



Resolución 232/2019

S/REF:

N/REF: R/0232/2019; 100-002377

Fecha: 27 de junio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Información solicitada: Ingresos y gastos en las cuentas de la Seguridad Social desde 1985

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y 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 30 de enero de 2019, la siguiente información:

A los efectos de poder realizar un estudio sobre el FONDO DE RESERVAS DE PENSIONES de la SEGURIDAD SOCIAL, al derecho de este solicitante interesa que se le facilite COPIA o INFORME Certificado de los siguientes documentos:

a) De todos los ingresos que se hayan producido desde el año 1985 en las cuentas de la Seguridad Social por operaciones corrientes de capital, financieras o por cualquier otro concepto, etc. Debiendo especificarse de forma separada las fuentes que las hubiesen producido (Régimen General. Autónomos. Mutualidades. etc.).

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

b) De todos los gastos o salidas de dinero que desde dicha anualidad se hubiesen satisfecho o asumido por pensiones, subsidios, personal, gastos corrientes, inversiones, etc. Debiendo diferenciar cada uno de los conceptos que se certifican (jubilación. Incapacidad Permanente, Incapacidad Temporal, viudedad, por contingencias y fuentes).

c) Los informes de la Intervención y de cualesquiera otros organismos que se hubiesen elaborado, fuesen preceptivos o no.

d) Dicha información certificada deberá ir referida a las cuantías presupuestadas y las ejecutadas.

2. Con fecha 25 de febrero de 2019, el MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL dictó resolución en la que informaba al reclamante en los siguientes términos:

Como ya se expuso en el anterior oficio, de fecha 23 de enero de 2019, la Intervención General de la Seguridad Social, en base a las competencias que le atribuye el artículo 125.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en calidad de centro directivo y gestor de la contabilidad pública en el ámbito de la Seguridad Social, es la encargada de la elaboración de la información estadístico-contable de carácter oficial del sistema de la Seguridad Social y que se encuentra disponible para todos los ciudadanos en el portal de la Seguridad Social.

En concreto, la información que elabora y pone a disposición esta Intervención General en el citado portal que está directamente relacionada con la petición de datos del interesado, desglosada por entidades gestoras y servicios comunes, mutuas colaboradoras y sistema de la Seguridad Social, es la siguiente:

- *Información presupuestaria de gastos e ingresos con detalle por capítulos de operaciones corrientes, de capital y financieras.*
- *Importes de gastos por tipo de pensión, subsidios y otras prestaciones, así como de los ingresos en concepto de cotizaciones según regímenes.*

Asimismo, está disponible la información relativa a las cuantías del presupuesto inicial y la ejecución presupuestaria, en términos de obligaciones reconocidas y pagos realizados, del presupuesto de gastos, así como las cuantías de las previsiones iniciales y la ejecución presupuestaria, en términos de derechos reconocidos y recaudados, del presupuesto de ingresos.

Específicamente toda esta información se encuentra a su disposición en los siguientes enlaces:

Resumen de ejecución de presupuesto: Se da información de cada mes acumulada en formato PDF y XLSX para su importación y manejo por el usuario: <http://www.seq-social.es/wps/portal/wss/internet/informacioneconomicofinanciera/393/394>

Avance de Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social: Se da información de cada mes acumulada y mensual en formato PDF y XLSX para su importación y manejo por el usuario: <http://www.seq-social.es/wps/portal/wss/internet/informacioneconomicofinanciera/393/395>

Liquidación del presupuesto de la Seguridad Social: Información resumida sobre la liquidación definitiva de la ejecución presupuestaria anual. <http://www.seq-social.es/wps/portal/wss/internet/informacioneconomicofinanciera/393/396>

No obstante, también tiene a su disposición toda la información relativa a las cuentas anuales rendidas al Tribunal de Cuentas de todas las entidades del sistema de la Seguridad Social que suministra información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico-patrimonial y la ejecución del presupuesto, en el siguiente enlace: <http://www.seq-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera/393/397/654/3405/3407>

Por otra parte, a fin de facilitar su objeto de estudio, se transcribe el enlace de acceso a los informes anuales de Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que como órgano competente, son publicados por la Tesorería General de la Seguridad Social: <http://www.seq-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoReserva/39728/1726/1727>

Finalmente, en relación con los informes que esta Intervención General emite en el ejercicio de sus funciones, cabe señalar que los mismos se remiten exclusivamente a los destinatarios establecido en la normativa, que con carácter general son los titulares de los organismos o entidades objeto de control, debiendo el personal controlador guardar la confidencialidad y el secreto sobre los mismos, tal como establece el artículo 145 de la Ley General Presupuestaria, No obstante, en el caso de los informes de auditoría de cuentas relativos a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, además de remitirse a los destinatarios son objeto de publicación en la web de la Seguridad Social, junto con las cuentas anuales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136 de la ley General Presupuestaria; dicha publicación se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://www.seq-social.es/wps/portal/wss/internet/informacioneconomicofinanciera/393/397/f8537ceb-5883>.

3. Mediante escrito de entrada el 3 de abril de 2019, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, [REDACTED] presentó ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno una reclamación, en base a los siguientes argumentos:

En la resolución recurrida se recogen afirmaciones que nos son conformes a derecho, como pasamos a exponer.

Efectivamente, por un lado, se deniega la solicitud que formalicé, y a la que me he referido en los ordinales anteriores. Y se me remite mediante determinados enlaces a los lugares donde se archiva la información que interesé. Y, por otro, se me niega al entender que los informes que elabora esa Intervención General son confidenciales y secretos. Basando dicha apreciación en lo que establece el art. 145 de la LGP.

Pues bien, consideramos que ni una, ni la otra, serían causas aceptables de haberme denegado la petición que efectué son conformes a derecho. Ya que, en lo primero, sobre el remitirme a los enlaces para obtenerla se lo podrían haber ahorrado, debido a que hace tiempo que en la Organización Política a la que represento la habíamos obtenido al encontrarse publicada en la página de la TGSS.

Unido a todo ello, se encontraría que la información que tenemos no es la que solicitamos, y ello desde el momento en que solicité COPIAS O INFORMES CERTIFICADOS. Solicitud que se efectuó a los efectos de estudio del ejercicio de acciones legales tendentes a que lo que se usó en obligaciones que no se deberían haber satisfecho desde la llamada coloquialmente hucha de las pensiones. Y en la norma Fondo de reserva de la Seguridad Social, se pueden recuperar para que vuelvan a donde nunca debieron salir. Y facilitar que las pensiones de l@s pensionistas del Estado puedan tener garantizadas las mismas por más tiempo.

Pero es más, la petición tenía encaje en lo que los arts. 13, 14 y 27 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas determinan. Y en los arts. 12 y ss. de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establecen. Y que no es nada distinto a que l@s ciudadan@s podamos acceder a la información pública en los términos que establece el art. 105. b) de la Constitución. Así como a obtener copias auténticas, que pueden ser electrónicas, de los documentos guardados en los archivos de la Administración. Y sin que sea de aceptación que se me remita mediante enlaces a los accesos a la información solicitada, cuando lo que solicité fue los INFORMES o COPIAS CERTIFICADAS.

Lo analizado anteriormente, sería extensible, igualmente, a lo que se refiere el segundo motivo, la confidencialidad y secreto de los informes del Órgano recurrido. Ya que no se darían en la negativa ninguna causas habilitantes de la decisión que se tomó.

Debido a que la negativa no se encuentra en ninguno de los supuestos de exención de facilitar la información que el art. 14 de la Ley de Transparencia establece.

Por todo ello, se deberá estimar esta reclamación y acordar requerir a la Administración recurrida a que facilite la información en la forma interesada por este recurrente.

Por todo ello procede, y, solicito que tenga por presentado este escrito, junto a los documentos que se acompañan, se sirva admitirlos, y en su consecuencia, por formalizada RECLAMACIÓN PROCEDENTE contra la resolución más arriba mencionada, y con ESTIMACIÓN de la misma, acuerde requerir a la Administración recurrida para que facilite la información en la forma interesada por este recurrente.

4. Con fecha 5 de abril de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 26 de abril de 2019, se realizaron las siguientes alegaciones:

Primera.- Considera este Centro Directivo que la solicitud de información relativa a los ingresos y gastos que se han producido en las cuentas de la Seguridad Social ha sido atendida, toda vez que se han proporcionado todos los enlaces del portal de la Seguridad Social donde se encuentra disponible la información pública de carácter estadístico-contable del sistema de la Seguridad Social que se corresponde con el tipo de información solicitada.

Dicha información presupuestaria es de carácter público y se encuentra a disposición de todos los ciudadanos e instituciones en el portal de la Seguridad Social desde el ejercicio 2005.

Por otra parte, teniendo en cuenta el inicio del periodo al que se refiere la solicitud, desde 1985, se pone de manifiesto que el conjunto de la información sobre la ejecución presupuestaria de la Seguridad desde el ejercicio 1985 al ejercicio 2005, únicamente se encuentra disponible en libros en soporte papel que se encuentran en los archivos de esta Intervención General, y cuya recopilación en los términos especificados en la solicitud del interesado requeriría una acción previa de extracción, reelaboración e investigación a la que habría que destinar los medios personales necesarios, actualmente inexistentes en este Centro Directivo, ya que de otra manera, se afectaría al normal funcionamiento del organismo.

Por todo lo anterior, esta Intervención General no tendría inconveniente de poner a disposición del interesado la citada documentación que comprendería toda la información económico-financiera de la Seguridad Social desde el año 1985 al 2005, que podría consultarse mediante comparecencia del interesado en la sede de este Centro Directivo, a efectos de obtener la información que precise para su estudio sobre el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, si bien, cabe advertir de que la creación de dicho Fondo tuvo lugar en el año

2000, aunque no fue regulado específicamente hasta la aprobación de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre.

Segunda.- De los escritos reiterados del interesado, se deduce que la discrepancia se produce únicamente en cuanto a la forma de suministrar la información, requiriendo en todo caso que la misma se realice en formato papel mediante copia o informe certificado de la documentación solicitada.

En relación con lo anterior, entiende esta Intervención General que la información económica-financiera que figura en la sede de la Seguridad Social es la información que se publica, de manera periódica, disponible para todos los ciudadanos, y que ofrece todas las garantías de integridad y veracidad de la misma.

Por otro lado, la información sobre la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social disponible en formato papel desde el ejercicio 1985 no se encuentra certificada, al igual que la publicada oficialmente en la sede electrónica de la Seguridad Social, encontrándose integrada en los libros editados por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social sobre las cuentas de la Seguridad Social.

A este respecto, cabe señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el objeto de una solicitud de acceso a la información se define en relación a información que ya existe y que está en posesión del organismo que recibe la solicitud, bien sea porque la haya elaborado directamente o porque la haya obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Esta Intervención General considera que los certificados solicitados por el interesado son documentos inexistentes en el caso de la información económico-financiera de la Seguridad Social, que no obran en poder de este centro directivo, y que por tanto, no pueden facilitarse por el mismo.

Tercera.- Finalmente, en relación con los informes que esta Intervención General emite en el ejercicio de sus funciones, se reitera que se trata de una información que no tiene el carácter de información pública, ya que los mismos se remiten exclusivamente a los destinatarios establecidos en la normativa, que con carácter general son los titulares de los organismos o entidades objeto de control, debiendo el personal controlador guardar la confidencialidad y el secreto sobre los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 145 de la Ley General Presupuestaria.

A este respecto, cabe invocar las resoluciones R/0150/2017 y R/0224/2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en base a las cuales: "... el deber de confidencialidad prescrito

cuando la solicitud de informes de auditoría se dirigen a la autoridad de control debe preservarse por cuanto dicho deber de secreto el propio legislador lo ha limitado a los funcionarios que realizan estas funciones de control, previendo expresamente que la información y, por lo tanto, la salvaguarda del interés en el acceso al objeto de garantizar la adecuada rendición de cuentas, pueda ser solicitada a organismos no vinculados por dicho deber de secreto”.

En atención a los argumentos expuestos, procede concluir lo siguiente:

- En relación con el periodo 2005 hasta la fecha actual, esta Intervención General considera que la información relativa a los ingresos y gastos que se han producido en las cuentas de la Seguridad Social, es objeto de publicidad activa en la sede de la Seguridad Social y se encuentra disponible para todos los ciudadanos.

- En relación con el periodo 1985-2004, esta Intervención General únicamente dispone de la citada información en soporte no electrónico, y teniendo en cuenta el volumen y complejidad de la misma, se considera que únicamente puede ser suministrada mediante la comparecencia del interesado en la propia Sede de este organismo, de cara que pudiera ver satisfecho su derecho.

- En relación con los informes de la Intervención que solicita el interesado, la misma no tiene carácter público ya este organismo de control se encuentra vinculado al deber de confidencialidad y secreto en el ejercicio de sus funciones.

5. El 6 de mayo de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Las alegaciones del reclamante tuvieron entrada el 3 de junio de 2019, e indicaban lo siguiente:

Damos por reproducido íntegramente las alegaciones y razonamientos que en nuestro escrito de 25 de marzo de 2019, dirigido a esa Administración, se recogían.

Se recoge, y como conclusión, tres consideraciones al Recurso que en su día planteamos, a saber:

Con respecto a la primera, consideramos que ninguna de las consideraciones manifestada serían causas aceptables de habernos denegado la petición que se efectuó dado que no serían conformes a derecho. Pero de eso, o a que no exista obligación de facilitar la información solicitada, COPIAS O INFORMES CERTIFICADOS, va un abismo. Ya que lo que se pretende con la documentación solicitada es desde esta formación es primero estudiarla, y, después, el ejercer

acciones legales en defensa de los derechos e intereses legítimos de l@s pensionistas de este país. Y como es consabido a la demanda se deben unir documentos originales, y que si están incorporados a archivos públicos, se deben presentar por certificación expedida por funcionari@ competente, tal y como establecen los arts. 265.1.3º) y 318 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. (...)

Con respecto a lo que se recoge en la segunda consideración, si bien antes se nos denegó la petición de entrega de la documentación e información del periodo 1985 a 2004, lo mismo que la anterior, ahora se quiere solucionar algo la negativa. Y a tales efectos se nos convoca a personarnos en la sede de la Administración para que se nos haga entrega. Con la excusa de que dado su volumen, y que no está digitalizada, sólo de esa forma se nos puede hacer entrega. Ante ello, decir, que lo que se propone no es más que un brindis al sol, ya que convocar a este alegante que vive en Sevilla para que comparezca en Madrid, es como poner un impedimento casi imposible de cumplir, y que además a ello legalmente no estoy obligado, conforme establecen los arts. 13, 14 y 27 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, LPACAP. Y en los arts. 12 y ss de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, LTAIPBG.

En las terceras consideraciones se aduce, de forma totalmente sorprendente, que no se pueden facilitar los informes de Intervención General dado su carácter público, y de que dicho organismo de control se encuentra vinculado al deber de confidencialidad y secreto en el ejercicio de sus funciones. Con lo cual, vuelve, aún sin citarlo, a apoyar su decisión en el art. 145 de la LGP como ya se hizo en la recurrida.

Pues bien, lo analizado en los motivos anteriores, sería extensible, igualmente, a lo que se refiere el presente, la confidencialidad y secreto de los informes del Órgano recurrido. Ya que no se darían en la negativa ninguna causas habilitantes de la decisión que se tomó. Debido a que el rechazo no se encuentra en ninguno de los supuestos de exención de facilitar la información que el art. 14 de la Ley de Transparencia establece.

Por todo ello, se deberá estimar la reclamación que se efectuó y acordar requerir a la Administración recurrida a que facilite la información en la forma interesada por este alegante.

Por todo ello procede, y, solicito que tenga por presentado este escrito, junto al documento que se acompaña, se sirva admitirlos, y en su consecuencia, por formalizadas las anteriores ALEGACIONES, y con estimación de las mismas, ESTIME el RECURSO formalizado mediante escrito de fecha 25 de marzo de 2019, contra la resolución en dicho documento mencionada, acuerde requerir a la Administración.

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](#)², la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)³, 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 base a la normativa señalada y teniendo en cuenta el *Preámbulo* de la LTAIBG, ha de analizarse el alcance de la solicitud de información.

Como señala esa norma, *"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."*

Por otra parte, el derecho de acceso a la información pública se configura de forma amplia, de manera que *solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.*

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

El objetivo que se persigue con este derecho es, en definitiva, la rendición de cuentas de los poderes públicos mediante el acceso a información o documentos en poder de la Administración y del resto de sujetos obligados por la norma.

En el presente caso, lo que el reclamante pretende es que el Ministerio emita copia o Informe certificado de ciertos documentos. La Ley de Transparencia no ampara solicitudes de información dirigidas a obtener certificaciones, como sería el caso que nos ocupa, puesto que las mismas tienen la consideración de *actos futuros* en el sentido de que deben producirse como consecuencia de la petición que se formule.

Este Consejo de Transparencia entiende, por lo tanto, como ha venido sosteniendo reiteradamente (procedimientos [R/0118/2016](#)⁴ y [R/0274/2016](#)⁵), que cualquier ciudadano dispone de vías para obtener compulsas o certificaciones expedidas por la Administración, entre las cuales no se encuentra acudir a la LTAIBG.

Cuestión distinta es la obtención de copias, que tal y como se deriva de lo anteriormente indicado así como de la propia mención a las mismas que se realiza en el art. 22- formalización del acceso- de la LTAIBG, quedarían amparadas por la norma.

4. Sentado lo anterior, hay que analizar punto por punto la reclamación presentada valorar si el derecho a obtener la información solicitada queda amparado por la norma.

En primer lugar, se solicita los ingresos que se hayan producido desde el año 1985 en las cuentas de la Seguridad Social por operaciones corrientes de capital, financieras o por cualquier otro concepto, debiendo especificarse de forma separada las fuentes que las hubiesen producido.

La Administración afirma que se encuentra disponible para todos los ciudadanos en el portal de la Seguridad Social, indicando varios enlaces en los que encontrar esa información. Asimismo, señala que desde 1985 hasta 2005, la información se encuentra en soporte Libro-papel, no teniendo inconveniente en que el reclamante se desplace hasta Madrid para ver *in situ* los papeles.

4

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/gl/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/09.html

Lo primero que debe señalarse es que la entrega de la información a través de referencias o enlaces Web es conforme a derecho, según se desprende del artículo 22.3 de la LTAIBG, que establece que *Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella*. Este precepto ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia a través del Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, elaborado en función de las competencias derivadas del artículo 38.2 a) de la LTAIBG, en el que se concluye lo siguiente: *“En ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario de que se concrete la respuesta. Ésta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.”*

Revisados los enlaces aportados por la Administración, se confirma que no es posible acceder de manera sencilla a los datos requeridos puesto que se precisa una labor de búsqueda excesiva y reiterada, no coincidente con el Criterio expuesto. Además, no está toda la información solicitada, pues falta la anterior a 2005.

Por otra parte, la entrega de información de manera presencial ya ha sido tratado con anterioridad por este Consejo de Transparencia, en el procedimiento R/0368/2018, relativo a la entrega de las cuantías de las retribuciones de los funcionarios de la Administración del Estado, en el periodo 1972-1986, ambos inclusive, por no encontrarse publicadas en el B.O.E. Este procedimiento finalizó con resolución desestimatoria, usando los siguientes razonamientos:

“En el presente caso, la Administración deniega dar la información por varias razones,

- No es posible su envío en papel o en formato electrónico, pues su manejo y preparación supondría un importante peligro de deterioro dado su estado de conservación. Ante ello, se ofrece la posibilidad de su consulta directa en las oficinas de la Dirección General*
- Se estudió fue la posibilidad de digitalizar o fotocopiar la información en cuestión, solución que se rechazó al ser necesario formar un equipo de trabajo de varios funcionarios que tendrían que dejar las labores que tuviesen encomendadas; lo cual supondría, de un lado, una pérdida del tiempo para el órgano administrativo y, de otro, un coste para la Administración, que no obstante podría ser sufragado mediante el cobro de tasas*

- *La documentación en cuestión puede contener datos personales que es preciso proteger, lo que añadiría una mayor dificultad a las labores que se han comentado, pues habría que dedicar otro grupo de trabajo a buscar esos datos y hacerlos ilegibles.*

Analizando detenidamente el contenido de la solicitud de acceso (normas internas por las que se determinan las cuantías de las retribuciones de los funcionarios de la Administración del Estado, en el periodo: 1972-1986) debe indicarse lo siguiente:

La LTAIBG predica en su Preámbulo que 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. Su objetivo es, por lo tanto, aportar transparencia a la actuación pública a través de la obligación aplicable a los organismos y entidades incluidos en su ámbito subjetivo de publicar determinada información proactivamente así como del reconocimiento del derecho de acceso a la información. Se trata, por lo tanto, de una norma que salvaguarda el interés público en conocer el proceso de toma de decisiones al objeto de someter a las instituciones públicas al principio de rendición de cuentas por su actuación.

En este marco, debe recordarse que, a diferencia de lo que pretende el reclamante, la LTAIBG expresamente prevé que, si bien el acceso a la información solicitada debe formalizarse preferentemente por vía electrónica, esta previsión no sería aplicable cuando dicho acceso no sea posible (art. 22.1 de la LTAIBG).

Conviene aclarar también en este punto, por ser un argumento utilizado por la Administración que la digitalización de la información (acción que implica un cambio de formato de la misma) o su anonimización (eliminación, por lo tanto, de los datos personales que pudiera contener), en ningún caso pueden ser consideradas como actividades incluidas en el concepto de reelaboración, tal y como ha sido expresamente indicando en el criterio interpretativo nº 7 de 2015 aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Posición que, por otro lado, es compartida por la interpretación restrictiva de la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1 c) que han realizado los Tribunales de Justicia (por todas, la STS de de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta, por ser de relevancia en atención al objeto de la solicitud de información, que el Real Decreto Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la

Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso recoge, entre otras, disposiciones destinadas a garantizar el conocimiento de información y documentación contenida en archivos públicos y, como tales, si bien son el reflejo de la actuación pública, carecería de esa relevancia actual o presente.

En el caso que os ocupa, resulta determinante a nuestro juicio la tipología de documentación que se solicita, relativa a retribuciones de los empleados públicos desde 1972 a 1986. Información que, por otro lado, la Administración no se ha negado a proporcionar, y así se lo ha hecho ver al reclamante, que insiste, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, en una formalización de acceso que la propia LTAIBG permite que no sea aplicable cuando el tipo de información o documentación que se requiere no lo permita.”

En este sentido, entendemos que la LTAIBG no ampara, para dar respuesta a una concreta solicitud de información, la acometida de trabajos específicos de digitalización de documentación contenida en 11 volúmenes cuyo estado de conservación, según afirma la Administración, podría verse aún más perjudicado si se realizaran estos trabajos. En este supuesto, el volumen y el estado de la documentación resultan a nuestro juicio determinante. Y ello sin perjuicio de la posibilidad prevista en la LTAIBG de la imposición de una tasa; previsión que, no obstante, no ha sido aún regulada por la Administración.

Por otro lado, debe recordarse lo razonado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la R/0053/2018: Añadido a lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que, en no pocas ocasiones como ha quedado destacado en los antecedentes de hecho y atendiendo al tipo de información requerida, ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y ratio iuris de la LTAIBG. Así, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

En este sentido, atendiendo a la tipología de la información solicitada, no apreciamos la concurrencia de un interés general en su conocimiento y que conectara con los principios básicos en los que se asienta la LTAIBG.”

Teniendo en cuenta que, en el presente caso, las dificultades en dar la información anterior a 2005 en formato electrónico ya que se encuentra en formato Libro-papel y debido a la antigüedad de la documentación solicitada, entendemos que el caso que se plantea en la

presente reclamación únicamente puede ser resuelto, en este aspecto, bien mediante la personación del reclamante en las oficinas de la Administración, bien mediante la emisión de fotocopias de los documentos originales, lo que podrían conllevar la exigencia de una tasa, conforme señala el artículo 22.4 de la LTAIBG.

Dado que el reclamante únicamente ha optado por el envío de los documentos de forma telemática, corresponde a la Administración elegir, justificadamente, la manera de llevar a cabo la entrega de la información. Siempre, como decimos, a las posibilidades existentes y teniendo en cuenta que el art. 22.1. dispone que *el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio (...)*

Por tanto, la reclamación debe ser estimada parcialmente en este apartado, en lo relativo a la información posterior a 2005, y estimada con condiciones para la del periodo anterior.

5. A continuación, se solicitan los gastos o salidas de dinero que desde dicha anualidad (1985) se hubiesen satisfecho o asumido por pensiones, subsidios, personal, gastos corrientes, inversiones, etc. debiendo diferenciar cada uno de los conceptos que se certifican (jubilación. Incapacidad Permanente, Incapacidad Temporal, viudedad, por contingencias y fuentes).

Como sucede en el apartado anterior, la Administración sostiene que *es objeto de publicidad activa en la sede de la Seguridad Social y se encuentra disponible para todos los ciudadanos.*

Sin embargo, comprobados los enlaces otorgados por la Administración, no es posible acceder de manera sencilla a los datos requeridos, puesto que también se precisa una labor de búsqueda excesiva y reiterada, no coincidente con el Criterio CI/006/2015, de 12 de noviembre, precitado. Tampoco está toda la información solicitada, pues falta la anterior a 2005.

También, como en el apartado anterior, solamente se puede facilitar la información previa al año 2005 bien mediante la personación del reclamante en las oficinas de la Administración, bien mediante la emisión de fotocopias de los documentos originales, y deben facilitarse los datos del periodo posterior a 2005 en formato electrónico y mediante un sistema de acceso sencillo.

Por tanto, la reclamación también debe ser estimada parcialmente en este apartado, en lo relativo a la información posterior a 2005, y estimada con condiciones para la del periodo anterior.

Dado que el reclamante únicamente ha optado por el envío de los documentos de forma telemática, corresponde a la Administración elegir, justificadamente, la manera de llevar a cabo la entrega de la información.

6. Por último, se solicitan los informes de la Intervención y de cualesquiera otros organismos que se hubiesen elaborado, fuesen preceptivos o no.

En este punto, la Administración mantiene que existe el deber de secreto profesional y de confidencialidad de la información contenida en los informes de la Intervención General de la Seguridad Social.

Según dispone el artículo 8.1, apartado e), de la LTAIBG *Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación: (...) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.*

Es decir, el legislador, al recoger esta previsión, reconoce la importancia del control del uso de fondos públicos y, por lo tanto, el conocimiento tanto de las actividades de control que se realicen como, en su caso, de las situaciones y circunstancias que confirmaran irregularidades o defectos. No obstante lo anterior, el legislador ha querido que el conocimiento de los informes de control se limiten a aquellos que sean elaborados por órganos de control externo, quedando excluidos, por tanto, de esta obligación los propios órganos de control, como la Intervención General de la Seguridad Social, salvo respecto de las auditorías que reciba ésta a su vez, por ejemplo del Tribunal de Cuentas.

Teniendo en cuenta lo anterior, especialmente el Criterio aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la interpretación realizada por los tribunales de justicia, debe llamarse la atención de que los informes emitidos por la Intervención General de la Seguridad Social, de naturaleza esencialmente técnica, si bien pueden constituir un elemento que fundamente una decisión pública ulterior- en el sentido de iniciar investigaciones que permitan concluir si ha podido constatarse alguna irregularidad- en muchas otras ponen de manifiesto circunstancias de carácter técnico o incluso formal más que de idoneidad o legalidad del gasto o gestión realizada, que son rápida y fácilmente solventadas sin que quepa alegar que ha habido irregularidades. Esta circunstancia permitiría argumentar, a nuestro juicio, que estamos en muchos casos ante información de naturaleza interna en la que no se requiere adoptar una decisión pública ulterior.

A su vez, la confidencialidad a que alude la Administración se basa el artículo 145.1 de la Ley General Presupuestaria, que reza lo siguiente:

“Los funcionarios que desempeñan las funciones de control deberán guardar la confidencialidad y el secreto respecto de los asuntos que conozcan por razón de su trabajo.

Los datos, informes o antecedentes obtenidos en el desarrollo de sus funciones sólo podrán utilizarse para los fines del control y, en su caso, para la denuncia de hechos que puedan ser constitutivos de infracción administrativa, responsabilidad contable o de delito.

Asimismo, las Comisiones Parlamentarias de Investigación podrán tener acceso a dichos datos, informes o antecedentes, en los términos establecidos por el Real Decreto Ley 5/1994, de 29 de abril.

En los demás casos en que proceda legalmente el acceso a los informes de control, la solicitud de los mismos se dirigirá directamente a sus destinatarios.”

En definitiva, fuera de esos casos señalados en este artículo, no resulta posible dar la información contenida en los informes elaborados por la Intervención General de la Seguridad Social, circunstancia no impide que sean solicitados a las entidades públicas que han sido auditadas o investigadas que, además, deben publicarlos activamente en sus páginas web o sedes electrónicas. A este respecto, como señala la Administración, deben citarse los procedimientos [R/0150/2017 y R/0224/2017](#)⁶ del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que concluyeron lo siguiente: “... el deber de confidencialidad prescrito cuando la solicitud de informes de auditoría se dirigen a la autoridad de control debe preservarse por cuanto dicho deber de secreto el propio legislador lo ha limitado a los funcionarios que realizan estas funciones de control, previendo expresamente que la información y, por lo tanto, la salvaguarda del interés en el acceso al objeto de garantizar la adecuada rendición de cuentas, pueda ser solicitada a organismos no vinculados por dicho deber de secreto”.

Además, también se solicitan los informes de cualesquiera otros organismos que se hubiesen elaborado, fuesen preceptivos o no, que tampoco pueden ser entregados por la Intervención General de la Seguridad Social, sino por los órganos que los hubieren elaborado conforme a sus propias competencias.

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html)

No obstante, en el caso de los informes de auditoría de cuentas relativos a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, además de remitirse a los destinatarios son objeto de publicación en la web de la Seguridad Social, junto con las cuentas anuales, de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 136 de la ley General Presupuestaria](#)⁷. En este caso, los enlaces web facilitados por la Administración tampoco permiten acceder de manera directa y sencilla a la documentación perseguida, por lo que también debe ser atendida la reclamación en este concreto punto.

En definitiva, por todo cuanto antecede, la reclamación presentada debe ser estimada en parte.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 3 de abril de 2019, contra la resolución, de fecha 25 de febrero de 2019, del MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información/documentación:

- *Los ingresos que se hayan producido, desde el año 1985 hasta la actualidad, en las cuentas de la Seguridad Social por operaciones corrientes de capital, financieras o por cualquier otro concepto, etc. debiendo especificarse de forma separada las fuentes que las hubiesen producido.*
- *Los gastos o salidas de dinero que, desde el año 1985 hasta la actualidad, se hubiesen satisfecho o asumido por pensiones, subsidios, personal, gastos corrientes, inversiones, etc. debiendo diferenciar cada uno de los conceptos que se certifican (jubilación, Incapacidad Permanente, Incapacidad Temporal, viudedad, por contingencias y fuentes).*
- *Los informes de auditoría de cuentas relativos a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social.*

⁷ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/I47-2003.t5.html#a136

La información/documentación anterior al año 2005 podrá remitirse en formato papel (fotocopias) o mediante personación del reclamante en las oficinas de la Administración, a elección de ésta.

La información/documentación posterior al año 2005 deberá remitirse en formato electrónico o bien mediante referencias a un enlace web donde se encuentre disponible, teniendo en cuenta lo reseñado en el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información/documentación enviada al reclamante. Si se hubiera optado por la personación presencial, deberá expedirse justificante acreditativo, cuya copia será remitida también a este Consejo de Transparencia.

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](#)⁸, 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](#)⁹.

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](#).¹⁰

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>