



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00087933

N/REF: 584/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Índice de las circulares emitidas en el periodo 1980-1984.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0934 Fecha: 26/08/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 5 de marzo de 2024 el reclamante solicitó a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS) / 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:

«El ÍNDICE de las CIRCULARES y NOTAS CIRCULARES, emitidas por la TGSS, en el periodo: 1980-1984. Solamente el ÍNDICE».

2. Por resolución de 3 de abril de 2024, la TGSS acordó:

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



«No admitir a trámite la solicitud formulada porque el documento que se interesa queda dentro del ámbito de los términos del artículo 18.1, letra b), de la Ley 19/2013; concretamente información de “carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”».

3. Mediante escrito registrado el 9 de abril 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:

«(...) TERCERO : Con fecha 18 de marzo de 2024, presenté solicitud de acceso a la información pública, a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, N.º exp.: [REDACTED], para que remitiera esta solicitud al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), dado que dicho Organismo está adscrito a la mencionada Secretaría de Estado, la siguiente información :

“El INDICE de las CIRCULARES y OFICIOS CIRCULARES, emitidas por el INSS, en el periodo: 1987-1992. Solamente el INDICE “

Con fecha 5 de abril de 2024, la directora general del Instituto Nacional de la Seguridad Social emite Resolución por la que se me concede el acceso a la información competencia de esta Entidad a la que se refiere su solicitud, en los términos establecidos en el artículo 105, letra b) de la Constitución, y en los artículos 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, facilitándole los INDICES de las Circulares y Oficios Circulares emitidas en el periodo: 1987-1992, que se adjuntan como anexos.

CUARTO : Como conclusión, resulta que yo solicito como información:

- El INDICE de las CIRCULARES y OFICIOS CIRCULARES, emitidas por el INSS

-y el INDICE de las CIRCULARES y NOTAS CIRCULARES, emitidas por la TGSS

y la consecuencia es que el INSS me concede y me remite la información solicitada mientras que la TGSS me inadmite la solicitud de acceso a la información por aplicar erróneamente el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

Misma petición de información resultados diferentes».

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



4. Con fecha 10 de abril 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 considere pertinentes. El 7 de mayo 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala que:

«Es de referencia su correo de 11 de abril de 2024, por el que nos trasladan la reclamación planteada por D. (...), al amparo de la Ley 1912013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitando nuestro criterio sobre la pertinencia de proporcionar o no, la información referida al Índice de las Circulares y Notas Circulares emitidas por esta Tesorería en el período 1980-1984.

En dicha reclamación, el interesado indica que el Instituto Nacional de la Seguridad Social emitió resolución de fecha 5 de abril de 2024, en la que concedió el acceso a la información planteada por el interesado, referida a los Índices de las Circulares y Oficios Circulares de dicho instituto durante el referido período además de otros.

Al respecto se informa que, tal como ya indicó esta Subdirección General de Ordenación e Impugnaciones a esa Unidad mediante la nota interior del pasado día 21 de marzo de 2024, 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”.

Por lo anterior, esta Subdirección General ratifica el criterio ya manifestado en ocasiones anteriores, en el sentido de considerar que el índice solicitado, al recoger la relación de instrucciones de carácter interno, tiene también carácter de “informe interno” y, en consecuencia, no resulta procedente proporcionar la información pública referida al “Índice de las Circulares y Notas Circulares emitidas por esa Tesorería en el periodo 1980-1984, con carácter total ni parcial, en virtud de lo dispuesto en la citada Ley 19/2013, de 13 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

El 20 de mayo de 2024 se recibió escrito ampliatorio de las alegaciones con el siguiente contenido:

«Es de referencia a su correo de su correo de 18 de abril de 2024, por el que nos trasladan la nueva solicitud de información pública planteada por D. (...) al amparo



de la Ley 1912013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitando nuestro criterio sobre la pertinencia de proporcionar o no la mencionada información y, si procede facilitar total o parcialmente esta última, la remisión de la misma en soporte reutilizable adecuado que permita su notificación por medios electrónicos.

La presente solicitud del Sr. (...) se refiere al índice de las Circulares y Notas Circulares emitidas por esta Tesorería en el periodo 1980-1986.

Al respecto, se informa que 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."

Considerando lo anterior, esta Subdirección General estima que, dado que el índice solicitado, al recoger la relación de instrucciones de carácter interno, tiene también carácter de "informe interno", no resulta procedente proporcionar la información pública solicitada con carácter total ni parcial, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1912013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

5. El 20 de mayo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 21 de mayo de 2024 en el que reitera que mediante resolución de 5 de abril de 2024 el INSS proporcionó el acceso a los índices de las circulares y oficios circulares emitidos de 1987 a 1992, y añade:

«(...) Tercera.- Las CIRCULARES y NOTAS CIRCULARES no son ni informaciones de carácter auxiliar, ni tampoco son notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas y en consecuencia no están en el ámbito de aplicación del artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, son normas inferiores a leyes y reglamentos y que tienen carácter aclaratorio o complementario a los mismos, pero son normas no informes.

(...)».



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 615/2014, 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 resolver 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 al índice de las circulares y notas circulares emitidas por la Tesorería General de la Seguridad Social en el periodo 1980-1984.

La TGSS resolvió inadmitir la solicitud en virtud del artículo 18.1.b) LTAIBG por considerar que se trata de información auxiliar o de apoyo.

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>



El reclamante pone de manifiesto que realizó la misma petición al Instituto Nacional de la Seguridad Social respecto del periodo 1987-1992 y se le concedió el acceso.

4. Sentado lo anterior, procede analizar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, que permite la inadmisión de las solicitudes *"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"*.

En este sentido no es posible desconocer que, por un lado, *«[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

Así en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

También se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»* —Sentencia de la



Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

5. Alega el ministerio que los índices solicitados recogen la relación de instrucciones de carácter interno y por ello se consideran informes internos, por lo que no procede la concesión ni total ni parcial. Esta calificación no puede ser acogida por cuanto la información requerida no reúne las características que se acaban de exponer para ser considerada «de carácter auxiliar o de apoyo» con arreglo a la LTAIBG. A estos efectos resulta determinante que la propia ley, en su artículo 7, al establecer las obligaciones de publicidad activa de la información con relevancia jurídica dispone lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.»

En consecuencia, no sólo no cabe denegar el acceso al índice de las circulares solicitadas, sino que todas aquellas que contengan una interpretación del derecho o generen efectos jurídicos ad extra han de ser publicadas por expreso mandato legal.

6. En conclusión, siendo la documentación requerida información pública con arreglo al artículo 13 LTAIBG, y no estando justificada la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b), la reclamación debe estimarse.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a la TGSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

SEGUNDO: INSTAR a la TGSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Índice de las circulares y notas circulares emitidas en el periodo 1980-1984.



TERCERO: INSTAR a la TGSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES 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 23.1⁷](#), 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: 2024-0934 Fecha: 26/08/2024

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>