



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 13/02/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-068208

**N/REF:** R/0551/2022; 100-006996 [Expte. 85-2023]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Tesorería General de la Seguridad Social

**Información solicitada:** Acceso a expediente personal

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

## I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de abril de 2022, el reclamante solicitó a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), la siguiente información:

*«Por la presente les comunico que he solicitado en numerosas ocasiones mi expediente administrativo completo a la Tesorería de la Seguridad Social debido a un problema de cotizaciones realizadas y posteriormente retiradas con carácter retroactivo sin explicaciones, y que me han impedido realizar un convenio especial para pagar mensualmente las cotizaciones en vista de una futura jubilación.*

*Nunca han contestado por escrito a estas solicitudes, hechas por vía telemática y por email (de las que tenemos justificantes). La única respuesta a éstas ha sido vía telefónica en la que en una actitud poco apropiada han manifestado que son*

*expedientes de su propiedad, y que de ninguna de las maneras me iban a proporcionar acceso a mi expediente.*

*Como considero que ese expediente completo forma parte de mi status como ciudadano y basándonos en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y la Ley de Transparencia, tengo derecho a tener conocimiento del mismo.*

*Además existen unas discrepancias que me han impedido y me impiden poder realizar un convenio especial y pagar las cotizaciones.*

*Es por esto que, ejerciendo mi derecho de acceso a la información pública, solicito a través de nuestro Portal de Transparencia que me sea entregado el expediente administrativo completo que se encuentra en la Tesorería de la Seguridad Social sobre altas, bajas, cotizaciones, solicitudes, respuestas, contestaciones, etc. que pueda contener.»*

2. Mediante resolución de fecha 8 de junio de 2022, la TGSS contestó al solicitante lo siguiente:

*«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 procedimientos administrativos que no identifica, en los que, según parece deducirse del contenido de su escrito, ostenta la condición de interesado y, por ello, al margen de la finalidad de transparencia de la citada Ley.*

*Los procedimientos en materia de la Seguridad Social, incluido el acceso al correspondiente procedimiento y obtención de los documentos que integran los expedientes, se regula por normativa específica. Concretamente por el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, así como detalladamente por la normativa que desarrolla el anterior; el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de recaudación de la Seguridad Social y la Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se desarrolla el Reglamento General de recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, entre otras normas, todo ello, en relación con la legitimación como interesado en los términos del*

*artículo 4, de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Consultada la dirección provincial de la TGSS correspondiente al domicilio del solicitante, informa que no consta procedimiento, ni expediente administrativo como tal, relativo a la suscripción por parte del solicitante de un convenio especial con la TGSS. Las consultas que ha realizada el interesado han sido a nivel meramente informativo.*

*La copia de expedientes puede obtenerse, previa petición por escrito dirigida a la dirección provincial de la TGSS que tramita el expediente; y que puede formularse por cualquiera de los cauces previstos en el artículo 16.4, de la Ley 39/2015, ya citada.»*

3. Mediante escrito registrado el 16 de junio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)<sup>1</sup> LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*«Una vez recibida la contestación a nuestra solicitud de obtener el expediente administrativo completo vía el Portal de Transparencia (dado que no tuvimos respuesta en nuestra solicitud a TGSS y por ello nos vimos obligados a recurrir al portal de transparencia), en tiempo (doc : 1-NOTIFICACION TGSS 8-6-2022 portal de transparencia.pdf) y no haber obtenido acceso al mismo realizamos esta reclamación basada en estos hechos:*

*Desde el 20 enero 2015 me encuentro en situación de ALTA ASIMILADA que no ha cambiado, incomprensiblemente, hasta el día de hoy.*

*En enero 2015 intenté realizar el convenio pero me dijeron que ya estaban cotizando por mí y que no se podía hacer. En 2019 volví a solicitar, de manera presencial como en 2020, y se negaron por estar en Alta Asimilada. Posteriormente todas las solicitudes se negaron refiriéndose a que debería haber solicitado el convenio en 2015 (??). (doc2:2-TESORERIA RESPUESTA 30-8-2021.pdf).*

*Que he intentado realizar un convenio especial para pagar las cotizaciones para la pensión negándomelo en todo momento. (doc2: 2-TESORERIA RESPUESTA 30-8-2021.pdf).*

---

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

*Que he intentado, por las vías tradicionales escritas, que me entregaran mi expediente administrativo completo por sospecha de irregularidades en la gestión de mis solicitudes negándose a entregarlo ("de ninguna manera... ") no contestando por escrito y por tanto no teniendo número de expediente si no un número de registro: 2022- [REDACTED] (doc 3: 3- SOLICITUD EXPEDIENTE 13-1-2022.pdf +Email TGSS.pdf)). Viéndome obligado a solicitarlo a través del Portal de Transparencia por no tener respuesta.*

*Que como se ve en el escrito del Portal de Transparencia la respuesta de la dirección provincial de la TGSS no es correcta, sí solicitamos formalmente el expediente completo como demuestra el justificante de entrega del escrito solicitando el expediente (doc 3:3-SOLICITUD EXPEDIENTE 13-1-2022.pdf + Email TGSS.pdf)).*

*Que a esta solicitud la Dirección provincial responde con el envío de un Informe de Vida Laboral simple que se puede conseguir telemáticamente de forma fácil y que no ha tenido ninguna modificación desde enero 2015 excepto la fecha de emisión. Y que para nada es la información que solicito.*

*Que, como sí dice la dirección provincial, mantuve contacto con ellos para solicitar realizar el convenio especial respondiendo siempre de manera desinteresada y poco tolerante.*

*Y es por esto que no habiendo conseguido mi expediente administrativo completo de la TGSS ni en la dirección provincial ni a través del Portal de Transparencia pongo esta reclamación para que me sea entregado lo más pronto posible.»*

4. Con fecha 21 de junio de 2022, el CTBG remitió la reclamación a la TGSS al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 11 de julio de 2022 se recibió escrito de la TGSS, con el siguiente contenido:

*«En relación con la reclamación formulada por [REDACTED], contra la Resolución de la DG de la TGSS 68208, de 8 de junio de 2022, les informamos lo siguiente:*

*- Analizando las diferentes consideraciones realizadas por el interesado, podemos concretar que se repite la misma petición de la solicitud de 25 de abril de 2022, esto es, que se le remita "el expediente administrativo completo de la TGSS". En este sentido nos remitimos a lo que ya informado en sentido que "es necesario que el interesado identifique de forma clara y expresa los expedientes administrativos*

*concretos tramitados ante esta TGSS respecto de los que necesita copia del expediente. Entendemos que no cabe que se solicite con carácter general todos los expedientes de alta, baja, cotizaciones que obran en este organismo. Y ello teniendo en cuenta lo que indica el art. 70.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre".*

*- El motivo de repetir la misma solicitud parece fundamentarla el interesado en que ya solicitó en su día el expediente por el procedimiento que se le indicó en la Resolución de la TGSS de 8 de junio de 2022 y no le fue remitido. Sobre esta fundamentación cabe indicar lo siguiente:*

*o Entendemos que la consideración de que no se le remitió en su día el expediente solicitado no es un asunto que deba sustanciarse a través del procedimiento de transparencia, ya que este procedimiento no es una instancia de recurso o de queja a actuaciones realizadas por esta TGSS.*

*o Por otro lado, en la Resolución de la DG de la TGSS 68208, de 8 de junio de 2022, ya se indica que "Consultada la dirección provincial de la TGSS correspondiente al domicilio del solicitante, informa que no consta procedimiento, ni expediente administrativo como tal, relativo a la suscripción por parte del solicitante de un convenio especial con la TGSS".*

*o En el documento que se adjunta de fecha 13/01/2022 (Presentación de otros escritos, solicitudes y comunicaciones), y que cita el interesado como solicitud de expediente, consta esta solicitud "NECESITARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA TGSS UN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, ME GUSTARÍA SABER COMO PUEDO SOLICITARLO. GRACIAS" y que, según indica el interesado, motivó el envío de una vida laboral por parte de la dirección provincial. En ningún caso puede considerarse esta solicitud como una petición formal de un expediente administrativo concreto, ya que para ello es imprescindible al menos aportar una referencia de número de expediente, una copia de la Resolución de finalización o de la solicitud formal presentada en su día que diera lugar a que se abriera un expediente administrativo.»*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) LTAIBG<sup>2</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>3</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 LTAIBG<sup>4</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>5</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 por la ley, 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 de acceso *al expediente administrativo completo* del reclamante, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La TGSS inadmite la solicitud por tres razones diferenciadas. En primer lugar, por concurrir el límite de la disposición adicional primera, párrafo primero, LTAIBG pues, al

---

<sup>2</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

entender de la entidad requerida, el solicitante ostenta la condición de interesado respecto de los procedimientos a los que se refiere (y que *no identifica*). En segundo lugar, por existir un régimen específico de acceso y obtención de documentos en los procedimientos administrativos de que se trate, en materia de seguridad social. Y, por último, al no constar procedimiento, ni expediente administrativo como tal, relativo a la suscripción por parte del solicitante de un convenio especial con la TGSS, pues las consultas realizadas por el solicitante lo han sido a nivel meramente informativo

4. Centrado el debate en estos términos, y respecto de la alusión a la condición de interesado del reclamante en los procedimientos —que implica, al entender del órgano requerido, el desplazamiento de la regulación prevista en la LTAIBG—, resulta necesario realizar alguna precisión.

La Disposición adicional primera LTAIBG (*Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*) establece en su primer apartado que «*[l]a normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*».

Del tenor de la citada Disposición adicional se desprende con claridad que su aplicación, tal como ha interpretado este Consejo, exige de la concurrencia acumulativa de tres circunstancias: que exista un procedimiento administrativo concreto, que la persona solicitante del acceso tenga la condición de interesado en ese procedimiento en el que pide la información y que el mismo se encuentre *en curso*. El elemento relevante de esta previsión legislativa es, por tanto, que el procedimiento no haya finalizado. Así, mientras el procedimiento administrativo de que se trate se encuentre en curso —esto es, en tramitación—, el acceso a la información y documentación se regirá por lo dispuesto en la normativa que resulte de aplicación a tal procedimiento. Sobre qué deba entenderse por *procedimiento en curso* este Consejo, en la reciente R/446/2022, de 14 de noviembre, ha revisado y unificado la interpretación que, de la citada expresión, se había recogido en resoluciones anteriores circunscribiéndola a las actuaciones que se realizan desde la incoación del procedimiento administrativo hasta su terminación por resolución definitiva (ya sea expresa o presunta) —o bien por la concurrencia de las circunstancias contempladas en el artículo 84 LPAC—. Es, en efecto, la resolución definitiva (y no necesariamente firme), la que pone fin al procedimiento y a la que, una vez notificada a la persona interesada o publicada, se anuda la eficacia del acto —diferenciándose, así, de los actos de trámite— con independencia de la posibilidad de interposición de los recursos que procedan.

En el caso que nos ocupa, de la documentación que obra en las actuaciones se desprende que, tal como sostiene la TGSS, no se identifica ningún procedimiento administrativo concreto ni, por tanto, existe un procedimiento *en curso*. La solicitud de acceso, aun aludiendo a un *expediente*, se proyecta, en realidad y como se deduce de las propias manifestaciones del reclamante, a la información que sobre sus escritos, instancias y vida laboral obre en poder de la TGSS. La resolución sobre el acceso, tras poner de manifiesto esa *ausencia de identificación* a la que se ha aludido, añade que el reclamante no ha instado ningún expediente de suscripción de convenio especial, sino un procedimiento de consulta que ya ha obtenido respuesta.

En definitiva, no concurren los elementos necesarios para la aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera pues la información solicitada no se refiere a un procedimiento administrativo concreto *en curso* y, por ello, la mencionada Disposición no puede constituir el fundamento para la inadmisión de la solicitud de información.

5. En segundo lugar, y en lo que concierne a la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la documentación que integra los expedientes de los diversos procedimientos en materia de seguridad social, debe ponerse de manifiesto que la TGSS se limita a afirmar dicha existencia sin concretar qué disposiciones contienen ese régimen específico regulador del acceso a la información y qué consecuencias se derivan de ello. Consta únicamente en la resolución una cita genérica de varios textos normativos, como el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre; el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de recaudación de la Seguridad Social; Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se desarrolla el Reglamento General de recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio; y el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, entre otras normas. Se añade, asimismo, que la copia de todo expediente puede obtenerse previa petición a la Dirección provincial de la TGSS que lo tramite.

A falta de argumentación alguna en este sentido por parte de la TGSS, más allá de la cita genérica de las normas indicadas, el análisis de dicha normativa evidencia la inexistencia de un régimen específico de derecho de acceso a la información que pueda justificar la denegación de lo solicitado. Cabe recordar en este sentido que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la determinación del contenido y alcance de la Disposición adicional primera, apartado segundo —recapitulada en la



Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871)—, la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

En este caso, resulta evidente que no concurren las circunstancias que determinan la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información (sea total o parcial) que, debe subrayarse, tampoco especifica el órgano requerido.

6. Finalmente, tampoco puede aceptarse, como fundamento de la inadmisión de la solicitud de información, la argumentación de la TGSS según la cual no le consta la existencia de ningún procedimiento o expediente administrativo del solicitante —pues no se ha incoado ningún procedimiento relativo a la suscripción de un convenio especial con la TGSS, al ser las comunicaciones mantenidas con el solicitante sobre este particular meras consultas informativas—.

En efecto, como se ha adelantado *supra*, la solicitud de información (con independencia de la utilización de la expresión *expediente*) se dirige a obtener toda la información que, sobre el propio solicitante, disponga la TGSS —motivando su solicitud en la necesidad de aclarar ciertas discrepancias que le han impedido suscribir un convenio especial—; en particular, la información «*sobre altas, bajas, cotizaciones, solicitudes, respuestas y contestaciones que pueda contener*». El órgano requerido dispone por tanto de datos suficientes para identificar adecuadamente el objeto de la solicitud de acceso, sin que resulte admisible que se aferre al uso impropio de un término administrativo (*expediente*) para denegar la información solicitada, pues este proceder resulta incompatible con el principio general de nuestro ordenamiento que obliga a otorgar el máximo grado de eficacia posible al ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Sobre este particular, reconoce el reclamante —y lo corrobora el órgano requerido en fase de alegaciones— que se le ha proporcionado un informe de su vida laboral (en el que constan las altas, bajas y cotizaciones) y consta, asimismo, que el 30 de agosto de 2021 recibió respuesta a una consulta previa sobre la posibilidad de suscribir un convenio especial con la Tesorería de la Seguridad Social dada su situación. En la

respuesta remitida al reclamante se le comunica que no puede suscribir un convenio especial *al haber transcurrido más de un año desde el hecho causante* con arreglo a la normativa aplicable. Por tanto, parte de la información que solicita y reclama en este procedimiento le ha sido ya concedida.

En consecuencia, la reclamación debe circunscribirse a la información cuya entrega aún está pendiente, esto es, el resto de la información relativa al solicitante que, en su caso, obre en poder de la TGSS. A este respecto, debe remarcarse que en ningún momento se ha negado la existencia de otra documentación más allá de la que consta en la vida laboral de una persona física, que constituye el acceso parcial concedido. Frente a ello, la Tesorería fundamenta su pretensión en la supuesta necesidad de que el interesado identifique de forma clara y expresa los expedientes administrativos concretos respecto de los que necesita copia del expediente, concluyendo que no es posible solicitar con carácter general todos los expedientes que obran en ese organismo sobre una persona concreta. Sin embargo, dicha afirmación no viene sustentada en ninguna causa de inadmisión de la solicitud prevista en la LTAIBG, ni en la concurrencia de límite legal alguno, por lo que no puede ser admitida como fundamento de la denegación del derecho de acceso.

7. A la vista de cuanto antecede, dado que la documentación solicitada tiene la condición de información pública, que el acceso a la misma, además de responder a un interés privado, sirve también al interés general de transparencia por cuanto permite fiscalizar el correcto funcionamiento de las administraciones públicas, y que la entidad reclamada no ha justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en los [artículos 14<sup>6</sup> y 15<sup>7</sup> de la LTAIBG](#), ni la concurrencia de una causa de inadmisión de su [artículo 18<sup>8</sup>](#), este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

**SEGUNDO: INSTAR** a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante:

- *La información que obre en su poder sobre altas, bajas, cotizaciones, solicitudes, respuestas, contestaciones, etc. referida a su persona.»*

**TERCERO: INSTAR** a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD 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>9</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>10</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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>11</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>