



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 134/2021

S/REF: 001-052156

N/REF: R/0134/2021; 100-004875

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Tesorería General de la Seguridad Social

Información solicitada: Personas afiliadas en alta al régimen general por cuenta ajena

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada solicitó a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 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), con fecha 10 de enero de 2021, la siguiente información:

En el marco de un estudio académico que estoy realizando como profesora de la Universidad de Valencia desde la perspectiva de género ruego por favor me faciliten la siguiente información desagregada por sexo de las personas afiliadas en alta al régimen general por cuenta ajena de la Seguridad Social a 31 de diciembre de los años 2010-2015-2019, tanto en el total de España como en el total de la Comunidad Valenciana en relación con las actividades CNAE-2009:

8731- Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores.

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

8732- Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad física.

2. Con fecha 15 de enero de 2021, la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL contestó a la solicitante lo siguiente:

La Tesorería General de la Seguridad Social, ACUERDA no admitir a trámite la solicitud formulada en los términos que dispone el artículo 18.1, letra e), de la Ley 19/2013, ya citada.

Los datos que interesa la solicitante ya fueron puestos a disposición de la misma mediante resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social 01-51210 del pasado 16 de diciembre, a la que accedió el 08.01.2021.

La solicitante ha presentado recientemente a través del Portal de la Transparencia varias peticiones de datos [01-52156; 01-51210; 01-51211], que se consideran manifiestamente repetitivas y abusivas, no justificadas ni amparadas por la finalidad de transparencia de la citada Ley.

Desde marzo de 2019, la misma solicitante, a la que se ha informado de la posibilidad de formular sus peticiones como investigadora de Universidad [solicitud 01-50407] si acredita tal condición, ha presentado solicitudes interrelacionadas de acceso a la información pública.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 16 de febrero de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

En fecha 9-2-2021, envié al correo electrónico que consta en la Notificación de la DGTGSS de fecha 15-1-2021 en virtud Nº Expte. 001-052156 (transparencia.tgss-sscc.solicitudes-info@seg-social.es) link de acceso a la página pública con la relación del Personal Docente e Investigador del Dpto. Sociología y Antropología Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Valencia del que formo parte y en el que consta mi nombre, acreditando mi condición de investigadora conforme se me indica en esa notificación.

Sin embargo, la respuesta a mi correo de 9-2-2021 por parte de la DGTGSS fue remitirse a otra notificación suya de fecha 15-12-2020 (Nº Expte. 001-050407) en la que se me indicaba que debía dirigirme al correo electrónico: comunicaciones.tgss-sscc.sg-presupuestos@seg-social.es. El mismo día 9-2-2021, contesté nuevamente al correo transparencia.tgss-sscc.solicitudes-info@seg-social.es, acreditando que ya había remitido hasta 2 correos electrónicos (20 y 24 de diciembre de 2020) al correo: comunicaciones.tgss-sscc.sg-

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

presupuestos@seg-social.es, habiendo obtenido en ambos correos como única respuesta que "por un problema de seguridad o permisos" no se podían entregar mis correos. Sin que haya recibido hasta el momento respuesta alguna a este último correo mío de 9-2-2021.

Toda esta situación me deja absolutamente indefensa porque a pesar de haber acreditado mi condición de investigadora en relación a la notificación de 15-1-2021 (Nº Expte. 001-052156), la DGTGSS en su contestación a mi correo de 9-2-2021 se limita a remitirse a otra notificación de 15-12-2020 (Nº Expte. 001-050407) en la que se me indicaba un correo al que dirigirme (comunicaciones.tgss-sscc.sg-presupuestos@seg-social.es) y que ha quedado demostrado en mis correos de 9-2-2021 que es imposible obtener respuesta alguna del citado correo.

Tampoco la DGTGSS me ha indicado, como solicitaba en mi último correo de 9-2-2021, qué es lo que debía realizar, visto que la DGTGSS ha hecho caso omiso de mi acreditación como personal docente e investigador, y que mis intentos de contactar con el correo electrónico indicado por la propia DGTGSS (comunicaciones.tgss-sscc.sg-presupuestos@seg-social.es) han resultado claramente infructuosos.

Por otra parte, la notificación de 15-1-2021 (Expte. 001-052156) de la DGTGSS refiere hechos falsos por cuanto dice que he realizado "varias peticiones de datos (01-52156; 01-51210; 01-51211) que se consideran manifiestamente repetitivas y abusivas", dado que, en primer lugar, en cuanto al Expte. 001-052156, es el que nos ocupa por lo que no cabe hablar de "repetición". En segundo lugar, en cuanto al Expte. 001-051211, la información solicitada en el mismo nada tiene que ver con la solicitada en el Expte. 001-052156 dado que en el Expte. 001-051211 se refiere a los años 2000 y 2005, cuando el Expte. 001-052156 se refiere a los años 2010-2015-2019. Y, en tercer lugar, en cuanto al Expte. 001-051210, una parte de los datos no se me facilitaron, por eso decido realizar la Solicitud del Expte. 001-052156 en el que hago referencia expresa a la perspectiva de género justamente para que se entienda mejor la necesidad de los datos desagregados por sexo.

4. Con fecha 16 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando lo siguiente:

Desde el año 2019 se han recibido las siguientes peticiones de la reclamante, señalándose la respuesta ofrecida desde esta Unidad:

☐ 02/04/2019: GESAT - 01.033651. Solicitando información sobre la evolución de la afiliación en el CNAE 873 en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, y si fuera posible desagregado en las 3 provincias: Alicante, Castellón y Valencia a fecha 31 de diciembre de los años comprendidos entre 2010 y 2018 con indicación a ser posible del sexo, tipo de jornada

(completa o tiempo parcial), categoría y tipo de contrato (indefinido o temporal): se remitió fichero con los datos disponibles.

☐ 21/09/2020: GESAT - 01.047203. Solicitó 1.- Número de asalariados del sector privado, número de asalariados del sector público, y número de empleados públicos en la Administración (incluidas mutualidades de funcionarios), respecto del último día de cada uno de los meses (enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre) de los años 2010-2015-2018-2019.

2.- Número total de horas trabajadas en los años 2010-2015-2018-2019 por los asalariados del sector privado, número total de horas trabajadas en los años 2010-2015-2018-2019 por los asalariados del sector público, y número total de horas trabajadas en los años 2010-2015-2018-2019 por los empleados públicos en la Administración (incluidas mutualidades de funcionarios).

Se remitió fichero con los datos disponibles relativos al número de afiliados a fin de mes de los periodos requeridos, desglosados por CNAEs a 4 dígitos en las zonas geográficas solicitadas, informando a la peticionaria que no era posible facilitar el desglose por horas, ni distinguir entre asalariados del sector privado y público ni por mutualidades, al no contarse con dicha información.

☐ 25/11/2020: GESAT - 01-50407. Solicita nuevamente lo que no se le pudo facilitar en la petición anterior (punto 2 de la GESAT 01.047203), a pesar de que se le había informado lo siguiente "sin que sea posible facilitar el desglose por horas, y distinguir entre asalariados del sector privado y público ni por mutualidades."

☐ 16/12/2020: GESAT01-51210. Solicita información desagregada por sexo de las personas afiliadas en alta al Régimen General por cuenta ajena de la Seguridad Social a 31 de diciembre de los años 2010, 2015 y 2019 tanto en el total de España como en el total de la Comunidad Valenciana en relación a los CNAE-2009: 86 Actividades sanitarias, 87 Asistencia en establecimientos residenciales, 8731 Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores, 8732 Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad física, 88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento, así como los datos desagregados respecto de los empleados públicos. Desde esta Subdirección General se remite contestación a la petición de referencia y se informa que los datos de empleo público de los que se dispone, están publicados en la red <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST290/2986> y <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST290/2986>.

15/12/2020: GESAT - 01-51211. Solicita información desagregada por sexo de las personas afiliadas en alta al régimen general por cuenta ajena de la Seguridad Social a 31 de diciembre de los años 2000 y 2005 tanto en el total de España como en el total de la Comunidad Valenciana en relación a los CNAE-1993: 851 Actividades sanitarias, 852 Actividades veterinarias, 853 Actividades de servicios sociales, 85311 Acogimiento de ancianos con alojamiento, solicitándose esta información igualmente de forma desagregada respecto de los empleados públicos. Se remitió fichero con la información disponible referida a la CNAE 93 a dos dígitos, únicamente desde diciembre de 2005 puesto que no se dispone de datos anteriores y sin que se cuente con los datos correspondientes para los empleados públicos.

4/01/2020 tiene entrada en la TGSS la petición (GESAT 01-051497) formulada el día 20/12/2020 a la UIT del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en la que [REDACTED] solicita el número total de horas efectivas trabajadas (incluidas las horas extraordinarias) en los años 2010-2015-2019 en relación a los CNAE(2009) 871-872-873-879 en el total de España, en el total de la provincia de Alicante, en el total de la provincia de Castellón y en el total de la provincia de Valencia de los trabajadores del Régimen General de la Seguridad Social incluidos los empleados públicos con el personal estatutario también incluido. Se informa desde esta Subdirección General de Presupuestos, Estudios Económicos y Estadísticas que no se dispone de la citada información en los ficheros de la Tesorería General de la Seguridad Social.

13/01/2021: (GESAT 01-52156) [REDACTED] solicita información desagregada por sexo de las personas afiliadas en alta al Régimen General por cuenta ajena de la Seguridad Social a 31 de diciembre de los años 2010-2015-2019, tanto en el total de España como en el total de la Comunidad Valenciana en relación con las actividades CNAE-2009: 8731 Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores y 8732 Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad física. Desde esta Subdirección General se informa que ya fueron remitidos los referidos datos en la petición GESAT- 01-51210 del pasado 16 de diciembre.

(GESAT 01-052415), con entrada en la UITSS el 15 de febrero y que ha sido trasladada desde el Ministerio de Trabajo y Economía Social. La peticionaria solicita información de las personas que tuvieran su contrato de trabajo vigente a 31-12-2019 distinguiendo entre el CNAE 8731 y el 8732 en el total de España y en el total de la Comunidad Valenciana, requiriendo asimismo la citada información respecto de los empleados públicos.

1) Profesión

2) Código del contrato de trabajo

3) Denominación del contrato de trabajo

4) Contenido de la Cláusula Específica cuando se trate de un contrato de trabajo temporal

5) Tipo de jornada: tiempo completo o tiempo parcial indicando en este caso el número de horas al día/semana/mes/año contratadas

6) Fecha de inicio del contrato de trabajo

7) Sexo.

Se encuentra pendiente la contestación a la Unidad de Transparencia, según la cual sólo sería posible proporcionar datos sobre afiliados en alta laboral por cuenta ajena (contrato vigente a 31 diciembre de 2019) y no de empleados públicos, en las CNAES 8731 y el 8732 en el total de España y en el total de la Comunidad Valenciana, siempre que no correspondan a categorías especiales de datos personales, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679, relativos a el código del contrato de trabajo, la descripción o denominación de dicho código, diferenciando la jornada completa y parcial y con desglose por sexo. No disponiéndose del resto de datos requeridos.

☐ 9/02/2021: [REDACTED] solicita se le indique dónde dirigir su petición para que sea atendida puesto que no llega al buzón comunicado por esta Subdirección y trasladado a la interesada por la UIT: comunicaciones.tgss-sscc.sg-presupuestos@seg-social.es.

☐ 16/02/2021: Reclamación R-CTBG 4875 (GESAT previo 52156). La solicitante reclama nuevamente los datos de la GESAT 52156 y que sean atendidas sus peticiones puesto que no llegan al buzón indicado por la UIT. Desde esta Subdirección General se reitera que los datos disponibles de los solicitados en el N^o Expte. 001-052156 (información desagregada por sexo de las personas afiliadas en alta al Régimen General por cuenta ajena de la Seguridad Social a 31 de diciembre de los años 2010-2015-2019, tanto en el total de España como en el total de la Comunidad Valenciana en relación con las actividades CNAE-2009: 8731 Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores y 8732 Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad física), ya fueron remitidos en la petición GESAT-01-51210 del pasado 16 de diciembre, con desglose por sexo para las CNAE a dos dígitos 86, 87 y 88 (no se cuenta con datos al nivel de desagregación requerido de la CNAE a 4 dígitos).

Al objeto de dar respuesta a los dos últimas reclamaciones formuladas por la interesada referentes al problema de seguridad o permisos en el envío de correos a la dirección

comunicaciones.tgss-sscc.sg-presupuestos@seg-social.es, informamos que tras haber solicitado a la Unidad de la GISS correspondiente que comprobase el origen del problema, nos ha comunicado en el día de hoy que el problema residía en que este buzón no tenía permitida la recepción de correos desde direcciones externas a la organización, lo cual se ha solucionado, por lo que esta incidencia ya no debería reproducirse. En cualquier caso la interesada en todo momento ha podido seguir dirigiendo sus peticiones de datos estadísticos específicos de afiliación y cotización a la Seguridad Social a través de la Unidad de Transparencia.

A la vista de todo lo expuesto, queda patente la atención por esta Unidad de todas y cada una de las peticiones formuladas, con los datos de los que se disponen, incluyendo la realización de complejas labores de reelaboración por parte de este Servicio Común.

Los datos que no se han facilitado, únicamente son aquellos que no están disponibles en la TGSS y requieren para su obtención la remisión a otra entidad ajena, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, para que dicho Servicio Común lleve a cabo complejos trabajos previos de reelaboración para su obtención. Lo que por constituir una de las causas de inadmisión a trámite de acuerdo con el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, constituyen las únicas peticiones desestimadas.

De otra parte, atendiendo a la posible condición de investigadora que la solicitante manifiesta tener, y que no ha sido acreditada con las garantías requeridas por la TGSS más allá de ofrecer un enlace de un portal para comprobación, se le ofreció la posibilidad de presentar sus peticiones al amparo de la misma, sin embargo, para que la petición de datos de la [REDACTED] pueda ser aceptada en su condición de investigadora, ha de garantizar además:

☐ Que la solicitud cuenta con el respaldo expreso del responsable del organismo investigador correspondiente. En este caso la Universidad a la que al parecer pertenece la solicitante, debe adquirir una serie de compromisos de confidencialidad y seguridad en el tratamiento de los datos con la Tesorería General de la Seguridad Social, debiéndose firmar a estos efectos el oportuno Documento de condiciones que se adjunta.

☐ Indicar el estudio para el que requiere los datos y por qué no puede desarrollarlo con los datos publicados en la web de la Seguridad Social.

☐ Informar los datos de las personas que participaran en el estudio y que tendrían acceso a los datos que se faciliten desde la TGSS, debiendo todas y cada una de ellas suscribir un compromiso de confidencialidad con la entidad investigadora de la que dependan en relación con los datos cedidos.

☑ Comprometerse a que cualquier cesión de datos a terceros deberá contar con la previa autorización expresa de la TGSS.

Una vez recibida la solicitud en los términos indicados, y en tanto que la obtención de los datos requiere una acción previa de reelaboración por parte de la GISS y complejos trabajos de tratamiento por la TGSS, la Dirección General de esta entidad en coordinación con la GISS debe determinar su viabilidad, en base a la conexión de su finalidad con la evaluación de las políticas públicas en materia de protección social, así como que el estudio propuesto resulta de interés para la Seguridad Social, y todo ello teniendo en cuenta los recursos humanos y materiales disponibles tanto de la TGSS, como de la GISS y los requeridos para la extracción de los datos solicitados. Señalando que de no ajustarse la solicitud a las previsiones señaladas, se procedería a su inadmisión conforme al art. 18 de la Ley 19/2013.

Por último y con independencia de la reclamación, se debería instar a la [REDACTED] a que unifique en una única solicitud la totalidad de los datos que precise para su estudio, incluyendo los requeridos en su última petición (GESAT-01-052415), puesto que la atención de múltiples peticiones parciales incrementa notablemente la carga de trabajo que asume esta Unidad, considerando que la reiteración de peticiones que se viene produciendo supone una de las causas de inadmisión a trámite en base al artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013.

Igualmente se debiera informar a la reclamante, que procede desestimar todas aquellas peticiones ya desestimadas con anterioridad o que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general y cuando para su divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración externa, salvo que vengan referidas a estudios de investigación que tengan como finalidad la evaluación de las políticas públicas en materia de protección social y resulten del interés de la Seguridad Social, siempre que queden acreditados los demás extremos expuestos previamente avalados por la entidad investigadora que adquiera los compromisos que el RGPD exige para la cesión de datos de los ciudadanos.

5. El 26 de febrero de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 11 de marzo de 2021, con el siguiente contenido:

En contestación a la respuesta dada por la TGSS de fecha 23-2-2021, procedo a realizar las siguientes alegaciones en aras, en primera instancia, a clarificar algunas cuestiones

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

manifestadas por la TGSS que no se corresponden en modo alguno con la realidad y, en todo caso a sintetizar el motivo de mi reclamación con la finalidad de ayudar a su resolución:

- Solicitud 001-048145 (que por razones técnicas fue tramitado con el núm. 01.047203): las alegaciones realizadas al respecto por la TGSS en su escrito de 23-2-2021 no se ajustan a la realidad dado que en la Notificación emitida por ésta en respuesta a mi Solicitud 001-048145 se me reconoce mi derecho a "acceder a la información interesada", SIN ningún tipo de matización al respecto como ahora alega la TGSS en su escrito de 23-2-2021 al decir que me informaron "que no era posible facilitar el desglose por horas, ni distinguir entre asalariados del sector privado y público ni por mutualidades, al no contarse con dicha información" (adjunto la Notificación de la TGSS a mi Solicitud 001-048145).

.- Solicitud 001-050407: En esta solicitud lo único que hago es reclamar parte de la información solicitada en el anterior Expte. 001-048145 (01.047203) cuyo derecho de acceso se me reconoció pero que no se me facilitó completamente porque faltaba el punto 2 de la Solicitud. Así, en el Expte. 001-050407 solicito textualmente: "En el marco de un estudio académico como profesora de la Universidad de Valencia en fecha 6-9-2020 les solicité: 2.- Número total de horas trabajadas en los años 2010-2015-2018-2019 por los asalariados del sector privado, número total de horas trabajadas en los años 2010-2015-2018-2019 por los asalariados del sector público, y número total de horas trabajadas en los años 2010-2015-2018-2019 por los empleados públicos en la Administración (incluidas mutualidades de funcionarios). Todo ello en relación a los códigos CNAE (2009): 871-872-873-879 y ello respecto del total de España, del total de la Comunidad Valenciana, del total de la provincia de Alicante, del total de la provincia de Castellón y del total de la provincia de Valencia. Sin embargo, en la respuesta FAVORABLE a mi solicitud por parte de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social de fecha 16-10-2020 solo han contestado a la petición numerada con el 1 pero no a la petición numerada con el 2 que reproduzco arriba. Es por ello que ruego por favor me sea facilitada por la Tesorería General de la Seguridad Social la información solicitada en el apartado 2 de mi solicitud original y no facilitada en la Resolución favorable de acceso a la información pública de referencia contestada por la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social. Muchas gracias por su atención." (adjunto Registro Solicitud 001-050407). Consecuentemente, de nuevo las alegaciones de la TGSS vuelven a no corresponderse con la realidad.

Además, es en la Notificación que emite la TGSS en relación al Expte. 001-050407 cuando realmente me informa, pero no antes, de "No admitir a trámite su solicitud identificable bajo el número 01.050407, por cuanto los datos que interesa, en los términos y con las características que son solicitados no se encuentran disponibles, y confeccionar y proporcionar los mismos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18.1, letra c), de la Ley 19/2013,

anteriormente citada, requiere acciones complejas de reelaboración; tanto durante el proceso de extracción, como a efectos de evitar que por la baja frecuencia de los datos en algunos casos, puedan ser identificados personalmente los afectados. La desagregación y filtrado de los datos que interesa y su reelaboración ajustada a los parámetros de la petición -por horas, distinguiendo entre asalariados del sector privado y del sector público, y por mutualidades-, requiere la intervención de entidades ajenas a la Tesorería General de la Seguridad Social como es la Gerencia de Informática de la Seguridad Social; que excede de lo que cabe considerar un uso racional de los medios materiales e informáticos disponibles” (adjunto la Notificación de la TGSS a mi Solicitud 001-050407).

.- Solicitud 001-051210: El contenido de esta Solicitud es el siguiente: “En el marco de un estudio académico que estoy realizando como profesora de la Universidad de Valencia ruego por favor me faciliten la siguiente información desagregada por sexo de las personas afiliadas en alta al régimen general por cuenta ajena de la Seguridad Social a 31 de diciembre de los años 2010, 2015 y 2019 tanto en el total de España como en el total de la Comunidad Valenciana en relación a los CNAE-2009 relacionados a continuación: .- 86 Actividades sanitarias .- 87 Asistencia en establecimientos residenciales .- 8731 Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores .- 8732 Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad física .- 88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento Esta información se solicita también se proporcione igualmente de forma desagregada respecto de los empleados públicos. Quedando a la espera de sus noticias, reciban un cordial saludo.” (adjunto Registro Solicitud 001-051210).

Sin embargo, a pesar de que se me Reconoce “el derecho de acceder a la información interesada”, la TGSS me facilita la información solicitada sin desagregarla por sexo (adjunto Excel facilitado por la TGSS).

Por otra parte, respecto a esta misma Solicitud 001-051210, la TGSS en su Notificación efectivamente me remite a los datos publicados en la red indicándome 2 URL (adjunto Notificación). Sin embargo, como es lógico, antes de hacer la Solicitud ya había revisado con sumo detalle los datos publicados en la web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, pero al no encontrarlos disponibles es por ello que realicé mi Solicitud.

.- Solicitud 001-052156: La TGSS en su escrito de 23-2-2021 indica que “desde esta Subdirección General se informa que ya fueron remitidos los referidos datos en la petición GESAT-01-51210 del pasado 16 de diciembre”, pero conforme se desprende de la documentación adjunta al presente escrito esto nuevamente vuelve a ser falso dado que los datos que se me facilitaron no estaban desagregados por sexo como puede comprobarse en el Excel adjunto facilitado por la TGSS.

Al mismo tiempo, en relación a esta Solicitud 001-052156, me remito nuevamente a las alegaciones ya realizadas mediante correo electrónico de fecha 15-2-2021 dirigido a reclamaciones@consejodetransparencia.es, correo en el que queda patente, y así lo reconoce posteriormente la TGSS en su escrito de 23-2-2021, que, en primer lugar, me remitieron sin más a una dirección no accesible a direcciones externas a la organización sin haber realizado previamente una mínima comprobación de su operatividad; y, en segundo lugar, si la información ya me fue facilitada en su momento solo que sin estar desagregada por sexo (me remito al Excel adjunto), que es lo que estoy solicitando en la Solicitud 001-052156, ¿por qué para ello me exigen que acredite mi condición de investigadora cuando se trata de una información a la que cualquier ciudadano puede acceder?

En definitiva, considero que mi reclamación tiene fácil solución siempre que la TGSS se avenga a facilitarme una información (que ya me facilitó) y que en la Solicitud 001-052156 se pide con el único matiz de desagregarla por sexo. Y todo ello, dejando a un lado y no entrando a valorar que resulta realmente incomprensible la reacción de la TGSS acusándome de realizar peticiones repetitivas y abusivas cuando lo que ha quedado demostrado es que, unas veces se me facilita un correo electrónico al que no puedo acceder, otras me envían a URL en las que no constan los datos solicitados, otras no se me facilita la información solicitada a pesar de tener reconocido mi derecho de acceso, en varias ocasiones realiza manifestaciones que en modo alguno se ajustan a la realidad. También para mí está suponiendo una gran carga de trabajo tener que estar justificando todas y cada una de mis solicitudes.

En todo caso, quiero aprovechar para manifestar que, aparte de la Solicitud 001-052415 al que hace referencia la TGSS en su escrito de 23-2-2021 que efectivamente está pendiente en estos momentos, no tengo previsto realizar otra petición a la Seguridad Social.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en conexión 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 Gobierno⁵](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *"formato o soporte"*, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza *"pública"* de las informaciones: (a) que se encuentren *"en poder"* de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *"en el ejercicio de sus funciones"*.

3. Respecto al fondo de la cuestión debatida, se pide información desagregada por sexo de las personas afiliadas en alta al régimen general por cuenta ajena de la Seguridad Social a 31 de diciembre de los años 2010-2015-2019, tanto en el total de España como en el total de la Comunidad Valenciana, en relación con las actividades de a) Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores y b) Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad física.

La Administración deniega la información, señalando que la reclamante ha presentado multitud de solicitudes sobre parecido asunto, pudiendo constituir una actuación repetitiva y abusiva no ajustada a la finalidad de la Ley y que *"ya fueron remitidos en la petición GESAT-01-51210 del pasado 16 de diciembre, con desglose por sexo para las CNAE a dos dígitos 86, 87 y 88 (no se cuenta con datos al nivel de desagregación requerido de la CNAE a 4 dígitos). A la vista de todo lo expuesto, queda patente la atención por esta Unidad de todas y cada una de las peticiones formuladas, con los datos de los que se disponen, incluyendo la realización de complejas labores de reelaboración por parte de este Servicio Común. Los datos que no se han facilitado, únicamente son aquellos que no están disponibles en la TGSS y requieren para su obtención la remisión a otra entidad ajena, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, para que dicho Servicio Común lleve a cabo complejos trabajos previos de reelaboración para su obtención. Lo que por constituir una de las causas de inadmisión a trámite de acuerdo con el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno"*.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Planteadas en estos términos la parte sustancial de la reclamación, debemos comenzar citando la Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el P.O. 38/2016, en la que se razonaba que: "El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

El preámbulo de la LTAIBG señala literalmente lo siguiente: "*En el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. En materia de contratos, nuestro país cuenta con un destacado nivel de transparencia. Sin embargo, esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales del momento. Por ello, con la Ley de Transparencia se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa que, se entiende, han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las entidades del sector público que, por su condición de perceptores de fondos públicos vienen obligadas a reforzar la transparencia de su actividad.*

La Ley amplia y refuerza las obligaciones de publicidad en distintos ámbitos. Así, en el ámbito de la información de relevancia económica y presupuestaria se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos.

(...)

La Ley, por lo tanto, no parte de la nada, ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos”.

Sobre estas premisas, podemos incidir en que el derecho de acceso a la información debe entenderse en sentido amplio, siendo de aplicación para ello la Ley de Transparencia y sin necesidad de justificar la solicitud de información ni ostentar la condición de interesado.

Así, el legislador fue plenamente consciente de la necesidad de una Ley que, con carácter horizontal, regulara la debida transparencia en la actuación pública como mecanismo para la rendición de cuentas frente a los ciudadanos. Y en este sentido deben entenderse las palabras con las que comienza el Preámbulo de la LTAIBG: *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.*

Y es que la información en manos de organismos sujetos al ámbito de aplicación subjetivo de la LTAIBG debe ser entendida con carácter general como información pública en virtud del artículo 13. Y a partir de ahí, con el carácter restrictivo que establece la doctrina jurisprudencial fijada por el Tribunal Supremo respecto a los límites de acceso recogidos en su artículo 14.

Por tanto, solamente se puede acceder a información que se encuentre en poder del órgano requerido en el momento de efectuar la solicitud de acceso.

4. Por otra parte, el artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición *“no esté justificada con la finalidad de la Ley”.*

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que *“el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate”*.

Como concluye el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia en Casación nº 5239/2019, de 19 de noviembre de 2020, *“Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, (...) la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.”*

En el presente caso, la Administración indica que ya ha proporcionado la información solicitada, ya que no tiene más datos en su poder (*no se cuenta con datos al nivel de desagregación requerido de la CNAE a 4 dígitos*) y se requiere para su obtención la remisión a otra entidad ajena, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, para que ésta realice actuaciones expresas de elaboración de la información para entregarla a la reclamante una vez filtrada con los parámetros que le son exigidos.

Así las cosas, este Consejo de Transparencia –estima que, si bien el hecho de haber solicitado previamente datos sobre las personas afiliadas en alta al régimen general por cuenta ajena de la Seguridad Social tanto en el total de España como en el total de la Comunidad Valenciana, no convierte la solicitud revisada en la presente reclamación en abusiva, ya que es acorde con la finalidad de la LTAIBG, lo cierto es que la información requerida y aún no entregada no se encuentra en su totalidad en la Tesorería General de la Seguridad Social, sino que debe ser solicitada expresamente a un órgano distinto.

5. A mayor abundamiento, debemos analizar si, a la vista de lo expuesto, la solicitud de acceso exige una labor de reelaboración de la información, como también alega la Administración.

La denegación de esta concreta información viene argumentada en la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración en el sentido de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Dicho precepto debe analizarse en los términos del 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 se pronuncia en los siguientes términos:

“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. Así, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, de 3 de marzo de 2020, manifiesta en su fundamento quinto, que *“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.”

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que entregar la información en los términos en que ha sido solicitada por la reclamante exige realizar una terea previa de reelaboración que, además, no puede ser efectuada por la Tesorería General de la Seguridad Social, sino que debe ser requerida expresamente a otro órgano diferente para que la elabore *ad hoc* con la finalidad de su entrega a la interesada, lo que constituye acción previa de reelaboración de la información que el artículo 18.1. c) LTAIBG configura como causa de inadmisión de las solicitudes.

Por lo expuesto, la reclamación presentada debe ser desestimada, sin entrar a valorar el resto de las alegaciones presentadas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 15 de enero de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 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>