



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 28/02/2023
HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-0069752

N/REF: R/0639/2022; 100-007121 [Expte. 686-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Deducción de la cuota sindical en la nómina de los trabajadores de Instituciones Penitenciarias

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 9 de junio de 2022 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:

«(...) 1/ Número total de trabajadores de Instituciones Penitenciarias (de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y de la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo) a los que se les practica deducción de alguna cuota sindical en nómina. Si es posible desglosado por centros».

2. El MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 17 de junio de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

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

«La información solicitada implica una tarea de reelaboración, que, per se, constituye causa de inadmisión recogida en el apartado 1, c) del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por añadidura, en centros pequeños, con plantillas reducidas, disponiendo de la misma y una vez, descontadas las correspondientes a la organización a la que el peticionario representa (ACAIP-UGT), podría llegar a identificarse la afiliación sindical de las personas, con vulneración flagrante de la normativa de protección de los datos de carácter personal y el derecho a la libertad sindical».

3. Mediante escrito registrado el 12 de julio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«En ningún caso se puede justificar la inadmisión al acceso de una información que tiene la Administración so pretexto de reelaboración, cuando esta obra en su poder, aunque podría ampliarse el plazo para su resolución en base al volumen de la información (muchos servicios periféricos dependientes), y la complejidad (coordinar la información de dichos servicios periféricos).

Respecto a la vulneración de la normativa de protección de datos de carácter personal resulta imposible poder llegar a identificar a las personas por el hecho de saber el número de empleados a los que se practica descuento en nómina de su cuota sindical en los diferentes centros de trabajo (Centros Penitenciarios y CIS), entre otras cuestiones, porque hay empleados que pueden llegar a tener hasta dos afiliaciones distintas al mismo tiempo, derecho este propio del ejercicio de su libertad sindical o que pagan sus cuotas sindicales mediante transferencia bancaria».

4. Con fecha 14 de julio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR solicitando remisión de las alegaciones que considere pertinentes. El 1 de agosto de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«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 IIPP, los datos reclamados requieren una tarea de reelaboración que a mayores es ingente, lo

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

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.

En cuanto a la disociación por centros, concurren dos elementos que hacen inviable ofrecer dicho dato; el primero, lo ya mencionado; el segundo, se anunció en la respuesta ofrecida en primera instancia: se puede ver vulnerado el derecho a la libertad sindical y la precisa protección de datos de los empleados públicos, mucho más en centros pequeños, donde, si se restan aquellos que abonan una cuota a la organización representada por el reclamante, sería muy fácil identificar quienes y a quien están afiliados a otras organizaciones.

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.

La Agencia de protección de datos ha manifestado, con relación al nivel de seguridad que habrá de ser aplicado a los ficheros de nóminas, tomando en consideración que en los mismos puede incluirse datos referentes a la afiliación a sindicatos, grado de minusvalía y otros, que, con independencia de la finalidad en virtud de la cual se haya procedido al tratamiento de los datos, será imprescindible que siempre que al fichero se incorporen este tipo de datos, se apliquen las medidas de nivel alto.

De lo anterior se puede deducir que cualquier tratamiento de los datos relacionados con la afiliación sindical de los trabajadores, aunque no sean estrictamente nominales, exigirá su consentimiento, que además deberá ser expreso y escrito.

La obligación que marca la Ley Orgánica de Libertad Sindical en su art. 11. 2, es “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”. Esta conformidad es únicamente para el descuento de la nómina y su correspondiente transferencia bancaria, no para la realización de listados para terceros.

Por ello, y salvo el expreso consentimiento por escrito de todos los afiliados para elaborar y facilitar datos que afectan al derecho al ejercicio de la actividad sindical, no es posible acceder, en su formulación, a su petición».

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho».

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

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

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>

sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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 al número total de trabajadores de Instituciones Penitenciarias a los que se les deduce en la nómina la parte correspondiente a la cuota sindical, con el desglose por centros.

El Ministerio requerido inadmitió la solicitud en virtud del artículo 18.1.c) LTAIBG, pues proporcionar los datos reclamados con los recursos disponibles implicaría realizar una ingente tarea de reelaboración. Asimismo, consideró que facilitar esa información vulneraría el derecho a la libertad sindical —especialmente en los centros pequeños, en los que resulta muy fácil identificar la afiliación— y la normativa de protección de datos de carácter personal, ya que cualquier tratamiento de los datos relacionados con la afiliación sindical de un trabajador exige su consentimiento expreso y escrito.

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, 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 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 reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI: ES: TS: 2021: 1256) en la que se 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.

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 conducen a la estimación de la reclamación en este punto en la medida en que no se considera razonable ni proporcionada la inadmisión de la solicitud de la información con fundamento en el artículo 18.1.c) LTAIBG, al menos por lo que respecta al dato global de las cuotas deducidas por afiliación sindical.

En efecto, no se aprecia aquí la necesidad de recabar de diversas fuentes (y con diverso formato) la información requerida, habiendo reconocido el propio Ministerio requerido 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 ya ha puesto de manifiesto en algunas ocasiones —por todas, R CTBG 2023-0030, de 23 de enero, y R CTBG 2023-0038, 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»*.

6. No obstante la anterior, asiste la razón al Ministerio cuando razona que el desglose por centro de la información solicitada, especialmente en aquellos centros o instituciones más pequeños, puede 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. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el mencionado precepto y en el artículo 15.1 LTAIBG procede estimar la reclamación parcialmente en el sentido de reconocer el derecho del reclamante a obtener el dato global relativo de los trabajadores *de Instituciones Penitenciarias a los que se les practica deducción de alguna cuota sindical en nómina*, sin su desglose por centro. Con ello, además, se ha de considerar atendida la pretensión del reclamante en la medida en que solicita el desglose por centro *solo si es posible*.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente 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:

- *Número total de trabajadores de Instituciones Penitenciarias (de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y de la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo) a los que se les practica deducción de alguna cuota sindical en nómina.*

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, 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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&tn=1&p=20181206#a9>