

**RESOLUCIÓN 154/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO
DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA**

Reclamación	893/2023
Persona reclamante	XXX
Entidad reclamada	Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública
Artículos	2, 24 LTPA 18.1. c) LTAIBG
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); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

1. Con fecha 22 de noviembre de 2023 tiene entrada en este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante, Consejo) un oficio del Defensor del Pueblo Andaluz en el que remite la queja Q23/8204, presentada por la persona reclamante ante dicha institución el 31 de octubre de 2023.

2. A la vista del contenido de la queja, relativa a la respuesta de la entidad reclamada a una solicitud de información, este Consejo informa al Defensor del Pueblo Andaluz que, en aras de la eficacia administrativa, este Área considerará la recepción de la queja como la presentación de una reclamación de las previstas en el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), y procederá a su tramitación ordinaria.

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó, el 30 de junio de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos (EXP-2023/[nnnnn] -PID@):

“Solicito el salario medio en la Administración General de la Junta de Andalucía segregado por sexos.

“Salario medio de las mujeres y salario medio de los hombres en la actualidad o al menos para 2022.

“No se incorpora este dato al Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía desde 2019 para el Presupuesto 2020”.

2. La entidad reclamada acuerda, el 2 de agosto de 2023, prorrogar el plazo máximo de resolución y notificación de la solicitud en base a la complejidad y volumen de la información solicitada.





3. La entidad reclamada contestó la petición mediante Resolución de 6 de septiembre de 2023, remitida el mismo día por correo electrónico a la persona reclamante, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

“RESUELVE

“Inadmitir la solicitud de información pública presentada por Doña [nombre de la persona reclamante] y acordar el archivo de la misma, al amparo de lo establecido en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, que obsta al acceso a la información pública por resultar necesaria una acción previa de reelaboración; todo ello, sobre la base de los siguientes fundamentos:

“El concepto de información pública a efectos de la legislación en materia de transparencia se contempla tanto en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como en el artículo 2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía, que la define del siguiente modo: «Se entiende por información pública 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».

“La persona interesada solicita información relativa a las retribuciones del personal de la Administración General de la Junta de Andalucía, concretamente el «salario medio segregado por sexos. Salario medio de las mujeres y salario medio de los hombres en la actualidad o al menos para 2022». La misma pretende obtener información pública a través del ejercicio de un derecho de acceso que la Ley reconoce a todas las personas, solicitando de forma desagradada datos económicos que obran en poder de la administración.

“Consultada la fuente de información correspondiente, Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRhUS), los datos que solicita estarían sometidos a una acción previa de reelaboración, ya que no pueden obtenerse de forma informatizada y conseguirlos excedería de un tratamiento informático corriente, labor que, de llevarse a cabo, afectaría de forma sustancial al funcionamiento y gestión ordinaria de la unidad administrativa correspondiente.

“Sentado lo anterior y atendiendo a la noción de información pública contenida en el artículo 13 de la LTAIBG antes transcrito, conviene recordar que el objeto del derecho de acceso a la información pública lo constituyen los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados, por lo que la existencia previa de la información, elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias, es presupuesto necesario para el reconocimiento del derecho. Así pues, cuando esta esencial condición previa no concurre, no existe objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho.

“En este sentido y respecto al contenido exacto de la solicitud, el concepto de salario medio, que es lo que solicita literalmente, hay que decir que no existe actualmente un concepto legalmente definido del mismo, teniendo en cuenta además que no se especifica si estamos ante la demanda de un salario bruto o neto. Y más allá de ello, sería difícil calcular una media aritmética, cuando desconocemos si se pretenden incluir los conceptos de complementos de carácter personal (como los referidos a la antigüedad) o aquellos otros de carácter objetivo, como sería el caso de complementos de jornada especial (turnicidad, festivos o tardes) o que retribuyen determinadas condiciones de prestación del servicio (por ejemplo, pluses de penosidad, toxicidad y/o peligrosidad).

“En aplicación de la doctrina generada se ha considerado que existe causa de inadmisión cuando la información solicitada no está disponible con el nivel de desagregación solicitado, de



tal manera que no puede ofrecerla en atención a la forma en que la misma está archivada u ordenada; o bien la desagregación solicitada exige labores que exceden un tratamiento informático de uso corriente o que se carece de los medios técnicos que son necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando por tanto imposible proporcionar la información solicitada.

“En esta línea debemos tener en cuenta, respecto a estos apartados, el criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, (en adelante CTBG) que considera que la información solicitada no tiene cabida dentro del concepto de «información pública» arriba señalado y que le resulta aplicable la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.c) de la citada Ley 19/2013, anteriormente citada puesto que en los términos en que se encuentra formulada, para satisfacer la solicitud sería necesaria la elaboración de un informe «ad hoc» dado que la información interesada no se contiene en ningún documento preexistente. Resultan así de utilidad algunas de las líneas directrices que inferimos del citado Criterio Interpretativo 7/2015:

«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».

“Así pues, conforme a lo determinado jurisprudencialmente (STS 1547/2017 FJ 6º), como según los criterios interpretativos del CTBG antes citado, la reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información que habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario y existe 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; sin que pueda estimarse como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente» [art. 30.c) Ley 1/2014].

“De acuerdo con todo lo anterior, y habida cuenta que no resulta factible proporcionar los datos a los que se refiere la solicitud sin que medie la reelaboración conforme a los parámetros anteriormente señalados, la consecuencia no puede ser otra que la de inadmitir esta solicitud, según el citado artículo 18.1 c) de la Ley 1/2013, de 9 de diciembre”.

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

“Solicité a través del Portal de Transparencia los datos sobre las retribuciones medias (Salarios + complementos) por sexos de su personal, funcionario y laboral, a fin de determinar la brecha salarial existente en la Admon. Gral de la Junta de Andalucía. Dicha petición fue derivada a la Dirección General de Función Pública que dio una respuesta de inadmisión y archivo «al amparo de lo establecido en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, que obsta al acceso a la información pública por resultar necesaria una acción previa de reelaboración» lo que supone una cuestión no exenta de gravedad. El último dato sobre la brecha salarial entre mujeres y hombres de la Admon. Gral de la JA está recogido en el Informe de Impacto de Género para los Presupuestos para el año 2020 de la Comunidad Autónoma de Andalucía (diciembre 2019) con el siguiente



literal «la existencia de una brecha salarial del 12,4% para el conjunto del personal de la Administración General». Sobre la obligatoriedad de la Administración autonómica de contar con dichos datos, esta se encuentra recogida en su ámbito laboral en el a.28 del Estatuto de los Trabajadores (que traspone a través del RD 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombre el artículo 157 del TFUE y la Directiva 2006/54/CE relativa a la igualdad de retribución) 2. El empresario está obligado a llevar un registro con los valores medios de los salarios, los complementos salariales y las percepciones extrasalariales de su plantilla, desagregados por sexo y distribuidos por grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor. Las personas trabajadoras tienen derecho a acceder, a través de la representación legal de los trabajadores en la empresa, al registro salarial de su empresa. Por otro lado sorprende que la negativa de la administración se base en que «los datos que solicita estarían sometidos a una acción previa de reelaboración, ya que no pueden obtenerse de forma informatizada y conseguirlos excedería de un tratamiento informático corriente, labor que, de llevarse a cabo, afectaría de forma sustancial al funcionamiento y gestión ordinaria de la unidad administrativa correspondiente». ¿Cómo es posible que en 2019 existiera la posibilidad de extracción de dichos datos y, con los mismos medios, o suponemos que más avanzados, no sea posible en 2023? Siempre hablamos bajo la creencia de que no es intencional ocultar dichos datos mientras, al analizar el I Plan de Igualdad de la AGJA 2023-2027, volvemos a constatar que o bien no existen o no son públicos ¿Es válido para la Junta de Andalucía parapetarse tras una dificultad técnica para no cumplir un mandato legal de 2020 que sí era posible en 2019? El artículo 14 de la Constitución española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal. Por otro lado es una exigencia, que se deriva del ordenamiento constitucional, la acción de los poderes públicos dirigida a combatir todas los tipos de manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta por razón de sexo, y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, también entre su personal. Y para todo ello es necesario conocer a qué nos enfrentamos, máxime cuando los últimos datos con los que se cuentan (Dic. 2019) no son nada favorables a las mujeres, y además constituye una obligación legal para la AGJA contar con ellos.

“Mediante esta Queja solicito la ayuda del Defensor del Pueblo para que la Administración General de la Junta de Andalucía dé a conocer los datos de la brecha salarial entre mujeres y hombres en su ámbito laboral y funcionarial, cumpliendo la normativa nacional y europea y, favoreciendo con el conocimiento del parámetro más eficaz, la consecución de la igualdad laboral real entre mujeres y hombres entre su personal. Siendo en un avance en sí mismo contar, al fin, con un Plan de Igualdad para la AGJA (BOJA n.2 207 de 27.10.23) publicado en el Portal de Transparencia, se antojan débiles y de difícil evaluación sus resultados si no se cuantifica el «enemigo» contra el que se combate. Por otro lado también solicito ayuda a su Institución para que la AGJA se sienta impelida por los principios constitucionales, por el propio Estatuto de Autonomía, las normas Europeas y el marco normativo laboral y no se esconda bajo una excusa jurídico-formal planteada en la inadmisión de la petición de datos antes referida, entendiendo que la igualdad entre sexos y la no discriminación constituye un problema social de primer orden que se ataja desde todos los frentes al alcance y que, detrás de esa desigualdad, se encuentran factores sociales de desigualdad estructural y de división sexual de trabajo (remunerado o no pagado) que pone a las mujeres en constante situación de vulnerabilidad. En este aspecto, cuantificar la brecha salarial no es sólo un mandato del marco normativo europeo y laboral, sino una exigencia de actuación constitucional para luchar contra la desigualdad laboral. La más significativa y relevante”.



Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 12 de diciembre de 2023 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 asimismo por correo electrónico de fecha 12 de diciembre de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 18 de diciembre de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información, e informa lo siguiente:

“Respecto a lo expuesto en la Reclamación presentada y visto el contenido de la misma, tal y como la persona solicitante indica, el pasado día 27 de octubre de 2023 fue publicado en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» el Acuerdo de 24 de octubre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se ratifica el I Plan de Igualdad de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023-2027, aprobado por la Comisión Negociadora del citado Plan en fecha 6 de julio de 2023.

“Con este I Plan de Igualdad de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023-2027, se abordan las necesidades reales del personal al servicio de la misma, con un alcance global e integral, a fin de consolidar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en la organización y de constituir un referente para el diseño e implementación de planes de igualdad en todas las organizaciones.

“Entre los objetivos específicos del Plan y atendiendo al contenido de su escrito le destacamos el referido a reducir la brecha de género en el acceso a los puestos de mayor nivel de la Junta de Andalucía y entre los programas de actuación se incorporan diversas medidas o proyectos a desarrollar de carácter transversal, en el corto, medio y largo plazo. Entre dichos programas de actuación se incluye la construcción de un registro retributivo, entre cuyas finalidades está el ofrecer información anual sobre los salarios medios de mujeres y hombres en la Administración General de la Junta de Andalucía, con el fin de intentar reducir la brecha de género.

“En el análisis de la situación actual que se presenta en el documento se pueden apreciar todas las tablas que representan las retribuciones concretas y percibidas por todas aquellas personas que han prestado sus servicios durante todo el año, al que se refiere cada uno de los periodos.

“Por su parte en el diagnóstico que se presenta respecto a la diferencia salarial se expresa que para reducir la brecha de género en el acceso a los puestos de mayor nivel de la Junta de Andalucía, se precisa contar con suficientes datos y de calidad para poder analizar las desigualdades de género en la Administración General de la Junta de Andalucía, con el objetivo de incrementar los porcentajes de mujeres en puestos de mayor nivel y de garantizar el principio de transparencia retributiva; y para ello se pretenden desarrollar los mecanismos para identificar y corregir la discriminación en este ámbito y luchar contra la misma, promoviendo las condiciones necesarias y removiendo los obstáculos existentes, así como ofrecer información anual sobre los salarios medios de mujeres y hombres en la Administración General de la Junta de Andalucía, con el fin de intentar reducir la brecha de género. Por ello en la identificación de los problemas, necesidades y retos, se aprecia la insuficiencia de datos para elaborar análisis de impacto de género retributivo o la existencia de una brecha de género en el acceso a los puestos de mayor nivel, por ello dos de los Objetivos Estratégicos que se incluyen son EO1.Reducir la brecha de género en el acceso a los puestos de mayor nivel de la Junta de



Andalucía y OE10. Contar con suficientes datos y de calidad para poder analizar las desigualdades de género en la Administración General de la Junta de Andalucía.

“La Administración consciente de las necesidades que se han expuesto en el Plan de Igualdad, incluye los programas de actuación que se relacionan y en cuya ficha, que se adjunta en el documento, se pueden comprobar los proyectos previstos a desarrollar : P08. Implementación de medidas de conciliación compatibles con el desarrollo de la carrera profesional y P11. Construcción de un registro retributivo, mediante el cual se pretende establecer medidas específicas para hacer efectivo el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación entre mujeres y hombres en materia retributiva, desarrollando los mecanismos para identificar y corregir la discriminación en este ámbito y luchar contra la misma, promoviendo las condiciones necesarias y removiendo los obstáculos existentes, así como ofrecer información anual sobre los salarios medios de mujeres y hombres en la Administración General de la Junta de Andalucía, con el fin de intentar reducir la brecha de género.

“Finalmente, recordar que de acuerdo con el artículo 11.1.j) del Decreto 153/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, a la Dirección General de Presupuestos se le atribuyen las competencias en el desarrollo y la implementación de la dimensión de género en el Presupuesto en el marco de sus competencias, y, en concreto, la elaboración del informe de impacto de género del Presupuesto para su emisión por parte de la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la realización de las auditorías de género, así como el seguimiento del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en los correspondientes informes de auditoría de género, por lo que cualquier duda o aclaración sobre estas cuestiones la consulta debería dirigirse a ese Centro Directivo”.

3. Con fecha 27 de diciembre de 2023 este Consejo requiere a la entidad reclamada documentación que acredite la puesta a disposición del reclamante de la información solicitada, mediante recibí o justificante de la recepción de la misma.

El 29 de diciembre de 2023 la entidad reclamada remite al Consejo la copia del correo electrónico por el que se le remite, el 6 de septiembre de 2023, la Resolución de la misma fecha, sin que conste acreditación de la fecha de recepción por la persona reclamante.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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.a) LTPA, al ser la entidad reclamada administración de la Junta de Andalucía, 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 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera.

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 30 de junio de 2023, y la reclamación fue presentada el 31 de octubre de 2023 (fecha de entrada de la Queja en el Defensor del Pueblo, si bien como reclamación tiene entrada en este Consejo el 22 de noviembre de 2023). Así, al no tener constancia de la recepción de la respuesta por la persona interesada, 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. 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.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

“Solicito el salario medio en la Administración General de la Junta de Andalucía segregado por sexos.

“Salario medio de las mujeres y salario medio de los hombres en la actualidad o al menos para 2022”.

La entidad reclamada responde inadmitiendo la solicitud, argumentando en primer lugar que lo solicitado no se incluye en la definición que de información pública proporciona la legislación de transparencia:

“[...] el objeto del derecho de acceso a la información pública lo constituyen los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados, por lo que la existencia previa de la información, elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias, es presupuesto necesario para el reconocimiento del derecho. Así pues, cuando esta esencial condición previa no concurre, no existe objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho.

“En este sentido y respecto al contenido exacto de la solicitud, el concepto de salario medio, que es lo que solicita literalmente, hay que decir que no existe actualmente un concepto legalmente definido del mismo, teniendo en cuenta además que no se especifica si estamos ante la demanda de un salario bruto o neto. Y más allá de ello, sería difícil calcular una media aritmética, cuando desconocemos si se pretenden incluir los conceptos de complementos de carácter personal (como los referidos a la antigüedad) o aquellos otros de carácter objetivo, como sería el caso de complementos de jornada especial (turnicidad, festivos o tardes) o que retribuyen determinadas condiciones de prestación del servicio (por ejemplo, pluses de penosidad, toxicidad y/o peligrosidad)”.

La persona reclamante en su escrito de reclamación responde a esta apreciación concretando que solicitó *“datos sobre las retribuciones medias (salarios + complementos) por sexos de su personal, funcionario o laboral”*. Por tanto en su escrito de reclamación menciona los conceptos retributivos que



deben entenderse incluidos en el término “salario” (también los complementos aunque no concreta cuales), y el ámbito personal al que se extiende su petición (personal funcionario y personal laboral).

Sin embargo, en este aspecto la reclamación no puede prosperar, pues es doctrina constante de este Consejo que el *petitum* queda acotado en el escrito de solicitud, sin que quepa proceder a su reformulación o ampliación con posterioridad (entre otras, las Resoluciones 138/2018, FJ 4º; 110/2016 FJ 2º; 47/2016, FJ 5º). Así es; el órgano interpelado “*sólo queda vinculado a los términos del petitum tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información sin que pueda admitirse un cambio en dicho petitum a lo largo del procedimiento y menos aún, si cabe, en un momento en el que la petición se formula cuando el órgano ya ha resuelto sobre su solicitud inicial*” (así, por ejemplo, Resoluciones 138/2018, de 24 de abril, FJ 4º y 110/2016, de 30 de noviembre, FJ 2º).

En consecuencia, según venimos sosteniendo, debe desestimarse toda pretensión de ampliar la petición inicial en los correspondientes escritos de reclamación (Resolución 47/2016, de 5 de julio, FJ 3º).

Y ciertamente, tras examinar el contenido de la Resolución de 6 de septiembre de 2023, no puede sino llegarse a la conclusión de que la respuesta ofrecida se atuvo a los términos literales de la pretensión de información formulada en el escrito de solicitud.

Procedería por tanto desestimar la reclamación en lo que se refiere a esta petición.

2. En segundo lugar, la entidad reclamada resuelve inadmitir la solicitud aplicando la causa prevista en el artículo 18.1 c) 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*”, es decir, la información solicitada debe reelaborarse para ponerse a disposición de la persona solicitante en los términos de su petición.

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), para 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, algunas de las cuales son también puestas de manifiesto por la entidad reclamada para justificar su decisión:

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”.*

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el 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”.

Pasamos a analizar la aplicación de esta doctrina a la respuesta ofrecida por la entidad reclamada en su Resolución.

La entidad reclamada, en su Resolución de 6 de septiembre de 2023, deniega la información solicitada de conformidad con el artículo 18.1 c) LTAIBG, argumentando que *“[C]onsultada la fuente de información correspondiente, Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRhUS), los datos que solicita estarían sometidos a una acción previa de reelaboración, ya que no pueden obtenerse de forma informatizada y conseguirlos excedería de un tratamiento informático corriente, labor que, de llevarse a cabo, afectaría de forma sustancial al funcionamiento y gestión ordinaria de la unidad administrativa correspondiente”.*

Frente a ello, la persona reclamante manifestó su disconformidad con los argumentos de la entidad reclamada alegando que el *“último dato sobre la brecha salarial entre mujeres y hombres de la Admon. Gral de la JA está recogido en el Informe de Impacto de Género para los Presupuestos para el año 2020 de la Comunidad Autónoma de Andalucía (diciembre 2019)”* y se cuestiona *“¿Cómo es posible que en 2019 existiera la posibilidad de extracción de dichos datos y, con los mismos medios, o suponemos que más avanzados, no sea posible en 2023? [...] ¿Es válido para la Junta de Andalucía parapetarse tras una dificultad técnica para no cumplir un mandato legal de 2020 que sí era posible en 2019?”.*

Este Consejo no puede cuestionar la alegada complejidad que manifiesta la entidad reclamada para la extracción de la información solicitada y que justifica la imposibilidad de extraer dichos datos en el modo solicitado por la persona reclamante. Así, la entidad reclamada declara que, consultado su sistema de información de recursos humanos (SIRhUS), los datos solicitados *“no pueden obtenerse de forma informatizada”.* Parece desprenderse que sería preciso realizar un trabajo que excede de la explotación meramente automática y que obligaría a realizar una labor que *“de llevarse a cabo, afectaría de forma sustancial al funcionamiento y gestión ordinaria de la unidad administrativa correspondiente”.* Además, la entidad reclamada argumenta que existe la causa de inadmisión alegada *“cuando la información solicitada no está disponible con el nivel de desagregación solicitado, de tal manera que no puede ofrecerla en atención a la forma en que la misma está archivada u ordenada; o bien la desagregación solicitada exige labores que exceden un tratamiento informático de uso corriente o que se carece de los medios técnicos que son necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando por tanto imposible proporcionar la información solicitada”* y que *“sería necesaria la elaboración de un informe «ad hoc» dado que la información interesada no se contiene en ningún documento preexistente”.*

Este Consejo debe por tanto desestimar la presente reclamación al haber argumentado adecuadamente la entidad reclamada la imposibilidad de extraer los datos solicitados de su aplicación informática de gestión de recursos humanos. Partiendo, como bien alega la entidad reclamada, de la dificultad de definir los conceptos retributivos que deben incluirse en el importe de las retribuciones, la tarea de extraer las cantidades que se abonan a los empleados públicos y obtener las medias, segregadas por sexo, excede de un tratamiento informático de uso corriente. Así, obtener tales datos *“excedería de un tratamiento informático corriente, labor que, de llevarse a cabo, afectaría de forma sustancial al funcionamiento y gestión ordinaria de la unidad administrativa correspondiente”.* Todo ello justifica la inadmisión de la solicitud de información.

No podemos tener en cuenta las alegaciones de la persona reclamante sobre el hecho de que existan los datos para el ejercicio 2019, ya que la entidad no ha alegado la inexistencia de la información, sino la dificultad de extraerla. Dificultad que probablemente sería la misma en el ejercicio 2019 para la



elaboración del Informe de Impacto de Género para los Presupuestos para el año 2020 de la Comunidad Autónoma de Andalucía (diciembre 2019), informe que se elabora en el marco de la aprobación de la ley anual de presupuestos y no en respuesta a una solicitud de información pública. Tampoco podemos acoger el argumento de la existencia de esta información (*“Sobre la obligatoriedad de la Administración autonómica de contar con dichos datos...”*), ya que como venimos reiterando en anteriores resoluciones, no corresponde a este organismo de control de la transparencia revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma. Como se precisaría en el FJ 4º de la Resolución 149/2017: *“[...] las presuntas irregularidades o deficiencias que –a juicio de los reclamantes- presente la información proporcionada por la Administración deberán, en su caso, alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas. De lo contrario, este Consejo pasaría a operar como una suerte de órgano de revisión universal frente a cualquier irregularidad o defecto en la información que pudiera esgrimir la persona a la que se ha dado acceso a la misma, lo que manifiestamente escapa a la finalidad del marco normativo regulador de la transparencia.”*

3. Por último, debemos referirnos al hecho de que, en las alegaciones remitidas por la entidad reclamada durante la tramitación de esta reclamación, si bien no se proporcionan las cifras requeridas inicialmente por la persona reclamante, sí se aportan por la entidad reclamada determinados datos recogidos en el I Plan de Igualdad de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023-2027. En concreto, en el apartado *“análisis de la situación actual”* de dicho documento *“se pueden apreciar todas las tablas que representan las retribuciones concretas y percibidas por todas aquellas personas que han prestado sus servicios durante todo el año, al que se refiere cada uno de los periodos”*. Este Consejo ha accedido al documento en cuestión y ha podido comprobar que efectivamente constan tales tablas si bien el documento se refiere a los años 2015 a 2021, sin contemplar los datos relativos al año 2022 que es el solicitado por la persona reclamante.

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

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la Reclamación.

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

Esta resolución consta firmada electrónicamente.