



## RESOLUCIÓN 384/2023, de 31 de mayo

**Artículos:** 24 LTPA; 12, 18.1 c) y 19.3 LTAIBG.

**Asunto:** Reclamación interpuesta por SEPMA Sindicato de Empleados Públicos de Málaga (en adelante, la persona reclamante), representada por XXX, contra Puerto Deportivo Marbella, S.A. (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

**Reclamación:** 106/2023

**Normativa y abreviaturas:** Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

### ANTECEDENTES

#### Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 9 de febrero de 2023, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, 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 adelante LTAIBG) y el Artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

#### Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 5 de enero de 2023 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos en lo que ahora interesa:

*"(...) El objeto del presente escrito, de acuerdo con el cuerpo legal arriba indicado, es requerir copia de la contratación realizada por la entidad Puerto Deportivo de Marbella, S.A. requerida verbalmente en varias ocasiones a [se identifica a persona], a través de la empresa de trabajo temporal RANDSTAD, de [se identifica persona empleada] cuya copia de nómina se adjunta. (...)*

*"[nombre y apellidos], actuando en calidad de (se cita cargo) de la sección sindical de SEPMA en la entidad Puerto Deportivo de Marbella S.A. (...): de acuerdo con las siguientes fuentes normativas:*

*1. Convenio colectivo Puerto Deportivo de Marbella S.A. (publicado en BOP n.º 108, de 08/06/2021, arts. 8, 9, 10, 11, 12, 15, 49 y Disposición adicional primera.*

*2. Título II, Capítulo Primero del Real Decreto 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.*



3. Art. 10 Ley Orgánica 11/1985 de 2 de agosto, de Libertad Sindical.
4. Art. 542 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
5. Ley 19/2103, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
6. Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

(...)

*Solicita [respecto a un concreto trabajador]*

*"Primero. Copia del contrato de trabajo celebrado por la empresa de trabajo temporal y la sociedad mercantil, así como del encargo de contratación realizado por la empresa.*

*"Segundo.- Identificación de la autoridad ó miembro del órgano de gobierno de Puerto Deportivo Marbella, S.A. que solicitó dicha contratación.*

*"Tercero.- Situación contractual actual entre [se identifica persona empleada] y la empresa o cualquier otro ente que justifique la prestación de servicios en calidad de marinero de nuestra entidad.*

*"Cuarto.- Justificación razonada de la diferencia retributiva entre dicho empleado y el resto de la tropa de marinería.*

*"Quinto.- Razones que motivan la prestación de servicios del trabajador citado junto al resto de la plantilla de la entidad y autoridad responsable dicha situación. (...)"*

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

### **Tercero. Tramitación de la reclamación.**

1. El 21 de febrero el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada el mismo día por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 8 de marzo la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad manifiesta lo siguiente, en lo que ahora interesa:

*"Para analizar la procedencia de la reclamación hemos considerar tanto la identidad del solicitante como el solicita del escrito presentado. En relación al primer aspecto, la solicitud se presenta, según refiere el*



escrito, por [iniciales de la persona representante], actuando en calidad de (se cita cargo) de la sección sindical de SEPMA en la entidad Puerto Deportivo Marbella, SA. En cuanto al contenido, el solicita del escrito presentado que es del siguiente tenor:

[Se dan por reproducida las peticiones]

**“SEGUNDA.- Inadmisibilidad de la reclamación. [en negrita]**

*“El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se ha pronunciado, en diversas resoluciones, sobre reclamaciones presentadas por sindicatos al amparo de la legislación sindical. Entre otras podemos citar la resolución 157/2022, de 3 de marzo, reclamación 407/2021, cuyo fundamento jurídico segundo establece:*

*“Segundo. Pues bien, la circunstancia de que formulase la solicitud de información y la reclamación en su condición de sindicato, y el hecho de que fundamentase su pretensión en el derecho a la información que ostenta en virtud del derecho de representación sindical, deben conducir directamente a la inadmisión de la presente reclamación. De conformidad con la consolidada línea doctrinal seguida por este Consejo, deben inadmitirse aquellas reclamaciones en que los interesados no basan su pretensión en la legislación reguladora de la transparencia, sino expresamente en una normativa ajena a la misma, pues es conforme a esta última como han de sustanciarse y resolverse las pretensiones de acceso. En concreto, y por mencionar únicamente algunos de los numerosos ejemplos que podrían citarse, así se ha procedido en relación con solicitudes formuladas por Concejales con base en la legislación reguladora del régimen local (entre otras, las Resoluciones 82/2016, 86/2016 y 112/2018), en el caso de peticiones de información presentadas por diputados en el ejercicio de sus funciones en el marco del Reglamento parlamentario (entre otras, las Resoluciones 96/2016 y 97/2016), o cuando se han presentado solicitudes de información en ejercicio del derecho fundamental de petición ex art. 29 CE (entre otras, las Resoluciones 57/2016, 61/2016 y 34/2017). Y por atenernos más específicamente al caso que nos ocupa, debemos recordar la argumentación efectuada en el FJ 4º de la Resolución 451/2018 a propósito de un representante sindical, que resulta plenamente extensiva al caso que nos ocupa:*

*“Nuestro ámbito competencial, en efecto, «como órgano independiente e imparcial garante del derecho a la transparencia», se cite a lo previsto en la LTPA y en la legislación básica en la materia (art. 45 LTPA). Por lo tanto, en nuestra tarea revisora hemos de atenernos al contenido y a los límites del derecho de acceso a la información pública tal y como quedan regulados en dicho marco normativo; máxime cuando se trata de un derecho cuya titularidad se reconoce por igual e indistintamente a «todas las personas» [arts. 24 y 7 b) LTPA].*

*“En suma, las peculiares posibilidades o limitaciones del derecho a la información que se pueda ostentar en cuanto titular del derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 CE) constituyen una cuestión ajena a la esfera funcional de este Consejo, cuyo alcance se circunscribe -como ha quedado dicho- a resolver las reclamaciones a la luz de la legislación reguladora de la transparencia” (véase asimismo la Resolución 423/2018, FJ 4º; Resolución 221/2019, FJ 6º; Resolución 322/2019, FJ 4º.”*



*"En consecuencia, no procede sino inadmitir la presente reclamación".*

*"La solicitud presentada responde a una acción sindical, debiendo aplicarse la normativa específica en los términos de la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a cuyo tenor: "2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información", en nuestro caso la legislación sindical y la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

*"TERCERA.- La solicitud de información requiere una acción previa de reelaboración por parte de Puerto Deportivo Marbella, SA. [en negrita]*

*"Sobre el concepto de reelaboración el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se ha pronunciado, entre otras, en reciente resolución n.º 766/2022, de 18 de noviembre, reclamación 449/2022, en los siguientes términos:*

*"Pues bien, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º, al determinar el alcance del concepto "acción de reelaboración" empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:*

*"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'.*

*"Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de 'reelaboración' no implica 'la mera agregación o suma de datos [...], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante'.*

*"El escrito presentado por el representante sindical excede de la mera solicitud de documentación de la que dispone esta entidad y su respuesta impone una labor de indagación y elaboración de una*



*información específica que satisfaga la consulta. Así, se refiere el solicitante a la identificación de la autoridad o miembro del órgano de gobierno de la entidad que solicitó la contratación; a la situación contractual del empleado; a la justificación razonada de la diferencia retributiva o a las razones que motivan la prestación de servicios del trabajador. Responder a todas estas cuestiones requiere una tarea de elaboración con la específica finalidad de dar respuesta a la solicitud presentada; incluso de algunas cuestiones no existe información, por lo que consideramos que la reclamación debe ser desestimada en aplicación de la doctrina del Consejo anteriormente citada.*

*“CUARTA.- La solicitud afecta a datos personales de terceras personas. [en negrita]*

*“El artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*“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. Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomarla particularmente en consideración los siguientes criterios:*

*“a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

*“b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

*“c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente obtuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

*“d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.”*

*“El único documento que podría tener cabida dentro del derecho de información es el relativo al contrato de trabajo solicitado, si bien dicho documento contiene datos personales del trabajador que por ley están protegidos, sin que el escrito presentado solicite la disociación de los datos personales, por lo que entendemos que la reclamación debe ser desestimada. En todo caso, el acceso a la información requiere la previa audiencia del titular de los datos afectados.”*

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### **Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.**



1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.i) LTPA, al ser la entidad reclamada una sociedad municipal, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.
2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.
3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

### **Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, 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.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 5 de enero, y la reclamación fue presentada el 9 de febrero. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

### **Tercero. Sobre la falta de respuesta de la entidad reclamada a la solicitud de información.**

Antes de abordar el examen de la reclamación, hemos de señalar que la ausencia de respuesta a una solicitud de información pública puede constituir un incumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 32 LTPA, que dispone que las solicitudes “deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible”, que en lo que hace a la entidad concernida sería de un mes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 Ley



19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. A este respecto, debemos recordar que todos los órganos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA están obligados a resolver expresamente en plazo las solicitudes de acceso a información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo puede ser constitutiva de infracción, según dispone el régimen sancionador de la LTPA. Otra consecuencia directa de la ausencia de respuesta en plazo es la producción de un acto presunto de denegación de la solicitud planteada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG, y contra dicho acto se interpone la reclamación que ahora hemos de analizar.

#### **Cuarto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública**

**1.** Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

**2.** Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice 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).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

#### **Quinto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:**

1. En primer lugar, este Consejo debe responder a las alegaciones de la entidad reclamada sobre la falta de competencia para resolver la reclamación. Argumenta la doctrina de este Consejo sobre *"reclamaciones presentadas por sindicatos al amparo de la legislación sindical. Entre otras podemos citar la resolución 157/2022, de 3 de marzo, reclamación 407/2021"*.

Siendo cierto lo indicado por la entidad, también lo es el hecho de que en la propia Resolución 157/2022 invocada, así como en otras, indicábamos expresamente en el Fundamento Jurídico Tercero:

*"Este Consejo ha venido admitiendo a trámite las reclamaciones presentadas por sindicatos ante solicitudes de acceso a la información que entendíamos que se fundamentaban, expresa o tácitamente, en la normativa de transparencia. O bien aquellas en las que si bien no se invocaba expresamente ningún régimen jurídico, podía deducirse la aplicación de la normativa de transparencia al constituir el régimen general de acceso a la información pública.*

*Sin embargo, hemos venido inadmitiendo aquellas reclamaciones frente a solicitudes que se amparaban exclusivamente en derechos reconocidos en otros regímenes jurídicos, como el previsto en la normativa sindical o de prevención de riesgos laborales, ya que consideramos que este Consejo no tiene atribuidas competencias para analizar directamente el cumplimiento de otra normativa que no sea la de transparencia"*

Y a la vista de los términos en los que se expresó la solicitud, resulta evidente que no concurren los requisitos que por entonces invocábamos, ya que la petición de información se fundamentó tanto en la normativa laboral como en la normativa de transparencia.

Pero es que además la postura de este Consejo respecto a la admisibilidad de las reclamaciones frente a solicitudes de información que cuenten con un régimen específico de acceso se ha modificado tras varios pronunciamientos del Tribunal Supremo. En este sentido, la Resolución 74/2023, en lo que corresponde a información ambiental; la Resolución 844/2022, en lo que corresponde a solicitudes de información de miembros electos locales; la Resolución 710/2022, en lo que corresponde a información contenida en registros; o en la Resolución 315/2023, respecto a información solicitada por una Junta de Personal. Por ello, y sin perjuicio de lo indicado anteriormente, este Consejo debe desestimar los argumentos presentados y entender por tanto que es competente para conocer la reclamación.

2. El objeto de la petición de información fue el siguiente, respecto a un determinado trabajador:





*“Primero. Copia del contrato de trabajo celebrado por la empresa de trabajo temporal y la sociedad mercantil, así como del encargo de contratación realizado por la empresa.*

*“Segundo.- Identificación de la autoridad ó miembro del órgano de gobierno de Puerto Deportivo Marbella, S.A. que solicitó dicha contratación.*

*“Tercero.- Situación contractual actual entre [se identifica persona empleada] y la empresa o cualquier otro ente que justifique la prestación de servicios en calidad de marinero de nuestra entidad.*

*“Cuarto.- Justificación razonada de la diferencia retributiva entre dicho empleado y el resto de la tropa de marinería.*

*“Quinto.- Razones que motivan la prestación de servicios del trabajador citado junto al resto de la plantilla de la entidad y autoridad responsable dicha situación. (...)”*

Este Consejo ha tenido ocasión de subrayar la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información incluida en este ámbito material, afirmando reiteradas veces que:

*«En lo que se refiere a la gestión de recursos humanos al servicio de la Administración Pública las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dada la relevancia de este sector de la gestión pública, no ha de extrañar que la propia LTPA lo mencione repetidas veces entre los asuntos objeto de publicidad activa, ya que exige a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley que publiquen información relativa a “las relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documentos equivalentes referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales” [art. 10.1 g)], así como a “los procesos de selección del personal” [art. 10.1 k)].*

*«Así pues, en cuanto exigencia de publicidad activa, las administraciones públicas están ya obligadas a publicar por su propia iniciativa, sin que medie solicitud alguna, los procesos de selección del personal a su servicio. Pero, como es obvio, el hecho de que exista este deber ex lege de publicar de oficio dicha información no empece, en modo alguno, a que pueda ser reclamada por cualquier ciudadano a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como ha sucedido en este caso. E incluso, como no es menos evidente, nada impide que, por esta vía, se solicite información suplementaria que vaya más allá de la que deba proporcionarse en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa» (Resoluciones 32/2016, de 1 de junio y 126/2018, de 19 de abril)“.*

Lo solicitado es “información Pública”, al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

**3.** La entidad ha alegado que facilitar la información supondría una acción previa de reelaboración ya que “El escrito presentado por el representante sindical excede de la mera solicitud de documentación de la que



*dispone esta entidad y su respuesta impone una labor de indagación y elaboración de una información específica que satisfaga la consulta. Así, se refiere el solicitante a la identificación de la autoridad o miembro del órgano de gobierno de la entidad que solicitó la contratación; a la situación contractual del empleado; a la justificación razonada de la diferencia retributiva o a las razones que motivan la prestación de servicios del trabajador. Responder a todas estas cuestiones requiere una tarea de elaboración con la específica finalidad de dar respuesta a la solicitud presentada; incluso de algunas cuestiones no existe información, por lo que consideramos que la reclamación debe ser desestimada en aplicación de la doctrina del Consejo anteriormente citada”*

Debemos partir de nuestra consolidada doctrina sobre la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. c) LTAIBG. Pues bien, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto “acción de reelaboración” empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

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”.

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de “reelaboración” no implica “*la mera agregación o suma de datos [...], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante*”.

Por su parte, el artículo 30 c) LTPA indica que “*Asimismo, no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente*”.

A estas limitaciones debemos añadir que el amplio concepto de información pública incluye tanto documentos como contenidos que obren en poder del sujeto obligado. Además, conviene tener en cuenta el concepto de reelaboración contenido en el artículo 18.1. c) LTAIBG y precisado por la jurisprudencia, que se relaciona íntimamente con la definición del concepto de información pública (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 306/2020, de 3 de marzo):



*“Ciertamente, 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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976. De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración”*

Relacionado con esto, venimos exigiendo en anteriores resoluciones que el órgano o entidad interpelada aplique esta causa de inadmisión que realice y acredite un esfuerzo razonable para la localización de la información solicitada. Así, en la Resolución 151/2019, de 10 de mayo, afirmábamos:

*“...la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar “publicidad pasiva”, y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6.c) de la LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los “contenidos o documentos” que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su “formato o soporte” [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos.”*

A la vista de estos motivos, este Consejo no comparte los motivos alegados para aplicar la causa de inadmisión invocada.

Este Consejo comparte la aplicación de esta causa de inadmisión respecto a alguna de las peticiones realizadas, concretamente respecto a la 4 y la 5. Efectivamente, y salvo que existan documentos preexistentes que contengan la información, lo solicitado -informar de los motivos que justifican una determinada retribución y la prestación de unos servicios- exigiría que la entidad reclamada elaborara ex



*profeso* una respuesta para satisfacer esta parte de la solicitud. Respuesta que exigiría una labor de reelaboración que excedería lo que hemos venido considerando como “reelaboración general o básica”. Se entiende por tanto de aplicación la causa de inadmisión a estas peticiones.

Sin embargo, este Consejo no considera que resulte de aplicación al resto de peticiones. Responder a la primera petición exigiría únicamente proporcionar una copia de los documentos solicitados. En el caso de la segunda (“*Identificación de la autoridad ó miembro del órgano de gobierno de Puerto Deportivo Marbella, S.A. que solicitó dicha contratación*”), expresamente citada por la entidad, la respuesta exigiría simplemente la localización de la identidad de la autoridad o miembro del órgano de gobierno, actividad que no “*hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante*”. En el caso de la tercera, la acción de reelaboración de la información no exigiría actuaciones que superen el citado concepto de reelaboración general o básica

Y en el caso de que la información solicitada no exista, se debería informar expresamente de esta circunstancia.

Se desestima por tanto la reclamación en lo que corresponde a las peticiones 4 y 5.

**4.** Por último, la entidad invoca el artículo 15 LTAIBG para denegar el acceso a la información, al no haberse solicitado la información disociada.

Como es sabido, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG.

El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -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”. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), 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”.

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.



Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación. Entre estos criterios, se encuentra el de *“El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos”*.

A la vista de la información solicitada, esta contendría datos incluidos en el artículo 15.3 LTAIBG. Procedería por tanto la ponderación de los intereses en juego. Y en este caso, este Consejo considera que primaría el derecho de acceso a la información por los motivos que se indican a continuación.

La información solicitada está relacionada con la contratación de recursos humanos de la entidad, materia que la normativa de transparencia, como se indicó anteriormente, otorgó especial relevancia. Se trataría pues de conocer la gestión y las condiciones de contratación de la entidad, y por tanto del destino de fondos públicos. Si a esto añadimos que la información está limitada al contrato de trabajo suscrito entre la empresa de trabajo temporal y la entidad reclamante, a la relación laboral actual de un determinado empleado, y la identidad de la autoridad o miembro del órgano de gobierno que solicitó la contratación, el resultado es que debería primar el derecho de acceso a la información frente al derecho a la protección de datos de las personas afectadas.

**5.** Sin embargo, a la vista de los antecedentes de la reclamación, no consta que la entidad reclamada haya dado trámite de alegaciones a las terceras personas cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por el acceso a la información solicitada, tal y como establece el artículo 19.3 LTAIBG. Por ello, debe cumplirse lo previsto en el citado artículo, y conceder a las terceras personas afectadas, *“un plazo de quince días para que pueda(n) realizar las alegaciones que estime(n) oportunas.”* Además, la persona reclamante *“deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*.

Por tanto, constatada la inobservancia de lo previsto en el citado art. 19.3 LTAIBG en el procedimiento de resolución de la solicitud por parte de la entidad reclamada, procede retrotraer el procedimiento, con base en el artículo 119.2 LPAC, al momento en que se conceda el citado trámite de alegaciones a quien pueda resultar afectado por la información solicitada, y seguir la tramitación correspondiente hasta dictar resolución expresa.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

En todo caso, este Consejo debe aclarar que la retroacción solo será necesaria para la primera de las solicitudes de información en lo que corresponde al contrato de trabajo *“celebrado por la empresa de trabajo temporal y la sociedad mercantil”*. El acceso al resto de información no afectaría a derechos o intereses de terceras personas, ya que se trata de información cuyo acceso no afectaría a los derechos o intereses de terceras personas.



El resto de la información deberá facilitarse en los términos que se indican.

**6.** En resumen, la entidad deberá:

- a) Facilitar la información en lo que corresponde a las peticiones 1 (*"encargo de contratación realizado por la empresa"*), 2 y 3.
- b) Retrotraer el procedimiento en lo que corresponde a la petición 1 (*"Copia del contrato de trabajo celebrado por la empresa de trabajo temporal y la sociedad mercantil"*), en los términos del apartado anterior.

### **Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.**

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

*"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

*"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*



Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

*“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación.”*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.



En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

*“Primero. Copia del contrato de trabajo celebrado por la empresa de trabajo temporal y la sociedad mercantil, así como del encargo de contratación realizado por la empresa.*

*“Segundo.- Identificación de la autoridad ó miembro del órgano de gobierno de Puerto Deportivo Marbella, S.A. que solicitó dicha contratación.*

*“Tercero.- Situación contractual actual entre [se identifica persona empleada] y la empresa o cualquier otro ente que justifique la prestación de servicios en calidad de marinero de nuestra entidad”*

La entidad deberá:

a) Facilitar la información en lo que corresponde a las peticiones 1 respecto a “*encargo de contratación realizado por la empresa*”, 2 y 3.

b) Retrotraer el procedimiento en lo que corresponde a la petición 1 respecto a “*Copia del contrato de trabajo celebrado por la empresa de trabajo temporal y la sociedad mercantil*”).

Todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución en los términos de los Fundamentos Jurídicos Quinto y Sexto.

**Segundo.** Desestimar la reclamación en lo que corresponde a las peticiones 4 y 5, en los términos del Fundamento Jurídico Cuarto, apartado tercero.

**Tercero.** Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

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 a contar desde el 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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.