



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00086387

N/REF: 328/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Trabajadores de Instituciones Penitenciarias que abonan cuota sindical mediante descuento en nómina.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0742 Fecha: 02/07/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 1 de febrero de 2024, el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«El artículo 11.2 de la ley orgánica 11/1985, de libertad sindical señala que el empresario procederá al descuento de la cuota sindical sobre los salarios y a la correspondiente transferencia a solicitud del sindicato del trabajador afiliado y previa conformidad, siempre, de éste.

En base a ello solicito información sobre el número de trabajadores, dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y de la Entidad Trabajo

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



Penitenciario y Formación para el empleo, que a fecha de hoy pasan su cuota sindical mediante devengo de la nómina, con indicación expresa de la organización sindical a cuyo favor se realiza el ingreso de la misma.»

2. Mediante resolución de 20 de febrero de 2024 el ministerio requerido concede un acceso parcial en los siguientes términos:

«El Sr. (...), dirigente de la organización sindical Tu Abandono Me Puede Matar (TAMPM), solicita datos sobre pago de cuotas sindicales.

En el curso de una petición muy similar a la actual, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictó la Resolución 116/2023 de 28 de febrero en la que, estimando parcialmente la reclamación del solicitante, ordenó que se facilitase al peticionario el número total de trabajadores de Instituciones Penitenciarias a los que se les practicaba deducción en nómina de alguna cuota sindical y desestimando, de contrario la petición inicial que pretendía acceder a datos como, por ejemplo, organización sindical a la que cotizaba cada trabajador/a afiliado y disociado por centros.

En aplicación de esta doctrina, consideramos que no cabe dar, en el caso que nos ocupa, otro dato que el número total de personas pertenecientes a la plantilla de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a las que se les detrae de sus retribuciones la cuota de afiliación sindical y esa cifra es, a diciembre de 2023, es de 13.192 personas.»

3. Mediante escrito registrado el 23 de febrero de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que le ha sido denegado el acceso a parte de la información solicitada y reitera su petición en los siguientes términos:

«(...) [E]l órgano administrativo me ha denegado la información de a qué organización sindical se remite o ingresa la cada cuota basándose en la resolución del Consejo de Transparencia 116/2023 de 28 de febrero.

No obstante, lo que se limitó en aquella ocasión por parte del consejo de transparencia fue el desglose por centro de trabajo porque podría dar lugar a

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



identificar la afiliación del trabajador en centros pequeños. Sin embargo, en la petición actual no se ha solicitado ese desglose por centro.

Entendemos que indicar que una organización recibe el ingreso de X número de cuotas de trabajadores en el ámbito nacional de instituciones penitenciarias no permite de ninguna de las maneras poder identificar la afiliación de ningún trabajador. Lo único que se podrá saber es el número de afiliados de cada organización a nivel nacional de manera global. Es por ello que entendemos que la justificación dada por la administración para no especificar a qué organización va cada descuento de cuota limita el derecho a la información recogido en la Ley 19/2013.»

4. Con fecha 26 de febrero de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 7 de marzo tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

«Tal y como se informó en la respuesta dada inicialmente al Sr. (...) en lo relativo a esta cuestión y a otras muchas planteadas por diferentes funcionarios de Instituciones Penitenciarias, los datos reclamados requieren una tarea de reelaboración que a mayores es ingente, lo que implica la imposibilidad de facilitar dicha información con los recursos disponibles.

En este caso concreto, la obtención de dichos datos, requiere la participación de otras estructuras de la Administración, ya que hay que extraerlos de la aplicación NEDAES, dedicada a la gestión de nóminas en la AGE, extracción que sólo cabe realizar por los servicios informáticos, lo que sin duda constituye una tarea de reelaboración y, por consiguiente, es causa de inadmisión de la solicitud, ello con independencia de que se hayan atendido o se haga en el futuro, peticiones similares.

Por otro lado, Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales establece en su articulado una especial protección en lo relativo a determinadas informaciones, entre las que se encuentra la afiliación sindical de las personas, que constituye, como derecho fundamental, un dato sobre el que recae el mayor de los sigilos, conviniendo en el artículo 9 que, con carácter general, el solo consentimiento del afectado no bastará para levantar la prohibición de su tratamiento.»



5. El 12 de marzo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 25 de marzo en el que señala:

«Reelaboración de la información.

Comienza indicando la administración reclamada que se informó inicialmente en la respuesta trasladada de la necesidad de reelaboración de la información al peticionario. No obstante, este criterio limitativo no fue expuesto ni motivado por la administración en su resolución de respuesta. Simplemente, se fundamentó el no indicar cuántas cuotas van destinadas a cada organización en los argumentos expuestos en la Resolución 116/2023 del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. No obstante, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene establecido un criterio interpretativo, CI/007/2015, relativo a la información para cuya divulgación se necesaria una acción previa de reelaboración, señalando:

- *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.*

La información solicitada por el peticionario ya se encuentra elaborada por la administración penitenciaria. Mensualmente, es remitido listado identificativo de afiliados a cada uno de los sindicatos para que las organizaciones tengan conocimiento de quienes son sus afiliados y así poder prestar los servicios que tengan contratados según la cuantía de la cuota a la que estén abonados.

- *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, por parte de la administración reclamada se tiene que proceder a extraer y sumar los datos que ya les constan en su base de datos. Información que de manera individualizada ya se remite a cada una de las organizaciones sindicales.

Protección de datos personales.

En la petición formulada por el interesado no se ha solicitado ningún dato personal de ningún trabajador, ni anonimizado o disociado tan siquiera.



Asimismo, entendemos que el motivo de no trasladar los datos especificados por organización en la resolución del Consejo de Transparencia a que hace referencia la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias estuvo fundamentado en la especificación por centros de trabajo, precisión que no ha sido solicitada en la presente petición de información. Simplemente se requiere la información de manera global por cada una de las organizaciones sindicales a nivel nacional y global en el ámbito de Instituciones Penitenciarias, sin datos personales ni adscripción de centro de trabajo.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa al número de trabajadores, dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y de la Entidad Trabajo Penitenciario y Formación para el empleo, que abonan su cuota sindical mediante cargo en su nómina, con indicación de la organización sindical beneficiaria.

El ministerio en su resolución concede un acceso parcial a la información solicitada, limitada al número de trabajadores de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a las que se les detrae de sus retribuciones la cuota de afiliación sindical, alegando que se trata de un supuesto similar al resuelto por este Consejo de Transparencia en su resolución R CTBG 116/2023, de 28 de febrero, donde, estimando parcialmente la reclamación del solicitante, ordenó que se facilitase al peticionario el número total de trabajadores de Instituciones Penitenciarias a los que se les practicaba deducción en nómina, desestimando la solicitud relativa al desglose por centro penitenciario. Posteriormente, en fase de alegaciones alega que la obtención de la información solicitada resulta una tarea ingente, que requiere de la participación de otras estructuras de la Administración, siendo necesaria, para su extracción, la actuación de los servicios informáticos, por lo que considera se trataría de una tarea de reelaboración justificativa de la inadmisión.

4. Centrado el objeto de debate en los términos descritos, corresponde verificar si se ha justificado suficientemente por el ministerio la denegación de acceso a la parte de información no entregada, y en este sentido, recordando que es en su resolución y no en fase de alegaciones donde el ministerio debe poner de manifiesto la concurrencia de cualquier causa de inadmisión que se considere de aplicación, valorar si concurre o no la causa recogida en el artículo 18.1.c) LTAIBG (tardíamente alegada) que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes *«[r]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración»*.

La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) ya ha establecido con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información, partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que



aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

Concluye el Tribunal que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información»*. Doctrina que es reiterada con posterioridad en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por otra parte, en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) se señala que *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Jurisprudencia, la reseñada, que se recoge en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la



extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de *«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 (...)»*.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. La aplicación de los criterios expuestos a este caso conduce, se adelanta ya, a la estimación de la reclamación en la medida en que no se considera suficientemente justificada la inadmisión parcial, con fundamento en el artículo 18.1.c) LTAIBG, alegada.

En efecto, no se aprecia aquí, respecto del dato numérico de las cuotas deducidas en nómina por afiliación sindical, con indicación del sindicato destinatario, la necesidad de recabar de diversas fuentes (y con diverso formato) la información requerida, habiendo reconocido el propio ministerio que dispone de una aplicación informática para la gestión de las nóminas de los funcionarios de la Administración General del Estado (NEDAES) de la cual se pueden extraer —por muy voluminosos que fueran— los datos reclamados. Conviene recordar en este punto que este Consejo de Transparencia ya ha puesto de manifiesto en anteriores ocasiones —por todas, R CTBG 30/2023, de 23 de enero, y R CTBG 38/2023, de 27 de enero—, de forma plenamente trasladable a este caso, que *«[l]a mera afirmación de la importante carga de trabajo que ello supondría y la escasez de efectivos, cuando esta información está digitalizada y centralizada en la aplicación Nómina Estándar Descentralizada de la Administración del Estado (NEDAES), resulta claramente insuficiente para justificar la aplicación de una causa de inadmisión que debe ser interpretada en términos restrictivos y que, según la doctrina jurisprudencial reproducida, se ha de limitar a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, sea necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla»*.



Así mismo, procede señalar que las citadas resoluciones R CTBG 30/2023, de 23 de enero, y R CTBG 38/2023, de 27 de enero, no contradicen lo acordado en la R CTBG 116/2023, de 28 de febrero (que invoca el ministerio), pues en esta también se descartó la aplicabilidad de la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG y se estimó la reclamación para que se hiciera entrega del número total de trabajadores de Instituciones Penitenciarias a los que se practica deducción de la cuota sindical en nómina, desestimándose únicamente el desglose pretendido por centro penitenciario.

El fundamento de ese no reconocimiento es que el desglose por centro penitenciario podría permitir la identificación de ciertas personas y revelar su afiliación sindical — un dato de carácter personal cuyo tratamiento está sujeto a reglas de especial protección con arreglo a lo establecido en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016—, situación que no se produce en este caso, ya que de la cifra total de trabajadores dependientes de los organismos requeridos con indicación del número que corresponde cada organización sindical no cabe extraer información referida a personas físicas identificadas o identificables y, por lo tanto, no le resulta aplicable la normativa de protección de datos.

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *[N]úmero de trabajadores, dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y de la Entidad Trabajo Penitenciario y Formación para el empleo, que a fecha de hoy pasan su cuota sindical mediante devengo de la nómina, con indicación expresa de la organización sindical a cuyo favor se realiza el ingreso de la misma.*



TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0742 Fecha: 02/07/2024

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>