



## RESOLUCIÓN 85/2018, de 21 de marzo, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX, contra el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) por denegación de acceso a información (Reclamación 071/2017).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El ahora reclamante presentó el 14 de febrero de 2017, en el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz), una solicitud de información del siguiente tenor:

“SOLICITA: Que le sea facilitada información detallada respecto de:

- Listado de todos los trabajadores, ya sean laborales o funcionarios, etc., a los que se les han detraído cantidades económicas de sus nóminas con motivo de haberse dado de baja por accidentes laborales o intervenciones quirúrgicas, con detalle expreso de las cantidades que les ha sido descontada tanto en las pagas ordinarias como en las extraordinarias de junio y diciembre, en los años 2015, 2016 y 2017.



- Informe/s técnico/s que avale/n la decisión de haber detraído tales retribuciones en los casos de accidentes laborales o intervenciones quirúrgicas”

**Segundo.** Con fecha de 16 de marzo de 2017 el Ayuntamiento de Los Barrios dicta resolución de inadmisión de la solicitud de información “por tratarse de información que para su obtención se precisa de un procedimiento previo de reelaboración, y asimismo presenta un carácter eminentemente abusivo por la cantidad de datos y cifras que habría que manejar ante una plantilla tan amplia como la de este Ayuntamiento, lo que supone un uso abusivo no justificado, conforme a lo establecido en los artículos 18 c) y 18 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Buen Gobierno.”

**Tercero.** El 30 de marzo de 2017 tiene entrada en el Consejo reclamación contra la resolución de inadmisión del Ayuntamiento antes citada en la que el reclamante expone que:

“En mi doble condición de XXX, solicité la información referente a los listados de trabajadores afectados por las detracciones en nóminas por bajas motivadas por accidentes laborales o intervenciones quirúrgicas, así como las cantidades que les han sido descontadas, detallándose todo en la solicitud de fecha 14 de febrero de 2017, con N.º de registro E2017001504. Dicha información solicitada se inadmite por los motivos expuestos en la notificación de inadmisión de fecha 16 de marzo de 2017, a pesar de ser información de relevancia para el ejercicio de la acción sindical de XXX, información que de no facilitarse podría conllevar la violación del derecho fundamental a la Libertad Sindical dado que estaría impidiendo el acceso a información necesaria para el cumplimiento de los fines estatutarios de la entidad sindical denunciante. Como es lógico necesitamos el acceso a esta información dado que tenemos conocimiento de que las citadas detracciones económicas por accidentes laborales e intervenciones quirúrgicas se están llevando a cabo por el Ayuntamiento de Los Barrios sin ajustarse a derecho, por lo que el interés es absoluto, pues de no obtener dicha información nos sería imposible velar por los derecho e intereses de los trabajadores a los que representamos.”

**Cuarto.** Con fecha 5 de abril de 2017, se solicita al Ayuntamiento informe y copia del expediente derivado de la solicitud. En igual fecha se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento.



**Quinto.** El 25 de abril de 2017 tiene entrada en este Consejo el informe y expediente requeridos al Ayuntamiento en el que comunica al Consejo lo siguiente:

"[...] se procedió a su inadmisión en base al Art. 18.1.c) y e) de la Ley 19/2013, puesto que tal como se expone en los informes técnicos confeccionados al efectos, la información solicitada no se encontraba elaborada, sino que requería de un trabajo de confección previo, incluyendo que nos encontramos ante una petición de datos y cifras en un número muy importante que hace que la petición resulte abusiva.

"En otro orden de cosas, aprovechamos la ocasión para manifestar la actitud reiterativa e insistente del Sr. XXX en la petición de información. El pasado año 2016, de las 107 solicitudes recibidas en el Departamento de Transparencia, un 60,75% pertenecían a este representante sindical; porcentaje que aumenta hasta el 73,08% durante el año 2017 hasta la fecha. Solicitudes, muchas de las cuales, se refieren a documentación que hay que elaborar, o información que debe disponer el propio interesado por su condición de representante sindical, y lo único que provoca la saturación del Departamento de Transparencia".

**Sexto.** El 20 de junio de 2017 dictó este Consejo acuerdo por el que se amplía el plazo de resolución de la reclamación.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**Primero.** La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

**Segundo.** Según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación. Así ha venido por lo demás a confirmarlo el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *"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..." (Fundamento de Derecho Sexto)."*

**Tercero.** El Ayuntamiento reclamado acordó no entrar a resolver el fondo de la pretensión de información formulada, al considerar que resultaban de aplicación los motivos de inadmisión previstos en el artículo 18.1 c) y e) LTAIBG.

Por lo que hace al primero de los motivos señalados, la entidad municipal se limitó a argumentar que la información requerida "no se encontraba elaborada, sino que requería de un trabajo de confección previo". Pues bien, al enjuiciar la pertinencia de aplicar esta causa de inadmisión a los casos concretos, conviene tener presente el razonamiento expresado por el Tribunal Supremo en la arriba citada Sentencia n.º 1547/2017: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."* (Fundamento de Derecho Cuarto).

Según tuvimos ya oportunidad de sistematizar en la Resolución 64/2016, de 20 de julio, al determinar el alcance del concepto "acción de reelaboración" utilizado en el art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices:

«1º) "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información".

"2º) "La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario".

"3º) "Hay reelaboración "cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información".



“4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una “acción de reelaboración” cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud “carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.» (FJ 3º).

Pues bien, este Consejo no puede compartir la apreciación del Ayuntamiento de que la información precisaba un trabajo de confección previo. De conformidad con la noción de “reelaboración” que sostuvimos en la Resolución 64/2016, antes citada, la misma no supone “la mera agregación o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos”, ni tampoco equivale a información “cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”. Y en esta línea, la reiterada STS n.º 1547/2017, tras señalar la obligación de interpretar de forma restrictiva esta causa de inadmisión, consideró que no suponía tarea de reelaboración a los efectos del art. 18.1 b) LTAIBG la “mera suma” de los datos objeto de la solicitud (Fundamento de Derecho Cuarto).

Y en el presente caso, en el que el interesado pretende conocer el listado de los trabajadores a los que se les han detraído determinadas cantidades de sus nóminas, la información requiere la simple adición de datos de los que la Administración dispone con anterioridad a la presentación de la solicitud, habida cuenta de que, en desempeño de sus funciones, tuvo que abonar las correspondientes nóminas a sus empleados. Así pues, a juicio de este Consejo, no resulta de aplicación el art. 18.1 c) LTAIBG a este supuesto.

**Cuarto.** La entidad municipal alegó asimismo como motivo de inadmisión el carácter abusivo de la solicitud, apoyándose en el artículo 18.1 e) LTAIBG: “*Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: “ [q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.”*

Este Consejo ya tuvo la ocasión de pronunciarse sobre este motivo de inadmisión en la Resolución 37/2016, de 1 de junio, donde declaramos que pueden tildarse de abusivas aquellas solicitudes que, “en sí mismas consideradas, entrañen una utilización manifiestamente injustificada, inadecuada o impropia de la LTPA” (FJ 5º). Y, ciertamente, no es posible apreciar tal circunstancia en el presente caso. De hecho, el órgano reclamado únicamente basa el pretendido carácter abusivo de la solicitud en “la cantidad de datos y cifras que habría que manejar ante una plantilla tan amplia como la de este Ayuntamiento”, pero, con independencia de que no ofrezca ningún dato objetivo que fundamente tal aseveración, no cabe equiparar lisa y llanamente la petición de una información voluminosa con la causa de inadmisión ex art. 18.1 e) LTAIBG.





No procedía, por tanto, rechazar *a limine* la solicitud con base en dicho precepto.

**Quinto.** Una vez descartada la aplicabilidad de las únicas disposiciones en que el Ayuntamiento fundamentó la denegación del acceso, no es posible sin embargo que declaremos sin más la estimación de la reclamación pese a la presunción del carácter público -y, por ende, accesible- de la información que preside la legislación reguladora de la transparencia. Pues, según establece el artículo 26 LTPA: *“De conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”*. Habremos de entrar por tanto, al fondo del asunto para examinar si la información solicitada incide en el derecho a la protección de datos personales de los afectados.

Pues bien, que el presente caso afecta *prima facie* a datos de carácter personal, es una constatación evidente atendiendo a los amplios términos con que se define este concepto en el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), a saber, *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*. Pero es que, además, conviene destacar que la primera de las peticiones de información (detracción de cantidades “con motivo de darse de baja por accidentes laborales o intervenciones quirúrgicas”) se conecta inequívocamente con datos de carácter personal que disfrutaban de una especial protección en nuestro ordenamiento. Así es; de acuerdo con el primer párrafo del art. 15.1 LTAIBG, el máximo nivel de tutela se proporciona a los datos especialmente protegidos mencionados en el art. 7.2 de la LOPD (ideología, afiliación sindical, religión y creencias), toda vez que *“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”*. Pero inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el art. 7.3 LOPD (origen racial, salud y vida sexual), ya que *“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”* (segundo párrafo del art. 15.1 LTAIBG).

En consecuencia, dado que lo solicitado incide en datos relativos a la salud de los trabajadores para cuya comunicación no consta su consentimiento expreso ni su acceso está amparado por norma con rango legal, no podemos sino desestimar esta pretensión del ahora



reclamante (en esta línea, respecto de acceso a partes de baja, el Informe 0009/2010 de la Agencia Española de Protección de Datos).

Ahora bien, dicho lo anterior, hemos de recordar lo que establece el art. 15.4 LTAIBG, a saber: *“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 lo tanto, con base en esta disposición, nada impide proporcionar información relativa al número de empleados a los que se han detraído cantidades económicas de sus nóminas con motivo de bajas laborales por accidentes laborales o intervenciones quirúrgicas en los años 2015, 2016 y 2017. La información habrá de ofrecerse por cada año. No procede, sin embargo, como hemos adelantado, identificar a los concretos empleados a los que, en su caso, se les haya detraído cantidad económica alguna por tal razón.

**Sexto.** El interesado pretendía asimismo con su solicitud acceder a los *“informe/s técnico/s que avale/n la decisión de haber detraído tales retribuciones en los casos de accidentes laborales o intervenciones quirúrgicas”*.

Esta documentación, de existir, constituye inequívocamente información pública a los efectos de la LTPA. En consecuencia, y no constando alegación alguna que justifique la aplicación de algún supuesto legal que impida el acceso, procede, con base en la regla general a la que aludimos *supra* en el Fundamento Jurídico Segundo, estimar este extremo de la reclamación, con la única salvedad referente a que, de existir datos de carácter personal en dicho informe, éstos deberán ser disociados conforme al precitado artículo 15.4 LTAIBG . Y en la hipótesis de que no exista dicha documentación, el Ayuntamiento deberá transmitir expresamente esta circunstancia al ahora reclamante.

**Séptimo.** De acuerdo con lo argumentado en los anteriores fundamentos jurídicos, el Ayuntamiento de Los Barrios deberá facilitar al reclamante la siguiente información.

- el número de empleados a los que se han detraído cantidades económicas de sus nóminas con motivo de bajas laborales por accidentes laborales o intervenciones quirúrgicas en los años 2015, 2016 y 2017.
- Informe/s técnico/s que avale/n la decisión de haber detraído tales retribuciones en los casos de accidentes laborales o intervenciones quirúrgicas.



En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente:

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) por denegación de acceso a información pública.

**Segundo.** Instar al Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) a que, en el plazo de veinte días a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información que resulta de la estimación de la reclamación, dando cuenta de lo actuado, a este Consejo, en el mismo plazo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses contado a partir del día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

*Consta la firma*

Manuel Medina Guerrero