



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00089530

N/REF: 1189/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Informe de respuesta a consulta del Gobierno Vasco.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

R CTBG
Número: 2024-1245 Fecha: 05/11/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de abril de 2024 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:

«En el enlace https://www.congreso.es/entradap/l12p/e3/e_0039207_n_000.pdf puede verse una respuesta escrita del Gobierno a una pregunta en el Congreso (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie D, número 186, 4 de julio de 2017).

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



En dicha respuesta se cita el Informe de la Tesorería General de la Seguridad Social de fecha 24 de noviembre de 2011, en respuesta a una consulta del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.

En este informe se concluye que las denominadas "becas de colaboración" del Gobierno Vasco no están incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1493/2011, por lo que los becarios no debían ser dados de alta en la Seguridad Social.

Se solicita por favor copia de este informe, anonimizando cualquier dato de carácter personal que pudiera haber en el mismo.

Se recuerda que la doctrina del CTBG (Criterio interpretativo 6/2015) niega que concurra la causa de inadmisión de "información auxiliar o de apoyo" cuando el informe sirve "para la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación", especificando que estos documentos "en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo". (...)

2. El 8 de mayo de 2024, el Ministerio requerido comunica al reclamante el acuerdo de ampliación de plazo para resolver su solicitud con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20.1 LTAIBG.
3. Mediante resolución de 31 de mayo de 2024 la Tesorería General de la Seguridad acuerda la inadmisión de la solicitud en los siguientes términos:

« (...) No admitir a trámite la solicitud formulada en los términos que dispone el artículo 18.1, letra b), de la Ley 19/2013, ya citada.

Vd. solicita copia de un informe elaborado por esta Tesorería General de la Seguridad Social en el que se concluía que las "becas de colaboración" del Gobierno Vasco no están incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1493/2011, por lo que los becarios no debían ser dados de alta en la Seguridad Social.

El artículo 18.1. b) de la citada Ley de transparencia, señala como uno de los supuestos de inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso a la información pública las "referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Esta TGSS considera que el mencionado informe tiene carácter de "informe interno", y no resulta procedente proporcionar la información pública solicitada con carácter



total ni parcial, en virtud de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

4. Mediante escrito registrado el 1 de julio de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

« (...) En primer lugar, y aunque no se refiera al fondo del asunto, se ha de criticar que el acuerdo de ampliación de plazo está injustificada e inmotivadamente adoptado. (...) Es evidente que la simple entrega de la copia de un informe elaborado por el órgano al que se dirige la solicitud no puede considerarse un gran volumen de información ni una información especialmente compleja. (...)

Es evidente que el informe solicitado ha sido relevante para tomar la decisión de que los becarios de colaboración no fueran dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, es decir, para conformar la voluntad pública del órgano que convocó las becas y determinó, basándose en el criterio de la TGSS, que estos becarios no fueran dados de alta.

(...) Por mucho que el citado informe no fuera preceptivo, la realidad es que su contenido ha servido de motivación para decidir que no procedía dar de alta en el Régimen General de la Seguridad Social a los becarios de colaboración.

(...) En consecuencia, se ha de considerar que el informe solicitado no es una mera información auxiliar o de apoyo, sino que constituye una verdadera información pública en la que no concurre la causa de inadmisión esgrimida por la TGSS.

(...) Adicionalmente, esta motivación de que el informe no es una mera información auxiliar ya se incluyó en la solicitud de acceso a la información pública, pero la TGSS ha optado por no admitir a trámite la solicitud sin expresar por qué, en su opinión, constituye información auxiliar, limitándose a declararlo inmotivadamente, lo cual vulnera el propio artículo 18.1 de la LTAIBG, que exige expresamente «resolución motivada» para la inadmisión a trámite. (...).

5. Con fecha 2 de julio de 2024, 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

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



considere pertinentes. El 17 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

« (...) Esta Subdirección entiende que las alegaciones del recurrente no desvirtúan la resolución acordada por cuanto la literalidad del citado artículo 18.º.b es clara al respecto en cuanto a inadmitir a trámite las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en informes internos, como el caso que nos ocupa, ya que dicho informe sirvió de base para elaborar la respuesta del Gobierno a la pregunta escrita del Congreso a que hace referencia y que se publica en la web del Congreso, destacando lo relevante de las conclusiones del mismo que es que las denominadas "becas de colaboración" del Gobierno Vasco no están incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1493/2011, por lo que los becarios no debían ser dados de alta en la Seguridad Social. Además, el citado informe contiene información sobre otras cuestiones ajenas a los becarios de colaboración, único asunto de interés para el recurrente.

Asimismo, en el informe que esta Subdirección remitió a esa Unidad respecto de la solicitud inicial, se mencionaba la posibilidad de que el interesado pudiera solicitar informe a esta Tesorería sobre la cuestión objeto de su interés, que no consta en la resolución por la que se acuerda la inadmisión. Y ello porque la cuestión que plantee requiere del previo conocimiento del supuesto de hecho concreto y sus posibles consecuencias en materia de alta y cotización a la Seguridad Social.

No obstante, no se observa inconveniente alguno en que, sin perjuicio de no atender la solicitud del recurrente por los motivos expuestos, se pueda informar en el sentido de que respecto a los becarios de colaboración, el informe de 24 de noviembre de 2011 los excluía del ámbito de aplicación del mencionado Real Decreto "...al no cumplir la condición esencial para ello, consistente en la participación en un programa de formación establecido y financiado por entidades u organismos públicos o privados, tal como se exige en la Disposición Adicional tercera. 1 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, y en el artículo 1.1 del citado Real Decreto.

Por el contrario, es el propio becario el que ha de presentar un proyecto de colaboración y describir las tareas a realizar en la misma, así como la distribución de las 450 horas de duración de la beca, con el aval del grupo de investigación o departamento en el que se va a desarrollar la colaboración. A ello se añade que las tareas a ejercer mediante la colaboración son, esencialmente, "de investigación", tal como se indica reiteradamente en la Orden y en las bases de la convocatoria, y



cuya naturaleza tampoco determinaría la aplicación del Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre».

6. El 18 de julio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 31 de julio de 2024 en el que señala:

« (...) No se comparte, como ya ha dicho anteriormente, la interpretación de ese órgano de que el documento solicitado constituya «información auxiliar», al ser su contenido determinante para formar la voluntad del órgano competente del Gobierno Vasco para decidir que los becarios de colaboración no debían ser dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social.

(...) A pesar de la negativa a proporcionar el informe, en la medida en que en el último párrafo de la respuesta el Sr. Subdirector General transcribe lo que parece ser su parte relevante (desconocía que el informe tratara otras materias, que me son indiferentes), considero que se ha producido una suerte de acceso a la información solicitada, lo cual se agradece. (...)».

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, 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».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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#a24>

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



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 un informe de la Tesorería General de la Seguridad Social, de fecha 24 de noviembre de 2011, en respuesta a una consulta planteada por el Gobierno Vasco, y relacionado con la falta de necesidad de dar de alta a los becarios en la Seguridad Social.

El ministerio requerido dictó resolución expresa inadmitiendo la solicitud en aplicación de la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG -esto es, tratarse de información auxiliar o de apoyo- sin ulterior argumentación adicional, más allá de mencionar que el informe tiene carácter interno.

Posteriormente, en el trámite de alegaciones instado en el seno de este procedimiento precisa que «*el citado informe contiene información sobre otras cuestiones ajenas a los becarios de colaboración, único asunto de interés para el recurrente*» y que lo relevante se incluye en la pregunta parlamentaria a la que alude el reclamante. Añade que no existe inconveniente en trasladar la información contenida en el informe de 24 de noviembre de 2011 y traslada al reclamante las razones por las que se excluía a los becarios de colaboración del Gobierno Vasco del ámbito de aplicación del del Real Decreto 1493/2011.

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*».



En este caso, el órgano competente si bien adoptó y notificó al reclamante el acuerdo de ampliación de plazo con fundamento en el artículo 20.1 in fine LTAIBG, lo cierto es que no argumentó la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional (complejidad o volumen de la información), pues la mera transcripción del precepto no resulta suficiente a estos efectos, dictando finalmente una resolución de inadmisión de la solicitud.

A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración 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. 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.

5. Sentado lo anterior no es posible desconocer que, si bien la resolución inicial acordaba la inadmisión a trámite de la solicitud con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1b) LTAIBG, en las alegaciones presentadas durante la sustanciación de este procedimiento, la TGSS, aun manteniendo la procedencia de la invocación de la causa de inadmisión, aclara que en el informe cuyo acceso se solicita figuran otros temas y asuntos que no son los pretendidos por el reclamante y le traslada (mediante su transcripción) las razones de la exclusión de los becarios de colaboración del Gobierno Vasco del ámbito de aplicación del Real Decreto antes citado que figuran en el informe. El reclamante no ha formulado objeción alguna al contenido de lo proporcionado, señalando que *«se ha producido una suerte de acceso a la información solicitada, lo cual se agradece»*.
6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación por motivos formales al no haberse respetado el derecho del solicitante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la interposición de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a la TGSS/M. 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 en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG

Número: 2024-1245 Fecha: 05/11/2024

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

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

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