



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 23/11/2023  
HASH: 03d08886ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00078807

**N/REF:** 1613-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** SEPE/ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

**Información solicitada:** Demandas de impugnación presentadas por SEPE.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 14 de abril de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, 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:

*«En relación con el artículo 147 de la Ley 36/2011, reguladora de la jurisdicción social:*

*a) ¿Cuántas demandas de impugnación ha presentado el SEPE desde la entrada en vigor de la ley? ¿Cuántas han finalizado con sentencia? ¿Cuántas se encuentran actualmente en tramitación? Información sobre la fecha de presentación de cada una.*

*b) ¿En qué provincias fueron presentadas?*

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

c) ¿Cuáles son los empresarios afectados? (en relación únicamente con las demandas que hayan sido ya resueltas).

d) ¿Cuál ha sido el importe reclamado por demanda? ¿Se llegó a recuperar algún importe declarado como indebidamente percibido? En caso de ser así, separación por importe de prestación, recargo, interés y costas.

e) ¿Se sancionó, por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a algún empresario? ¿Cuáles fueron las infracciones en concreto, y las sanciones? ¿Cuáles de ellas fueron satisfechas?».

2. EL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL dictó resolución con fecha 5 de mayo de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*«(...) el expediente se ha duplicado en el 001- 078908 para que el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social conteste al punto e) de la solicitud.*

*(...) en lo que respecta a los puntos a), b), c) y d) de la solicitud, (...) de acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes de acceso a la información pública “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.*

*Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General considera que la información solicitada en los citados puntos incurre en el supuesto contemplado en la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de dicha ley, en cuanto que la información demandada, tal como se solicita, no obra en poder del SEPE y no se obtendría con una mera agregación de datos, ni con una simple extracción directa de las bases de datos de este organismo, sino que supondría la elaboración expresa de un informe ad hoc. De este modo, aun en el supuesto de que todos los datos “en bruto” se encontrasen en los archivos del SEPE, este debería proceder a su búsqueda, sistematización, depuración y elaboración por cada una de las direcciones provinciales de este organismo, haciendo uso de diversas fuentes de información y con la correspondiente dotación de medios personales en cada una de ellas y en los servicios centrales del organismo, donde se debería coordinar. Todo ello constituiría una clara acción previa de reelaboración con el fin entregar la información al solicitante.*

*Igualmente, al tener que ser elaborada expresamente la información, con el consiguiente coste en personal y servicios, esto supondría una carga de trabajo que*

*tendría consecuencias en las tareas habituales del escaso personal de este Servicio Público de Empleo Estatal (...)*

*En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13 y en la letra c) del artículo 18.1. de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite el acceso a la información pública (...)*».

3. Mediante escrito registrado el 9 de mayo 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 (resumido):

*«(...) el SEPE alega que no dispone de la información requerida, lo que en resumen equivale a afirmar que no sabe si está cumpliendo la Ley o no.*

*No es admisible la argumentación que proporciona para desestimar la solicitud ya que lógicamente, si el SEPE presenta una demanda de impugnación de prestaciones, tendrá que realizar el seguimiento de esta, por lo que entiendo que como mínimo, inexcusablemente puede responder a la pregunta a) y como consecuencia a la b) y a la c). Otro motivo es que simplemente no hayan presentado ninguna demanda de impugnación de prestaciones y que no quieran que esto se conozca»*

4. Con fecha 9 de mayo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL 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 8 de junio de 2023 se recibió respuesta en la que se ratificaban los «*extremos y argumentos expuestos en la resolución de la Dirección General del SEPE de fecha 5 de mayo de 2023*».

## 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](#)

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

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

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, 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 diversa información sobre la actuación del SEPE en relación con lo previsto en el artículo 147 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS), relativo a la impugnación de prestaciones por desempleo.

El organismo requerido remitió parte de la solicitud de información [el punto d) de la misma] a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al ser órgano competente para resolver respecto de la información concerniente a las infracciones y sanciones de empresarios. Por lo que concierne al resto de la información pretendida, el Servicio Público de Empleo Estatal acuerda la inadmisión de la solicitud con base en lo dispuesto

---

<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>

en el artículo 18.1.c) LTAIBG (reelaboración), alegando que proporcionar lo solicitado «supondría la elaboración expresa de un informe ad hoc».

4. Sentado lo anterior, y teniendo en cuenta que la reclamación presentada ante este Consejo se circunscribe a la inadmisión de la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, conviene traer a colación el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que «*la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.*» Doctrina que, reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que «*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*», y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

Constatada la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la 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. Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)*».

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.

5. La aplicación de la jurisprudencia que se acaba de mencionar conduce en este caso, y a juicio de este Consejo, a la estimación parcial de la reclamación puesto que, si bien proporcionar el acceso la información con el detalle solicitado supone, en efecto y tal como ha justificado suficientemente el órgano requerido, la realización de un informe *ad hoc* —pretensión que no tiene encaje en la noción de información pública—, también lo es que resulta posible una concesión parcial de lo pretendido.

Así, resulta difícil aceptar que el organismo requerido no dispone de información referida a las demandas que, con motivo de la recepción de prestaciones indebidas por contratación temporal abusiva o fraudulenta, haya interpuesto con arreglo al artículo 147.1 LRJS, según cuyo tenor «[c]uando la Entidad u Organismo Gestor de las prestaciones por desempleo constate que, en los cuatro años inmediatamente anteriores a una solicitud de prestaciones, el trabajador hubiera percibido prestaciones por finalización de varios contratos temporales con una misma empresa, podrá dirigirse de oficio a la autoridad judicial demandando que el empresario sea declarado responsable del abono de las mismas, salvo de la prestación correspondiente al último contrato temporal, si la reiterada contratación temporal fuera abusiva o fraudulenta, así como la condena al empresario a la devolución a la Entidad Gestora de aquellas prestaciones junto con las cotizaciones correspondientes (...)»

Es por ello que, partiendo de la interpretación estricta de las causas de inadmisión, entiende este Consejo que debe facilitarse la información del primer punto de la reclamación referida a las *demandas de impugnación* interpuestas por el SEPE desde la entrada en vigor de la ley, aquellas que hayan finalizado con sentencia, aquellas que se encuentran en tramitación y la fecha en que tales demandas fueron presentadas. Lo contrario supondría admitir que este organismo no dispone de ningún control sobre la gestión de las demandas de impugnación, que tienen un importante contenido económico referido a la utilización y recuperación de fondos públicos (prestaciones).

6. En consecuencia, procede estimar parcialmente la reclamación presentada frente a la resolución dictada por el SEPE a efectos de que se la información disponible sobre el primer punto de la solicitud, cuya divulgación no requiere de algo distinto a una *elaboración básica*.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del SEPE/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

**SEGUNDO: INSTAR** al SEPE/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- a) *¿Cuántas demandas de impugnación ha presentado el SEPE desde la entrada en vigor de la ley? ¿Cuántas han finalizado con sentencia? ¿Cuántas se encuentran actualmente en tramitación? Información sobre la fecha de presentación de cada una.*

**TERCERO: INSTAR** al SEPE/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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 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

---

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

<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>