



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Firma: 08/04/2024  
HASH: 03008889686616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00082567

**N/REF:** 2947/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

**Información solicitada:** Documentos personales en poder de la Administración.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de septiembre de 2023 el reclamante solicitó a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL / 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Todos los documentos relativos a [el solicitante] que obren en poder de la Seguridad Social».*

2. La TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES dictó resolución de 26 de octubre de 2023, con el siguiente contenido:

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

*« (...) No admitir a trámite la solicitud formulada, porque según la Disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley 19/2013, ya citada, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es un procedimiento inadecuado para obtener la información que solicita, referida a un procedimiento en el que acredita la condición de interesado y, por ello, al margen de la finalidad de transparencia de la citada Ley».*

3. Mediante escrito registrado el 26 de octubre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*« (...) solo se pueden inadmitir a trámite en virtud de la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, las solicitudes de acceso a los documentos integrados en un procedimiento administrativo que no haya finalizado, es decir, que se encuentre “en curso”.*

*(...) Lo ya mencionado en el apartado anterior se refuerza con la redacción del artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que “los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos”. De esta disposición se deduce que se está refiriendo al derecho relativo a los interesados “en un procedimiento administrativo”, es decir, en uno concreto. (...)».*

4. Con fecha 27 de octubre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación a la Unidad de Información y Transparencia Singular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones-UITSSSP 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. El 23 de noviembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

*« (...) Los interesados en los procedimientos administrativos, en los términos que dispone el artículo 53 y concordantes, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, son titulares del derecho “a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados*

---

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

*procedimientos”; derecho que en el presente caso ejerce el interesado, no particularmente en relación con uno o varios procedimientos concretos e identificables en los que acredita aquella condición, sino que, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, formula solicitud de acceso a todos los documentos de todos los expedientes personales en poder de la Seguridad Social.*

*Resulta imposible determinar los procedimientos en los que el interesado tiene tal condición sin una previa delimitación, que necesariamente debe realizar el propio interesado.*

*En el ámbito de la Seguridad Social lo característico son las muti-relaciones, muchas de ellas de por vida, indefinidas o abiertas permanentemente, en las que resultan implicados no sólo diferentes órganos o entidades de una misma administración, sino también de administraciones diferentes.*

*En el mismo momento de nacer comienzan las relaciones de las personas físicas con la Seguridad Social, la primera por razón de la asistencia sanitaria que precisa el recién nacido y que proporciona las instituciones sanitarias, en estos momentos competencia de las administraciones de las comunidades autónomas; el derecho a la asistencia sanitaria del recién nacido es, sin embargo, competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).*

*Durante la vida escolar y por razón del Seguro escolar se relacionará con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) (...). Durante la minoría de edad puede que se relacione con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) si concurren las circunstancias para generar prestaciones vinculadas a su nacimiento, a la minoría de edad o a la posible orfandad.*

*Cuando comience su vida laboral iniciará una relación permanente con la TGSS (...).*

*Es posible que su actividad, y por defecto o ausencia de sus cotizaciones a la Seguridad Social, genere relaciones con la TGSS que le reclamará por vía ejecutiva el pago de las deudas no abonadas; incluso puede llegar a embargar su patrimonio personal por impago.*

*(...) durante su vida también es posible que haya generado relaciones por razón de alguna discapacidad o dependencia, actualmente competencia de órganos de la AGE diferentes de los anteriormente citados y de las comunidades autónomas.*

*En última instancia, las relaciones descritas anteriormente son sólo ejemplos; hay más; todas ellas son relaciones jurídicas de derecho administrativo con contenidos materiales diferentes, entre algún órgano de una o varias administraciones públicas y un interesado concreto. Todas ellas documentadas en procedimientos específicos que se tramitan o continúan tramitándose durante toda la vida laboral del interesado y durante la percepción de prestaciones de la Seguridad Social. (...)*

*Todos los documentos e informaciones que constan en los procedimientos que puedan haberse tramitado o actualmente permanecen en trámite, y por ello se encuentran en poder de alguna administración pública, no es información pública en el sentido que puede acceder a la misma cualquier ciudadano; sólo puede acceder el ciudadano que acredita la legitimación de interesado en los términos de la Ley 39/2015, ya citada, del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y de la normativa que desarrolla este último en relación con los procedimientos de Seguridad Social concretos (...).*

*Por ello, sin entrar a valorar el posible carácter abusivo que supone formular una petición de acceso masiva e indiscriminada a una multitud de expedientes y procedimientos en los términos que dispone el artículo 18.1, letra e), de la Ley 19/2013, ya citada, el solicitante puede acceder a todos los documentos de sus expedientes personales; así lo expresa en su solicitud inicial; dirigiéndose a la entidad u órgano competente que haya tramitado o tramite el o los expedientes personales del mismo, en los términos que prescriben los artículos 53 y concordantes de la Ley 39/2015, ya citada, en relación con la disposición Adicional primera, apartados 1 y 2, de la Ley 19/2013, también ya citada».*

5. El 23 de noviembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 27 de noviembre de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

*« (...) Por tanto, si bien el interesado puede dirigir la solicitud a cada órgano competente por separado, también tiene la administración la obligación de cumplir con el artículo 14, y, si así lo hiciere, no sería necesario que yo, como ciudadano, tenga que remitir múltiples solicitudes a distintos órganos, pues el órgano que recibió la solicitud de acceso a la información pública, si se considerare incompetente, debería remitir las actuaciones al órgano u órganos que considere competentes. Es coherente esta disposición ya que los ciudadanos generalmente no conocemos la organización y distribución competencial de las múltiples administraciones, y para salvar esta situación se han articulado estos mecanismos legales que permiten poder acceder a la*

*información en poder de las administraciones sin necesidad de conocer a fondo su estructura y competencias. (...)*

*Por tanto, toda vez que yo haya tenido la condición de interesado en un determinado procedimiento administrativo, la administración en cuestión debería haber verificado mi identidad como interesado en el procedimiento mediante el cotejo de mi nombre y apellidos con los que figuran en los distintos actos administrativos que formasen parte de dicho procedimiento. De este modo, queda probado que sí resulta posible determinar los procedimientos en los que yo, como interesado, he tenido tal condición sin necesidad de delimitarlos previamente, exigencia que, por otro lado, no está sujeta a ninguna disposición vigente, a pesar de que la actuación administrativa debe, de acuerdo con la propia Constitución Española, sujetarse plenamente a la Ley y al Derecho. (...)*».

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en 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<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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,

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

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 los documentos personales del reclamante que obran en poder de la Seguridad Social.

El organismo requerido acuerda la inadmisión de la solicitud a la información solicitada por cuanto se trata de documentos contenidos en un procedimiento en el que acredita la condición de interesado por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en la Disposición adicional primera, primer apartado LTAIBG.

Posteriormente, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, añade la invocación al posible carácter abusivo de la solicitud, en el sentido del artículo 18.1.e) LTAIBG, por cuanto «[r]esulta imposible determinar los procedimientos en los que el interesado tiene tal condición sin una previa delimitación, que necesariamente debe realizar el propio interesado», tratándose de una solicitud *masiva e indiscriminada*.

4. Centrado el objeto de debate en los términos arriba indicados, sin necesidad de entrar a valorar en detalle la corrección de la motivación con la que el órgano requerido justifica la inadmisión, no puede desconocerse que es de aplicación al caso lo dispuesto en la Disposición adicional primera, segundo apartado, LTAIBG («*Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*»), pues existe un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información solicitada. En concreto, el establecido en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

En efecto, al versar la solicitud exclusivamente sobre *los documentos relativos al solicitante que obren en poder de la Seguridad Social*, su objeto son “*datos personales*” en el sentido determinado en el artículo 4.1 RGPD («*toda información sobre una persona física identificada o identificable*»), y ello tiene como consecuencia que no resulte de aplicación el derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG sino el

específico derecho de acceso a los datos personales previsto en el RGPD y en la LPDPGDD.

En este sentido, el artículo 15 RGPD reconoce el derecho del interesado a «*obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, derecho de acceso a los datos personales*» y a una serie de informaciones adicionales [finés de tratamiento, categoría de datos, comunicación de ellos mismos, plazo previsto de conservación etc.], disponiendo en su apartado tercero que «*el responsable del tratamiento facilitará una copia de los datos personales objeto de tratamiento*».

Y el ejercicio del referido derecho de acceso a las informaciones de carácter personal se encuentra regulado expresamente en los artículos 12 y 13 de la LOPDPGDD, preceptos que, en atención a su condición de normativa específica, se aplican con carácter preferente a los artículos 17 y siguientes de la LTAIBG en virtud de lo dispuesto en su Disposición adicional primera, segundo apartado.

Por otra parte, la competencia para tutelar el derecho de acceso a informaciones de carácter personal no corresponde al CTBG, sino que está atribuida en los artículos 57 RGPD y 47 LOPDPGDD a la Agencia Española de Protección de Datos, sustanciándose el procedimiento con arreglo a lo establecido en los artículos 63 y ss. LOPDPGDD.

5. En conclusión, en el estado actual del procedimiento, de acuerdo con lo expuesto, se ha de proceder a la desestimación de la reclamación, al constatarse la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información de aplicación preferente ex Disposición adicional primera, segundo apartado, LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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](#)<sup>8</sup>, 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 en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-0392 Fecha: 08/04/2024

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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