



CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO

REGISTRO DE SALIDA

Fecha: 09-02-16 Nº 93-2016



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-003421
N/REF: R/0413/2015
FECHA: 5 de febrero de 2016



ASUNTO: Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] mediante escrito de 25 de noviembre de 2015 y entrada al día siguiente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (en adelante TGSS), en escrito el 26 de octubre de 2015, y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), el *solicita el acceso a "todas las adjudicaciones de bienes inmuebles y muebles tanto de subasta como de adjudicación directa realizada por esta Administración desde el año 2014 inclusive hasta el día de hoy [desde fecha que tiene registros telemáticos] para Madrid, donde se incluya la siguiente información: el precio de adjudicación, Nº adjudicación o expediente, fecha adjudicación, el número de licitadores/postores para cada bien adjudicado, el identificativo fiscal [DNI/CIF/NIF etc.] del adjudicatario y postores como personas jurídicas [empresas] o personas que actúan en su ámbito empresarial o su elemento dissociado o anonimizado único si actúan como persona física, en el caso de que no se haya adjudicado el bien por anulación, motivos de la anulación o renuncia, descripción del bien, número de finca registral y registro, localización, tasación, cargas, delegación donde se celebró la subasta/adjudicación directa así como la constitución de la mesa. En todo caso, pueden enviarse los datos en bruto disponibles si requiere reelaboración o hubiera una carencia de medios"*.



2. La TGSS, en su respuesta al Reclamante, de fecha 24 de noviembre, le indicaba la inadmisión de su solicitud por considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 18. 1 letras c) y e) y con los siguientes argumentos:

- a. *La solicitud formulada por [REDACTED] además de repetitiva de otras anteriores sustancialmente similares resulta abusiva, por desproporción entre la relevancia de la información interesada por aquél a efectos de materializar el principio de transparencia que articula la Ley 19/2013, ya citada, y los recursos que es necesario allegar para atender la demanda de información que formula, incluido el coste económico en términos de empleado público/horas de trabajo; por ejemplo, sólo en la Comunidad de Madrid sería necesario analizar más de 2.000 actas extendidas en soporte papel para extraer, entre otros datos, el número de licitadores que interesá el solicitante. Durante el ejercicio 2014: 1.111 subastas convocadas, de ellas 378 inmuebles y 733 bienes muebles; y cero ventas mediante adjudicación directa. Durante el presente ejercicio 2015 y hasta la fecha: 1.068 subastas convocadas, de ellas 497 inmuebles y 571 de bienes muebles; 84 ventas mediante adjudicaciones directas convocadas. Desplegar la actividad necesaria para atender la citada demanda de información, altera objetiva y sustantivamente el funcionamiento de las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la TGSS, en cuyo poder y unidas a los correspondientes expedientes físicos se encuentran las referidas actas; circunstancias de las que el solicitante es plenamente consciente.*
- b. *[REDACTED] cronológicamente hasta el día de la fecha ha formulado, con un contenido muy similar a la solicitud referenciada ab initio, las solicitudes de acceso a la información pública que han dado lugar a la apertura de cuatro expedientes en los que se ha declarado la inadmisión de la solicitud y, cuando ha presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ésta ha sido desestimada o archivada por desistimiento.*
- c. *Atender la solicitud de información mencionada, requiere acciones complejas a hoc de reelaboración previa que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18.1, letra c], de la Ley 19/2013, ya citada, exceden de lo que es un uso racional de los medios materiales y humanos disponibles.*
- d. *La Ley 19/2013 conforma el concepto de "reelaboración" en torno a lo que el propio precepto citado denomina "acción previa"; es decir, labor o actuación positiva concreta, específicamente ordenada con el objetivo exclusivo de atender la demanda de acceso a la información pública solicitada, más allá de la simple manipulación física o digital de los soportes documentales que contiene los datos o información solicitados.*
- e. *La valoración de esa acción previa es la que conduce a determinar si la misma excede o no de un uso proporcional, y por tanto racional, de los medios disponibles; y también si resulta justificada por la finalidad de transparencia en los términos que concibe esta finalidad la citada Ley; aspectos ambos íntimamente relacionados.*
- f. *La manipulación física de los soportes en papel que contienen las actas cuyos datos solicita [REDACTED] y el tratamiento de datos que es necesario desarrollar para proporcionar la abundante y detallada información que interesa aquél, unido a la inexistencia de un desarrollo informático específico que*



incorpore toda la información que solicita por aquel, pone de manifiesto, como ya se ha hecho constar, la desproporción entre la relevancia de la información solicitada y los recursos que es necesario allegar para obtenerla; incluido el coste económico en términos de empleado público/horas de trabajo, que aconsejan no desplegar la logística que requiere la satisfacción de tal petición. Sin que ello resulte contrario al principio de transparencia administrativa y publicidad que preside el desarrollo de los procedimientos de subasta, porque todos ellos se publican, con carácter previo a su celebración, en el tablón de anuncios de las direcciones provinciales de la TGSS y en la sede electrónica de la Seguridad Social, así como también en la página web de esta última. Además las subastas son actos públicos a los que puede acceder cualquier persona, entre ellas el recurrente, realice posturas o no.

- g. La información que solicita el anterior, en los términos y con la amplitud y características que es solicitada, no consta en ninguna de las aplicaciones informáticas de gestión recaudatoria de la TGSS, cuyo diseño contempla la incorporación de datos con transcendencia recaudatoria; así, por ejemplo, por no tener esa transcendencia, no consta, entre otros, la identidad de los postores que no ha resultado adjudicatarios y sí han pujado en las subastas públicas de bienes trabados a efectos de ejecutar débitos por cotizaciones a la Seguridad Social.*
- h. Para recabar todos los datos relacionados con las adjudicaciones directas y con las subastas que interesa el solicitante, es necesario acudir a todas y cada una de las actas concretas y particulares de cada subasta, extendidas y autorizadas auténticamente en soporte papel en relación con cada una de las subastas, depositadas en la Unidad Ejecutiva que, en su día, tramitó el procedimiento de apremio correspondiente.*
- i. Proporcionar datos personales como el NIF de todos los que han participado como licitadores en todas las subastas y en todas la adjudicaciones directas que interesa el solicitante, resulten o no adjudicatarios de bienes, si bien puede resultar justificado por razones de transparencia respecto a los adjudicatarios del remate de las mismas; en modo alguno, por la misma finalidad, resulta tal justificación respecto de los datos personales de los licitadores o simples participantes no adjudicatarios.*
- j. En cualquier caso, realizada la ponderación, en relación con los datos de carácter personal no especialmente protegidos que interesa el solicitante como el NIF e identidad personal de todos los licitadores, resulten adjudicatarios o no del remate de bienes subastados, que prescribe el apartado 3, del artículo 15, de la Ley 19/2013, ya citada, por el riesgo de suplantación de personalidad y utilización indebida de los mismos, se considera más digno de protección y debe prevalecer el carácter reservado y confidencial de los datos personales que interesa el solicitante, expresa y formalmente reconocido tal carácter por el artículo 66, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.*



3. Con fecha 26 de noviembre de 2015, se recibió en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Reclamación, presentada por [REDACTED] contra la citada Resolución en base a los siguientes argumentos:
- a. *Las instancias anteriores a las que mencionan, no se admitieron a trámite por que su elevada volumetría, se solicitaba para toda ESPAÑA y para todos los años que había registros telemáticos. En esta nueva solicitud, se corrige, y se solicita para solo la provincia de Madrid que representa el 5 % del toda ESPAÑA y para los años 2014 y 2015, si contamos que el sistema lleva más de 10 años, hablamos, que la volumetría solicitada es de 0,5 % de la anterior solicitud.*
 - b. *Además, en esta nueva solicitud, se indica por mi parte que pueden darse en bruto, para evitar la reelaboración por parte de la administración o dedicar recursos.*
 - c. *Por tanto, si la volumetría solicitada es mínima, si se piden los datos en bruto, qué hace pensar que la solicitud sea repetitiva, si los dos factores claves por las que se denegó de la primera solicitud han cambiado.*
 - d. *Argumento de reelaboración o gasto de recursos de la seguridad social: Se solicitan los datos telemáticos, y en el caso que se requiera reelaboración, ya se indican que se den los datos en brutos telemáticos, de los datos que estén informatizados.*
 - e. *Una vez y otra vez, confunden ser transparente con publicar los edictos, en la que solo se publica los datos de los bienes que van a salir a subasta, o limita el alcance de la transparencia al día de la subasta (pues dicen que se puede acudir a la subasta), cuando el alcance de la transparencia no tiene límite en el alcance temporal por ley. La transparencia abarca también saber la oferta ganadora, y las ofertas presentadas, o porque no se ha adjudicado un bien, el número de licitadores/postores para cada bien adjudicado, el identificativo fiscal [DNI/CIF/NIF etc.] del adjudicatario de los profesionales y sociedades jurídicas (que no les protege la ley de protección de datos) así como postores o su elemento disociado o anonimizado único si actúan como persona física.*
 - f. *La solicitud ya contempla las últimas resoluciones de este consejo de transparencia, y no se piden datos de personas físicas que vayan en contra la ley de protección de datos, y recordemos que las resoluciones del consejo, indican que la anonimización no es reelaboración.*
4. Con fecha 1 de diciembre de 2015, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la Unidad de Transparencia de la TGSS, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Dichas alegaciones fueron remitidas el 18 de diciembre de 2015 y en ellas la TGSS argumenta lo siguiente:
- a. *La Resolución del Director General de la TGSS de 24 de noviembre de 2015, contra la que [REDACTED] ha interpuesto la presente reclamación está precedida de la apertura de diversos expedientes, generados por reiteradas solicitudes de acceso con un contenido sustancialmente similar todas ellas. Dichas solicitudes no fueron*



admitidas y, al ser recurridas ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, han sido desestimadas y una de ellas archivada previo desistimiento del propio reclamante.

- b. En esta ocasión, el reclamante ha limitado al ámbito de la Comunidad de Madrid y a los ejercicios 2014 y 2015, limitaciones que sustantivamente, ni por su objeto ni por su volumen ni por los medios disponibles actualmente para atender tal petición modifican el carácter reiterado de su petición. Concretamente, más de 2000 actas extendidas en soporte papel para extraer, entre otros datos, el número de licitadores que interesa el solicitante; durante el ejercicio 2014 en la Comunidad de Madrid se han convocado 1111 subastas, de ellas 378 de inmuebles y 733 de bienes muebles; cero ventas mediante adjudicación directa; durante el presente ejercicio 2015 y hasta el mes de noviembre han sido convocadas 1.068 subastas, de ellas, 497 de inmuebles y de 571 de bienes muebles; 84 ventas mediante adjudicaciones directas.*
- c. Una vez ponderado el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales de todas las personas físicas que han participado en las subastas y no han resultado adjudicatarias de los bienes subastados, y el interés público en la divulgación de sus datos de carácter persona, la Tesorería General de la Seguridad Social considera que debe prevalecer el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales de todas las personas físicas que no han resultado adjudicatarias de bienes, aunque sí han participado en procedimientos de subastas y adjudicación.*

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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".

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él



mismo la ha elaborado o por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe comenzarse señalando la identidad de solicitante, organismo solicitado e información que se interesa de esta reclamación y de la que fue tramitada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente R/00181/2015(resolución de 10 de septiembre de 2015). La única diferencia radica en que la anterior solicitud se refería a información sobre subastas y adjudicaciones directas realizadas por la Tesorería General de la Seguridad Social desde el año 2003 en toda España mientras que en esta ocasión, [REDACTED] limita su solicitud a la Comunidad de Madrid y a subastas y adjudicaciones directas realizadas desde el año 2014.

Esta limitación temporal y objetiva es importante por cuanto en ella basa, en esencia, [REDACTED] los motivos por lo que entiende que su reclamación y, en consecuencia, su solicitud, debe prosperar. El argumento sería que, al limitar la información que se pide, no serían de aplicación los argumentos alegados en la primera de sus solicitudes- centrados en el volumen de la información afectada por la solicitud y la actividad de reelaboración que exigiría atenderla.

Son dos los argumentos que utiliza la TGSS para fundamentar la inadmisión de la solicitud:

- I. La necesidad de realizar una actividad previa de reelaboración para suministrar la información requerida- teniendo en cuenta que lo que el reclamante solicita son datos que deben extraerse de los expedientes- *el precio de adjudicación, Nº adjudicación o expediente, fecha adjudicación, el número de licitadores/postores para cada bien adjudicado, el identificador fiscal [DNI/CIF/NIF etc.] del adjudicatario y postores como personas jurídicas [empresas] o personas que actúan en su ámbito empresarial o su elemento dissociado o anonimizado único si actúan como persona física, en el caso de que no se haya adjudicado el bien por anulación, motivos de la anulación o renuncia, descripción del bien, número de finca registral y registro, localización, tasación, cargas, delegación donde se celebró la subasta/adjudicación directa así como la constitución de la mesa-* unido a la ausencia de un tratamiento automatizado de la información por la que se interesa.
 - II. La consideración de la solicitud como repetitiva- por cuanto ya ha sido formulada con anterioridad si bien, como decimos, con distinto ámbito objetivo- y abusiva por cuanto el hoy reclamante conoce, por las respuestas dadas previamente a sus solicitudes y por la interpretación de las mismas realizadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la repercusión en términos de medios y recursos que tendría el acceder a su solicitud.
4. El concepto de acción previa de reelaboración en el sentido previsto en el artículo 18 de la norma como causa de inadmisión de una solicitud, hay sido interpretado en diversas ocasiones por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y ha



dado lugar a la aprobación del criterio interpretativo nº 7, aprobado en noviembre de 2015. En dicho criterio se señalada, entre otras consideraciones que:

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.

Igualmente se indicaba que:

La causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, deberá adaptarse a los siguientes criterios:

- a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*
- b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como, el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*
- c) Las dificultades en la reelaboración habrán de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.*

Debe destacarse que ya en el expediente de la reclamación R/0181/2015, la TGSS ponía de manifiesto argumentos que se reproducen en esta ocasión: el volumen de información afectada (en este caso, y al limitarse a la Comunidad de Madrid y al año 2014-2015 se trataría de un total 2179 subastas -875 de inmuebles y 1304 muebles- y 84 ventas mediante adjudicaciones directas), la ausencia de un tratamiento automatizado de la información (las actas de donde se extraerían la información deben manejarse en papel) y la incidencia en términos económicos que tendría dar respuesta a la solicitud unido a su limitada repercusión en términos de transparencia (debido a que los procedimientos de subastas ya son públicos por la TGSS).

Aplicados estos argumentos al caso que nos ocupa, este Consejo de Transparencia no puede más que reiterar la interpretación realizada de los mismos



en la resolución de 10 de septiembre de 2015 y considerar de aplicación, también en este supuesto, que estamos ante una solicitud que, debido a la tipología de datos, el volumen de expedientes afectados (el hecho de que se limite al 0,5% de lo anteriormente solicitado no lo hace menor), unido a la ausencia de medios que permitan obtener lo solicitado de tal manera que los servicios públicos no se vean afectados hace que la presente reclamación deba ser desestimada.

5. Finalmente, se considera conveniente hacer una mención respecto de la calificación como abusiva de la solicitud presentada por [REDACTED]. En este sentido, es criterio reiterado de este Consejo de Transparencia que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del Reclamante.

Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias:

1º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva.

2º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige.

3º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla.

A nuestro juicio, si bien no puede afirmarse que la solicitud [REDACTED] sea manifiestamente repetitiva, ya que es cierto que los términos de su solicitud, aunque ligeramente, varían respecto de las anteriores y tampoco puede observarse una intención de causar perjuicio o alteración al órgano al que se dirige, la consecuencia de atender la mencionada solicitud sí tendría un efecto perjudicial en la actividad pública del órgano (la TGSS) debido a los recursos necesarios para obtener la información solicitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED]



contra la Resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social de fecha 24 de noviembre de 2015.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo. Esther Arizmendi Gutiérrez