



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 539/2020

**S/REF:** 001-044165

**N/REF:** R/0539/2020; 100-004084

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Trabajo y Economía Social

**Información solicitada:** Denuncias a la Fiscalía por infracciones laborales contra inmigrantes

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 28 de junio de 2020, la siguiente información:

*El pasado 16 de junio recibí, a través del Portal de la Transparencia, la Resolución nº 001-041891, del organismo central de la DGITSS en respuesta a mi solicitud de información del 11 de marzo.*

*En el punto Tercero se me brinda la información que solicité, pero al contrastar los datos que ya tenía con los nuevos, aprecio una disparidad que no comprendo, confeccioné una tabla pero no se puede adjuntar:*

2012 (A)726 (B)586 (C)-140

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

2013 (A)1296 (B)508 (C)-788

2014 (A)994 (B)371 (C)-623

2015 (A)1223 (B)602 (C)-621

2016 (A)1360 (B)685 (C)-675

2017 (A)1371 (B)694 (C)-677

2018 (A)1202 (B)461 (C) -741

A=Órdenes de servicio TOTALES finalizadas según los datos públicos

B=Órdenes de servicio finalizadas según Resolución 001-041891

C=Diferencia estadística en la información de las órdenes de servicios finalizadas (A-B=C)

*Por favor necesito, solicito, que esclarezcan a qué razón se debe la disparidad y baile de cifras que obran en vuestro poder y exponen. Como apreciaran se tratan de cifras elevadas para que pasen inadvertidas y si ya de por sí el número de infracciones totales detectadas es BAJO, según los datos de la Resolución 001-041891, resultará peor si se suman las que no aparecen.*

*Ni todos los trabajadores inmigrantes tiene el valor de denunciar las presuntas infracciones de las que puedan ser víctimas y el Cuerpo de Inspectores de Trabajo tiene, desgraciadamente, una capacidad limitada para efectuar inspecciones impidiéndole realizar más de las que se llevan a cabo, ambas cosas son de dominio público.*

*Dentro del ámbito de la colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establecido en el artículo 17 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOSITSS) de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional, tengan transferidas las competencias o no al gobierno autonómico. En el código penal español recoge en el TÍTULO XV, De los delitos contra los derechos de los trabajadores, el artículo 314 y éste establece que, cito textual, "Los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de 12 a 24 meses."*

*Entre los años 2012 a 2018 se detectaron 525 infracciones, según datos de la Resolución nº 001-041891, y por ello pregunto ¿cuántas remisiones, en consonancia al apartado 3 del artículo 17 de la LOSITSS, al Ministerio Fiscal se produjeron en ese periodo con relación circunstanciada de los hechos que haya conocido y de los sujetos que pudieren resultar afectados? Y, de no existir ninguna remisión, ¿qué criterio se aplica para no hacerlo a pesar de la legitimación legal para hacerlo?*

2. Mediante resolución de fecha 27 de julio de 2020, el MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL contestó al solicitante lo siguiente:

*Con respecto a la primera de las cuestiones planteadas, discrepancia entre los datos facilitados y los datos en poder del Sr. XXX, indicar que los datos facilitados en la Resolución nº 001-041891, son los datos oficiales de este Organismo y que, como tales, constan en los informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, cada ejercicio, son elaborados con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 20 y 21 del Convenio 81 y artículos 26 y 27 del Convenio 129 de la OIT. Estos informes están publicados en la página web de este Organismo en el apartado de “estadísticas”.*

*En lo que hace referencia a la segunda parte de su solicitud relativa a “cuántas remisiones, en consonancia al apartado 3 del artículo 17 de la LOSITSS, al Ministerio Fiscal se produjeron” en relación a las infracciones detectadas, indicar que, actualmente, no resulta posible técnicamente extraer la información solicitada de forma automatizada. En el supuesto que nos ocupa, la solicitud implicaría revisar manualmente cada uno de los expedientes para verificar si se ha producido o no tal remisión al Ministerio Fiscal.*

*En este sentido el artículo 18.1.c de la Ley 19/2013 señala que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes “Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.*

*Por tanto, el contenido de esta parte de la solicitud no puede facilitarse al solicitante al no estar disponible la información, salvo que se efectúe una actividad de revisión manual específica que implica una reelaboración de la información actualmente existente, siendo preciso realizar una serie de tareas que van más allá de la mera recopilación de información.*

*Por cuanto antecede, el DIRECTOR DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE INADMITIR la solicitud de acceso a la información solicitada por aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013 en los términos previstos en la presente resolución.*

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 22 de agosto de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*La excusa esgrimida por la Administración pública de que en julio de 2020 no resulta técnicamente posible extraer o buscar determinada información sin generar un esfuerzo colosal y sobrehumano a la gestión de la misma, constituye una palpable e ingeniosa excusa para justificar la inadmisión y negativa a la información solicitada.*

4. El 3 de septiembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. En su respuesta, con entrada el 24 de septiembre, el indicado Departamento Ministerial señaló:

*En el supuesto que nos ocupa, como ya se indicó en la resolución 001-044165, la solicitud implicaría revisar manualmente cada uno de los expedientes para verificar si se ha producido o no tal remisión al Ministerio Fiscal. Pues bien, al solicitar la información correspondiente a todas las Comunidades Autónomas se produce una distorsión que se deriva de la existencia de un traspaso parcial de las funciones y servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a determinadas Comunidades Autónomas.*

*Tras la aprobación de los Reales Decretos 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, parte de la información solicitada debe facilitarse por el Gobierno Vasco y/o la Generalitat de Cataluña que han asumido el ejercicio de las funciones inspectoras en las materias de competencia autonómica.*

*En este sentido tal y como ha indicado el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, al interpretar la causa de inadmisión de una solicitud en base a lo previsto en el artículo 18.1.c de la Ley 19/2013, “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*

---

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

*carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”*

*En el caso que nos ocupa, para obtener la información solicitada se requiere la realización de un elevado número de consultas que además deben realizarse a distintas unidades y a órganos administrativos, incluso de otras administraciones públicas (Gobierno Vasco y Generalitat de Cataluña). Incluso una vez obtenida toda esa información en bruto, es preciso reelaborar esos datos para poder presentarlos de forma comprensible para el solicitante sin que este Organismo disponga de los medios humanos y tecnológicos para ello.*

*En base a todo ello, se pueden establecer las siguientes CONCLUSIONES*

*1.- El acceso a la información solicitada requiere la realización de consultas a diferentes Unidades, órganos y administraciones que actualmente no resulta posible, sobre todo en el caso de algunas CCAA.*

*2.- Incluso aunque fuera posible obtener toda la información en bruto, la elaboración de la respuesta al solicitante implicaría la reelaboración de ésta, empleando medios humanos y materiales de los que no se dispone.*

*Por todo lo señalado hasta el momento este centro directivo se ratifica en la postura inicial de no facilitar a la solicitante la documentación solicitada, por los motivos previamente expuestos.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, 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](#)<sup>4</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

*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".*

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se solicita información sobre las denuncias remitidas a la Fiscalía por infracciones laborales contra inmigrantes. Información que la Administración deniega por considerar que resulta de aplicación la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según la cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

*A juicio de la Administración, no resulta posible técnicamente extraer la información solicitada de forma automatizada. En el supuesto que nos ocupa, la solicitud implicaría revisar manualmente cada uno de los expedientes para verificar si se ha producido o no tal remisión al Ministerio Fiscal.....el contenido de esta parte de la solicitud no puede facilitarse al solicitante al no estar disponible la información.*

En el análisis del citado precepto debe tenerse en cuenta el criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que indica lo siguiente:

*"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.”*

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión. En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *“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 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”.*

Igualmente, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *“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”.*

Por su parte, la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 en el Procedimiento Ordinario núm. 15/2019, confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, señala que *“La LTAIBG no suministra una noción de reelaboración. En su contestación a la demanda la representación procesal del CTBG sostiene que la reelaboración supone “la obtención de un producto nuevo o la elaboración de un informe sobre la información solicitada”. Para aproximarse a la determinación de la noción de reelaboración hay que tener en cuenta que la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública, entendiendo que la misma comprende contenidos o documentos en cualquier formato o soporte, pero siempre “que obren en poder” de las personas públicas y privadas sujetas a la misma y “que hayan sido elaborados o adquiridos [por ellas] en el ejercicio de sus funciones”. De esta noción se deduce que el derecho se ciñe a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentren en poder del órgano o persona sujeto a la LTAIBG.*

*No obstante, de la misma Ley se deduce que algunas operaciones a efectuar sobre los documentos y contenidos no se consideran reelaboración de la información a efectos de la aplicación del art. 18.1 c). No cabe, por ejemplo, considerar como reelaboración la omisión de informaciones afectadas por los límites del art. 14 a fin de conceder un acceso a parte de la*



*información solicitada, operación contemplada en el art. 15. Tampoco se podrá considerar reelaboración el tratamiento de la información voluminosa o compleja que pueda dar lugar a la ampliación del plazo para facilitar el acceso prevista en el art. 20.1.*

***Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG. (...)."***

Asimismo, no puede dejar de mencionarse la posición del Tribunal Supremo mantenida en dos relevantes sentencias:

-La sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *"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." (...) Por ello, 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 (...).*

-La Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2020 que manifiesta en su fundamento quinto lo siguiente *la acción previa de reelaboración, en la medida que se anuda a su concurrencia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita.*

*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.*

4. Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que, en el caso que nos ocupa, la labor de análisis y extracción de la información, consistente en, como mínimo, el examen de expedientes al objeto de poder obtener de ellos información sobre si han sido remitidos a la Fiscalía General del Estado y, de entre ellos, filtrar a continuación aquellos que son exclusivamente relativos a posibles delitos contra los derechos de los trabajadores inmigrantes, entendemos que es un tratamiento que se incardina en el concepto de reelaboración tal y como el mismo ha sido definido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los propios Tribunales de Justicia.

En efecto, no puede alegarse que la información que se solicita esté en poder de la Administración en los términos señalados por el interesado sino que, antes al contrario, se solicitan unos datos cuya obtención requiere de un tratamiento que, consideramos, excede la información disponible actualmente por la Administración.

En consecuencia, consideramos que no cabe acoger los argumentos en los que se basa la reclamación presentada que, por lo tanto, ha de desestimarse.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 22 de agosto de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, de fecha 27 de julio de 2020.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>6</sup>](#), 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 octubre<sup>7</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante 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](#)<sup>8</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>