



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-106488
N/REF: R/0412/2017
FECHA: 28 de noviembre de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada 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 respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 4 de septiembre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 de julio de 2017, [REDACTED], solicitó al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL la siguiente información:

- *El suscriptor es funcionario en situación de servicio activo en el Cuerpo de Subinspectores Laborales, Escala de Empleo y Seguridad Social. Además de tal condición, es doctorando en el programa de doctorado de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Rey Juan Carlos, departamento de Derecho Privado y Derecho del Trabajo y Seguridad Social; siendo el título de la tesis contenida en su Plan de Investigación el siguiente: "Aspectos críticos de la función de los Subinspectores Laborales en el contexto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española y de la O.I.T."*
- *La investigación versa sobre el estatus de dicho cuerpo, sus antecedentes históricos y su rol en el contexto de la normativa española e internacional, especialmente de la O.I.T.; siendo determinante para el progreso de aquella la información que se solicita:*
 - *Que se aporte desglosada por cada uno de los cuerpos inspectores, (Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad y de Subinspectores Laborales, (incluyendo su antecesor cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social)), la actividad que se contiene en cada uno*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



de los informes anuales remitidos a la O.I.T. que confecciona la Dirección General de la ITSS desde 2005 a 2016.

- Que, en desarrollo de lo precedente, se exponga por cada uno de los cuerpos citados la actividad que cada uno de ellos ha realizado en sus ámbitos materiales coincidentes: empleo y relaciones laborales, Seguridad Social y Economía Irregular y en la Unidad de la Dirección Especial Adscrita a la Autoridad Central de la ITSS; desde 2005 a 2016 Que a los fines instados se aporte información sobre las siguientes actuaciones desglosadas por cada uno de los cuerpos desde 2005 a 2016: a) número de actas de liquidación, de infracción extendidas y de los trabajadores afectados; b) importes de las liquidaciones, de las infracciones practicadas y de los trabajadores afectados; c) número de requerimientos y trabajadores afectados; d) número de visitas, de comparecencias y de expedientes administrativos por cada uno de los cuerpos y trabajadores afectados; d) altas de oficio y altas inducidas desglosadas por cuerpos y trabajadores afectados.

2. Mediante Resolución de fecha 31 de julio de 2017, el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL informó a [REDACTED] de lo siguiente:

- La información contenida en los distintos informes anuales elaborados por esta Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se refiere a actuaciones llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su conjunto, sin diferenciar entre actuaciones llevadas a cabo por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y actuaciones llevadas a cabo por funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales (anteriormente, Subinspectores de Empleo y Seguridad Social).
- Para facilitar la información solicitada sería precisa una labor de reelaboración de dicha documentación, mediante la diferenciación de actuaciones realizadas por los funcionarios de ambos cuerpos.
- La letra c) del apartado 1, del artículo 18, de la citada Ley 19/2013, dispone la inadmisión a trámite de aquellas solicitudes que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
- De acuerdo con los motivos expuestos en el apartado SEGUNDO, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18. 1. c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información cuya solicitud tuvo entrada en esta Dirección General con fecha 21 de julio de 2017.

3. Con fecha 4 de septiembre de 2017, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, una Reclamación de [REDACTED] con el siguiente contenido:

PRIMERO: La Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en lo sucesivo DGITSS, fundamenta su decisión en que los informes anuales que el Reino de España remite a la Organización Internacional del Trabajo, (O.I.T.), reflejan actuaciones de la institución en su conjunto, sin que



quepa diferenciarlas por cada uno de sus cuerpos: Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores Laborales, antes de Empleo y Seguridad Social. Por tanto, para proporcionar la información instada habría que efectuar un proceso de reelaboración de tal información.

SEGUNDO. Los datos que se consignan en los anexos de los informes que se remiten a la O.I.T. son proporcionados por medio del tratamiento de la aplicación informática de la DGITSS "Integra", donde se vuelcan diariamente todos los datos y resultados pormenorizados de las actuaciones de cada inspector y de cada subinspector actuante.

Esta aplicación tiene un módulo denominado "evaluación y control". En el mismo, se reflejan en un período dado, sea mensual, trimestral o anual, todas las actuaciones que un funcionario inspector singular, (del cuerpo de inspectores o del de subinspectores), haya realizado o también las actuaciones colectivas por cada uno de los cuerpos en un ámbito territorial diferenciado: estatal, autonómico o provincial; teniendo acceso a dicha información cada uno de los responsables en dicho territorio y a todos los niveles, incluido el estatal, la DGITSS.

TERCERO. Por lo expuesto, la DGITSS anualmente puede perfectamente, sin proceso alguno de reelaboración y de una forma sencilla, conocer los resultados y actuaciones pormenorizadas de cada uno de los cuerpos; es decir, discernir cuáles de aquéllos han sido hechos por los inspectores y cuáles por los subinspectores. Por tanto, en lo instado por este reclamante, cuyo contenido se da por reproducido, puede facilitarse la información requerida en un proceso sin reelaboración.

CUARTO. El Criterio interpretativo nº 7/2017, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su apartado segundo declara: "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"

En dicho criterio, se interpretan las causas de inadmisión del artículo 18º.1.c) de la Ley 19/2003: "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".

QUINTO. En aplicación al objeto de esta reclamación, no concurren los elementos que se definen en el párrafo antecedente para inadmitir la solicitud al amparo del mentado precepto. En primer lugar, porque no es necesario hacer uso de diversas fuentes, puesto que toda la información que se transmite a la O.I.T. en los informes anuales proviene de una única fuente: el módulo de "evaluación y control" de la aplicación informática de tratamiento de datos de la DGITSS: "Integra"; un programa que permite desglosar la actividad y resultados anualmente en función de cada uno de los cuerpos de la Inspección de Trabajo y S.S.: inspectores y subinspectores.



Respecto de si la DGITSS carece de medios técnicos para proporcionar la información requerida por el reclamante, la respuesta es obviamente que no. Tiene en funcionamiento una herramienta informática que proporciona una base de datos fiable técnicamente para extraer y explotar la información que se solicitó por el hoy reclamante, resultado perfectamente posible facilitársela.

4. El 5 de septiembre de 2017, se procedió a requerir a [REDACTED] la subsanación de algunas deficiencias encontradas en la Reclamación presentada. Subsanadas las mismas, se continuó con el procedimiento.

5. El 6 de septiembre de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, para que pudiera realizar las alegaciones que considerase oportunas. El 28 de septiembre de 2017, tuvieron entrada las alegaciones del Ministerio y en ellas se indicaba lo siguiente:

- *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social dispone de una aplicación informática (INTEGRA) para la gestión interna de los datos derivados de las actuaciones de los funcionarios que integran el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, datos de carácter interno, y que es utilizada para la elaboración de la Memoria Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la que se hace referencia en la petición inicial. Dicha herramienta permite, a través de la aplicación de diversos parámetros obtener una diversidad de datos para una mejor gestión de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*
- *Los concretos datos solicitados por el peticionario de la información requieren, en todo caso, una labor de elaboración que exige destinar a ello personal de esta Dirección General, apartándolo de sus funciones ordinarias.*
- *No obstante, en aras al cumplimiento de los objetivos generales de la Ley 19/2013 y la interpretación amplia del derecho al acceso a la información, se ha procedido a extraer los datos solicitados para ser facilitados al solicitante con las siguientes precisiones:*

a) La información solicitada se refiere al periodo comprendido entre los años 2005 a 2016, ambos incluidos. La aplicación INTEGRA no dispone de los datos relativos al ejercicio 2005, por lo que los datos facilitados abarcan el periodo comprendido entre los años 2006 y 2016.

b) Los datos solicitados son los previstos en la Memoria de la ITSS, si bien con un mayor nivel de detalle, desagregados por cuerpos que integran este organismo. Debe tenerse en cuenta que la Inspección de Trabajo dispone de un plazo de 12 meses para elaborar esta Memoria, conforme a lo previsto por los Convenios número 81 y 129 de la OIT. Lo anterior supone que actualmente se está en proceso de elaboración de la memoria de la ITSS del ejercicio 2016, por lo que, hasta la publicación de la misma no pueden considerarse los datos relativos a ese ejercicio como datos definitivos.





c) Se facilitan los datos solicitados en documentos de formato Excel de la siguiente manera:

-Se facilitan los datos totales por cuerpo y ejercicio.

- Además, se facilitan los datos concretos de la Dirección Especial de Inspección adscrita a la Autoridad Central.

- Con base en lo anteriormente señalado, se estima favorablemente la reclamación interpuesta ante ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y se facilita la información solicitada en la petición inicial, aportada en los documentos anexos.

6. El 2 de octubre de 2017, se procedió a dar audiencia del expediente a [REDACTED] en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para que formulara las alegaciones que estimara pertinentes, sin que haya efectuado ninguna en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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, el Presidente 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, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".

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 este caso, la Administración denegó inicialmente la información solicitada alegando la aplicación del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.



Este precepto debe ser interpretado conforme al Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias expresamente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

- *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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes 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”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.



- II. *El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.*
- En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.*
- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.*
4. En el presente caso, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, debe entenderse como determinante el hecho de que, transcurridos unos días desde la recepción del expediente de reclamación, la Administración ha proporcionado los datos solicitados, si bien con las precisiones referenciadas en el antecedente de hecho 5 y que no han sido cuestionadas por el interesado en el trámite de audiencia concedido al efecto.

Esta circunstancia permite al menos presuponer que el acceso a la información solicitada, si bien teniendo en cuenta las precisiones a las que nos hemos recibido, implicarían un tratamiento, si bien no un esfuerzo desproporcionado como denota los plazos en que la respuesta se ha proporcionado, que no se corresponderían con el supuesto de reelaboración al que se refiere el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Teniendo en cuenta lo anterior, no debe dejarse de lado que la información ha sido proporcionada al interesado y que el mismo no ha mostrado su oposición, por lo que, como en casos precedentes tramitados por este Consejo de Transparencia, la presente reclamación debe ser estimada por motivos formales sin trámites ulteriores.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 4 de septiembre de 2017, contra MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, 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-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda

