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

El Consejo de Transparencia ya ha tramitado diversas reclamaciones en las que distintos organismos inadmitían la solicitud de información, en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1 c). Por ello, en virtud de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, elaboró el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.*



- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*
- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

Dicho lo anterior, 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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. *El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- II. *El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la*



información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.*
- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...”.

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

5. Debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia. En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que “El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”. Y la Sentencia 63/2016, en Apelación, de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que “El derecho a la información



no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias 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" (...).

A juicio de este Consejo de Transparencia, resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada, por las siguientes razones:

A) Dar la información tal y como se solicita requiere de una actuación de búsqueda específica y expurgo (diferenciando simultáneamente la información en función de su *Fecha de recepción, Provincia del centro o lugar de trabajo, Tipo de irregularidad observada: Trabajadores sin contrato; Trabajo incompatible con la prestación de desempleo, incapacidad temporal, jubilación, etc; Trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo; Trabajadores con jornada superior a la firmada en contrato.....*) en muchos años distintos, que precisan de acudir expresamente a todos los expedientes manuales y, en caso de que los hubiera, automatizados tramitados durante los mismos y extraer de cada expediente la información precisa que se solicita para ponerla a disposición del Reclamante. Todas estas acciones pueden incardinarse dentro del concepto de reelaboración en relación a lo solicitado.

B) Los ficheros en los que se reciben en los Servicios Centrales las comunicaciones del Buzón de Lucha contra el Fraude, se encuentran en formato PDF. Esta circunstancia, sin perjuicio de que este Consejo de Transparencia considera un buen ejemplo de práctica administrativa la utilización de formatos reutilizables que, a su vez, faciliten el acceso a la información contenida en los mismos, en el sentido indicado por la propia LTAIBG en su art. 5, en este caso concreto imposibilita la segregación de los campos en los términos solicitados.

C) El Reclamante solicita que se recaben los datos solicitados de la base de datos del Buzón de Lucha contra el Fraude en determinados formatos "*extrayendo las categorías de información concretas solicitadas de la base de datos general del buzón de lucha contra el fraude*" lo cual constituye una búsqueda específica para poder acceder a la información y elaborar un Informe, también específico, lo que coincide con el concepto de reelaboración tal y como ha sido definido por este Consejo de Transparencia y por los tribunales de justicia.

D) Los datos relativos a los años 2016 y 2017 no han sido confirmados todavía, ya que se encuentran en fase de identificación.

Por ello, a nuestro juicio, debe desestimarse la Reclamación presentada, sin dejar de mencionarse que, no obstante, la Administración ha facilitado al Reclamante información parcial relativa a datos estadísticos de uso del buzón en lo que respecta al *número total de comunicaciones recibidas, número de actuaciones finalizadas en cada Comunidad Autónoma, importe correspondiente a actas de infracción, expedientes liquidatorios, empleo aflorado y datos desglosados con carácter anual desde la creación del Buzón.*



6. Por último, este Consejo de Transparencia quiere hacer una serie de consideraciones relativas a las manifestaciones del Reclamante en las que se afirma que existe una *interpretación del Tribunal Constitucional contraria a la interpretación que la Audiencia Nacional realiza del criterio de reelaboración, pero en este caso hay que recordar la jerarquía superior del Tribunal Constitucional frente a la Audiencia Nacional.*

Estas afirmaciones no son correctas, por las razones que se apuntan a continuación:

- a) El Tribunal Constitucional está regulado en los artículos 159 a 165 de la Constitución Española de 1978, integrantes del Título IX “Del Tribunal Constitucional”. Desde la perspectiva estrictamente sistemática, importa reseñar la no inclusión del Tribunal entre las instancias integrantes del Poder Judicial.
- b) Las *competencias jurisdiccionales* del Tribunal Constitucional de España se enuncian en el artículo 161 de la Constitución. Conforme al apartado primero de este precepto, el Tribunal es competente para conocer:
 - Del *Recurso de Inconstitucionalidad* contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.
 - Del *Recurso de Amparo* por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.
 - De los *Conflictos de Competencia* entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
 - De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

La primera característica señalada implica que el Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución Española, pero no ocupa la cúspide en lo relativo a los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial. Es decir, jerárquicamente, no es órgano superior a la Audiencia Nacional, cargo que ocupa el Tribunal Supremo.

La segunda característica implica que entre sus competencias no figura, con carácter general, la de interpretar los preceptos legales para aplicarlos a casos o hechos concretos dentro de las relaciones entre ciudadanos y Administración, labor que queda ceñida a los tribunales ordinarios y, en apelación, a los superiores de justicia u otros de ámbito nacional, como la Audiencia Nacional y, finalmente, al Tribunal Supremo.

De todo ello se deriva que el concepto de reelaboración incluido en la LTAIBG puede ser interpretado, en primer lugar, por la Administración competente por razón de la materia (es decir, el CTBG) y, en vía judicial, por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la



Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Posteriormente, en Apelación, por la Audiencia Nacional. A ésta únicamente la puede fiscalizar el Tribunal Supremo, mediante el Recurso de Casación.

7. En definitiva, por todos los argumentos anteriormente expuestos, la presente Reclamación debe ser desestimada, al resultar de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 13 de noviembre de 2017, contra la Resolución de la INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 19 de octubre de 2017.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2, de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

