



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2872/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: TGSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: bases de cotización, arts. 18.1.c) y e) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de septiembre de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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), la siguiente información:

«Ver los TC1-TC2-LO3 de los meses de julio de 1995, agosto de 1995 y septiembre de 1995 y de octubre de 1992; así como las fichas físicas A. 2-2 del periodo: de 04 11 1991 a 31 03 1993 y 01 07 1994 a 31 09 1995, y recibir en su caso, una copia de dichos documentos digitalizada en los que se haya eliminado los datos de terceras personas».

2. Mediante resolución de 17 de noviembre de 2025, el Ministerio responde lo siguiente:

«La DG de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), una vez ampliado el plazo para resolver y notificar, ACUERDA:

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



No admitir a trámite la solicitud formulada por reproducir otras anteriores según lo establecido por el artículo 18.1, letra e), de la Ley 19/2013, ya citada. Solicitud manifiestamente repetitiva, con un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley anteriormente mencionada.

La solicitud objeto de esta resolución, además de concurrir la causa de inadmisión expresada en el párrafo precedente, también concurre la causa de “necesidad precisa de reelaboración”, en los términos considerados por las resoluciones que precedieron a la presente, y también por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (...)

El solicitante ha presentado anteriormente seis solicitudes relativas a sus bases de cotización en periodos de 1991 a 1995. Así como dos reclamaciones al CTGB. En lo que va del transcurso del ejercicio en curso hasta el 29 de octubre, ha formulado las siguientes solicitudes de acceso direccionadas a la TGSS, por temas relacionadas con sus cotizaciones a la Seguridad Social: 00001-00108917; 00001-00104157; 00001-00104156; 00001-00102429; 00001-00101423; 00001-00101414; 00001-00101413 y 00001-00101412.

La petición de acceso a los documentos TC1 y TC2 de julio, agosto y septiembre de 1995 y octubre de 1992, ya fue incluida en la solicitud 01-101412, mediante la que interesaba el acceso a estos documentos, de los periodos enero a diciembre de 1992 y de enero a septiembre de 1995. La consideración de tal petición se realizó por la resolución de la TGSS 101412, mediante la que se informaba que “entre enero y julio de 2004 el interesado estuvo de alta en el Código de Cuenta de Cotización 28039228392. Este Código de Cuenta de Cotización está incorporado al Sistema RED desde el 01/01/2002. Por este motivo, en los periodos de los que se solicita la información, las relaciones nominales de trabajadores ya no se presentaban por la empresa a través del documento TC2, sino a través de ficheros informáticos transmitidos telemáticamente a través de internet. Estos ficheros tienen una estructura compleja, con campos de posiciones fijas. Lo mismo ocurre con los antiguos TC1. El acceso a estos ficheros informáticos tan antiguos no es sencillo ya que se encuentran en un “backup” de respaldo, y además el acceso a los mismos requiere de interpretar las posiciones de los diferentes campos donde se encuentra la múltiple información que contienen estos ficheros. Por ello, no podemos suministrar la información solicitada, ya que por un lado no disponemos de los documentos TC1 y TC2 de los periodos enero y julio de 2004 del Código de Cuenta de Cotización 28039228392, y por otro, el acceso a los ficheros informáticos en los que se contiene la información que se incluía anteriormente en estos documentos, requiere de unas actuaciones complejas de extracción de los ficheros

R CTBG
Número: 2026-0443 Fecha: 21/04/2026



e interpretación de los campos que supondrían una reelaboración de la información. La información de bases de cotización contenida en estos ficheros se encuentra volcada en el Fichero General de Bases, al que el interesado puede acceder y solicitar su informe de bases a través de la aplicación IMPORTASS en el siguiente enlace: Categorías.

En cualquier caso, la complejidad de los datos que interesa, la obtención de estos últimos y su reelaboración 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 deberá diseñar y ejecutar actuaciones específicas con tal finalidad; actuaciones que excede de lo que cabe considerar un uso racional de los medios materiales e informáticos disponibles”.

En la solicitud 101412 interesa el mismo tipo de información que en las peticiones 81941, 98006, 98007 y 98449. Los periodos de los que se requiere la información están parcialmente solapados en estas peticiones. La petición 101423 también va referida al mismo tipo de información y también esta solapada en algunos periodos solicitados. En este caso solicita datos de la información grabada en nuestras bases de datos. Para poder extraer información de los 51 periodos de liquidación solicitados, habría o que hacer un análisis individual de cada uno de ellos, o pedir una programación informática específica al Centro de desarrollo informático.

En relación con el documento L03, que interesa el solicitante, participar que en el ámbito de las liquidaciones de cuotas de las empresas se refiere a la liquidación complementaria por vacaciones retribuidas no disfrutadas. Este tipo de liquidación y esta codificación no existía en los periodos solicitados.

En relación con la petición de las “fichas físicas A, 2-2” de varios periodos entre 1991 y 1995, participamos que ya fueron solicitados por el mismo interesado bajo los números 104156 y 104157 para otros periodos de este intervalo de tiempo. Mediante sendas resoluciones de respuesta a las dos anteriores solicitudes y con la misma numeración se informó al interesado que “la obtención de los documentos físicos de los partes de alta, baja y variaciones, tendrían que solicitarse y hacer una búsqueda manual en los archivos de la dirección provincial de la TGSS de Asturias para comprobar si estos documentos obran en su poder, lo que puede resultar muy laborioso. Cabría que estuvieran digitalizados, pero la búsqueda sería igualmente dificultosa. Hay que tener en cuenta que en el informe de vida laboral al que pueden acceder los ciudadanos se ofrece la información de los periodos de alta que constan en las bases de datos de la TGSS. Además, incluye una petición inespecífica de “variación de datos”, sin concretar a que tipo de documentos de variación de datos



se refiere. El solicitante hasta la fecha ha presentado seis solicitudes relativas a sus bases de cotización en periodos de 1991 a 1995. Ahora presenta dos nuevas solicitudes referidas a periodos de 1993 a 1996 (28 y 32 años de antigüedad). Petición que se considera abusiva en los términos del artículo 18.1, letra e], de la Ley 19/2013, ya citada, no justificada con la finalidad de transparencia del citado cuerpo legal que, además, excede del esfuerzo logístico que requiere atender en sus términos la referida petición”.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), mediante las resoluciones adoptadas en los expedientes 775/2025 y 777/2025, ha desestimado las reclamaciones interpuestas por D. (...) contra las resoluciones de la TGSS considerando y respondiendo a sendas y correlativas solicitudes de acceso a la información pública 101412 y 101423.

El CTBG en relación con las dos solicitudes y resoluciones de respuesta de la TGSS, anteriormente referenciada, literalmente ha considerado en los puntos 7 y 8 del apartado II. Fundamentos Jurídicos:

“7. Desde la perspectiva apuntada entiende este Consejo que se ha justificado de forma razonable que para facilitar la información requerida sería necesario acometer operaciones que exceden en mucho lo que el Tribunal Supremo entiende como reelaboración básica o general, necesaria en todo caso para atender una solicitud de información pública.

(...) La TGSS se remite a peticiones anteriores del mismo solicitante, con objeto equivalente, para cuya respuesta expone que «hubo que contactar con diversas Áreas de Gestión de esta Subdirección General, con las Direcciones Provinciales de Melilla y Ciudad real y con el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Esto es, un elevado volumen de trabajo para buscar datos de sus bases de cotización. La TGSS ya ofrece a los ciudadanos el Informe de Bases de Cotización, con la información relevante de sus bases de cotización que es la que se tiene en cuenta para el reconocimiento de las prestaciones a la Seguridad Social».

Todo lo expuesto supone no solo emplear muchas horas de trabajo en detrimento de otras actuaciones, como alega la TGSS, sino acometer una tarea cuyo esfuerzo resulta desproporcionado y afecta a la actividad ordinaria de la Administración, en la medida en que se exige, no solo facilitar determinados datos, sino recabar previamente «una información pública dispersa y diseminada» en cada uno de los centros en que trabajó el reclamante, parte de la cual solo puede localizarse en formatos obsoletos o de difícil consulta y reproducción (microfilm), en el caso de la



*petición de los documentos TC1, TC2 y LO3 (expediente GESAT núm. 01-101422)
(...)*

8. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, se deben desestimar las reclamaciones sin necesidad de entrar a valorar el resto de las alegaciones formuladas por el organismo reclamado”.

3. Mediante escrito registrado el 23 de noviembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«(...) No concurre reiteración abusiva, ya que:

-Se han confundido los periodos solicitados (julio, agosto y septiembre de 1995, y octubre de 1992) con otros (2004) ajenos al objeto del expediente.

-Los documentos requeridos son archivos históricos físicos (...) que ya obran en poder de la Dirección Provincial de la TGSS de Ciudad Real y no precisan reelaboración informática.

(...)

Por todo lo expuesto, solicito:

(...) 2.-Que se requiera a la TGSS (Dirección Provincial de Ciudad Real) la entrega o exhibición de los documentos TC1, TC2 y/o fichas A 2/2 correspondientes a los periodos solicitados, una vez anonimizados los datos de terceros.

3.-Que se requiera a la TGSS que, caso de no disponer de los documentos, certifique oficialmente y con identificación precisa del responsable y fecha, la inexistencia o destrucción de los mismos.

(...)».

4. Con fecha 24 de noviembre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. En el momento de elaborarse la resolución no se ha recibido respuesta.

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



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relacionada con las bases de cotización del solicitante.

El organismo —tras ampliar el plazo para resolver contemplado en el artículo 20.1 LTAIBG— denegó el acceso con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1. c) y e) LTAIBG, al considerar que para facilitar la información sería necesario realizar una

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



tarea compleja de reelaboración y que, además, lo pretendido ya fue objeto de solicitudes anteriores, lo que evidencia su carácter repetitivo y abusivo no justificado con la finalidad de transparencia a la que sirve la LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

Consta, en este caso, que el órgano competente acordó ampliar el plazo para resolver. No obstante, el organismo no ha remitido la notificación correspondiente a esta Autoridad y se limitó únicamente a informar de esta circunstancia en su resolución sin justificar la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional —volumen o complejidad de la información—.

Además, conviene recordar a este respecto que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada como efectivamente se ha producido en este caso. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines. Por tanto, resulta evidente que tal ampliación no fue ajustada a derecho.

5. Conviene, además, subrayar que el órgano competente no ha contestado a la petición de alegaciones formulada en el marco de este procedimiento. Este proceder dificulta el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no proporcionarle su parecer sobre los argumentos en los que se sustenta la reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio necesarios para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes al caso.
6. Sentado lo anterior, procede analizar la concurrencia de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1. c) y e) LTAIBG, invocadas por la TGSS en su resolución. Como se ha recordado en múltiples ocasiones, este análisis ha de realizarse partiendo de la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del derecho de acceso a la información pública, que exige, en consecuencia, una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites



legales; excluyendo aquellas limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

7. Por lo que concierne a la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, conviene recordar que, tal como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)»*.

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

8. En este caso, la TGSS alega que el solicitante ya ha formulado sendas peticiones y ha interpuesto reclamaciones previas ante este Consejo relacionadas igualmente con sus cotizaciones a la seguridad social en el mismo periodo objeto de la presente



reclamación (1991-1995), por lo que se remite a lo ya resuelto para justificar la aplicación de esta causa de inadmisión.

En este sentido, pone de relieve que «*el acceso a los ficheros informáticos en los que se contiene la información (...) requiere de unas actuaciones complejas de extracción de los ficheros e interpretación de los campos*», además de «*la intervención de entidades ajenas a la Tesorería General de la Seguridad Social como es la Gerencia de Informática de la Seguridad Social*» e incluso sería necesario «*pedir una programación informática específica al Centro de desarrollo informático*». Y añade que sería preciso recabar información de cada uno de los centros en los que trabajó el reclamante, que, además, en parte «*solo puede localizarse en formatos obsoletos o de difícil consulta y reproducción (microfilm)*».

Todas las operaciones descritas resultarían también de aplicación al caso que nos ocupa en la medida en que el objeto de lo solicitado es equivalente a las anteriores peticiones formuladas por el solicitante. Y, en efecto, facilitar lo pretendido implicaría un esfuerzo desproporcionado al ser necesario, como se ha expuesto, recabar una «*información pública dispersa y diseminada*» y obrante en soportes de difícil extracción, lo que exigiría la dedicación intensiva de recursos humanos y materiales en detrimento de otras funciones esenciales.

Por tanto, se desprende con evidencia que esta tarea excede de lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo estima que es una *reelaboración básica o general* y constituye, en realidad, una petición de elaboración de un informe confeccionado para el reclamante, lo que no encuentra amparo en la noción de información pública del artículo 13 LTAIBG.

9. Por lo que se refiere a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG invocada por la TGSS para subrayar el carácter *manifiestamente repetitivo* de la petición, conviene recordar lo dispuesto en el Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, de este Consejo. De acuerdo con el citado criterio, para que una solicitud pueda ser inadmitida por este motivo, se requiere no sólo que sea repetitiva sino que esta característica sea manifiesta, por lo que únicamente lo serán aquellas que de forma patente, clara y evidente: (i) coincidan con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubieran sido rechazadas por concurrir una causa de inadmisión o por aplicación de alguno de los límites legales, siempre y cuando la respuesta haya adquirido firmeza; (ii) coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y se hubiera ofrecido la información, sin que se haya producido posteriormente modificación alguna sobre los datos facilitados, lo cual deberá justificarse; (iii) el solicitante o los



solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior; (iv) coincida con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente establecidos, de forma que las presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación; (v) cuando fueran de respuesta imposible bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera justificado y notificado al solicitante.

En este caso, se dan los requisitos previstos por este Consejo para que la solicitud pueda ser considerada como repetitiva, dado que, como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, el reclamante solicitó el acceso a la misma información en peticiones previas, que fueron inadmitidas al apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

10. En consecuencia, por las razones expuestas, procede desestimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de la TGSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto

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>



en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG
Número: 2026-0443 Fecha: 21/04/2026

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>