



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 008/2021

S/REF: 001-50220

N/REF: R/0008/2021; 100-004696

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Información solicitada: Datos mensuales por edades de los trabajadores en ERTE

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 16 de noviembre de 2020, la siguiente información:

INFORMACIÓN SOLICITADA

La Seguridad Social publica datos mensuales sobre los trabajadores en situación de ERTE desagregados por provincias, sectores y sexo, pero no están disponibles los datos por edades.

Solicito los datos mensuales por edades de los trabajadores en situación de ERTE desde el mes de marzo hasta el último mes disponible, tanto de los ERTE de fuerza mayor como los ERTE que no sean por fuerza mayor, en media mensual y a último día de cada mes.

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

También solicito la información desagregada por sectores de actividad y por provincias.

INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS QUE CONSTITUYAN TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO

Tanto si esta solicitud de acceso es admitida a trámite como si es inadmitida a trámite, solicito que en la resolución a este expediente administrativo figure una explicación pormenorizada de los trámites de procedimiento realizados para la emisión de la resolución correspondiente a este expediente administrativo, así como las fuentes y documentación consultadas para emitir la resolución correspondiente.

ACCESO PARCIAL A LA INFORMACIÓN SOLICITADA

En los casos en que la aplicación de los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 constituya un acceso parcial a la información solicitada y en virtud del artículo 16 de la Ley 19/2013, solicito la identificación específica de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de cada una de las partes omitidas de la información pública proporcionada al constituir información afectada por el límite correspondiente. En este sentido, el criterio interpretativo CI/002/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluye que la “aplicación (de los límites) deberá justificar y motivar la denegación”.

FORMATO

Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos). En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, tal y como es considerada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/007/2015.

PLAZO DE RESOLUCIÓN

Les recuerdo que disponen de un plazo máximo de un mes para emitir la resolución correspondiente. En el caso de que esta solicitud de información sea compleja o voluminosa, el plazo de resolución podrá ampliarse por otro mes previa notificación al solicitante, de acuerdo al artículo 20.1 de la Ley 19/2013 y al criterio interpretativo CI/005/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

2. Mediante resolución de fecha 5 de enero de 2021, el MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES contestó al solicitante lo siguiente:

La Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, en la que se encuentra residenciada la unidad de información de transparencia singular de la Seguridad Social, ACUERDA:

No admitir a trámite la solicitud formulada por cuanto la información interesada, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18.1, letras a) y c], de la Ley 19/2013, ya citada, no se puede poner a disposición del solicitante por referirse a información que está en curso de elaboración y ser necesaria para su divulgación una acción previa de reelaboración.

3. Ante esta respuesta, el 5 de enero de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

No se admite a trámite mi solicitud de información. Alegan que "no se puede poner a disposición del solicitante por referirse a información que está en curso de elaboración y ser necesaria para su divulgación una acción previa de reelaboración".

4. Con fecha 8 de enero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 1 de febrero de 2021, el Ministerio contestó lo siguiente:

En relación con la reclamación formulada ante ese CTBG, contra la resolución de 5 de enero de 2021, de la DG de la Tesorería General de la Seguridad Social –TGSS, esta última reitera el fundamento legal y de hecho expresado en la misma en el sentido que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18.1, letras a) y c), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la información solicitada en los términos que se interesa "no se puede poner a disposición del solicitante por referirse a información que está en curso de elaboración y ser necesaria para su divulgación una acción previa de reelaboración".

En la página web de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, el Gabinete de Prensa difunde mensualmente los datos oficiales disponibles sobre ERTES en el siguiente enlace:

<https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/seguridadsocial/detalle/3907>

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

5. El 4 de febrero de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto a pesar de haber recibido el requerimiento realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, en conexión con 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](#)⁵, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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*".

Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, se debe recordar a la Administración que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La 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*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. En el presente caso, la resolución expresa se adoptó una vez transcurrido el plazo de un mes legalmente establecido sin que se aprecie causa o razón que lo justifique.

3. En cuanto al contenido de la reclamación presentada, coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se piden *los datos mensuales por edades de los trabajadores en situación de ERTE desde el mes de marzo hasta el último mes disponible, tanto de los ERTE de fuerza mayor como los ERTE que no sean por fuerza mayor, en media mensual y a último día de cada mes, desagregada por sectores de actividad y por provincias.*

El Departamento ministerial deniega la información argumentando que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18.1, letras a) y c), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la información solicitada en los términos que se interesa *“no se puede poner a disposición del solicitante por referirse a información que está en curso de elaboración y ser necesaria para su divulgación una acción previa de reelaboración”*. Con posterioridad, en fase de reclamación, reitera el argumento e informa que *“En la página web de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, el Gabinete de Prensa difunde mensualmente los datos oficiales disponibles sobre ERTES”*.

Comprobado por el Consejo de Transparencia el contenido de la página web indicada, se constata que, junto a la información sobre la evolución de la afiliación a la Seguridad Social, se proporcionan estadísticas mensuales sobre empresas y trabajadores en situación de ERTE, desagregadas por sector de actividad y género así como las series de evolución diaria. No se ofrece sin embargo la información solicitada (*los datos mensuales por edades, en media mensual y a último día de cada mes, desagregada por sectores de actividad y por provincias*)

Corresponde por tanto examinar si la denegación del acceso a la información está justificada por la concurrencia de las causas de inadmisión invocadas por la Administración.

4. Comenzando por la prevista en la letra a) del art. 18.1 LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”*, no se aprecia su concurrencia en el caso presente pues, con independencia de que no se aporta prueba o justificación alguna respecto a la imposibilidad de proporcionar el acceso en el momento de resolver sobre la solicitud de información, ni compromiso al respecto de cuando se podrá acceder a la misma, se constata que, habiendo transcurrido ya un plazo más que razonable, la información solicitada no ha sido publicada.
5. En lo que concierne a la causa de inadmisión prevista en la letra c) del art. 18.1 LTAIBG, que faculta para inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“Relativas a*

información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, la procedencia de su aplicación al presente caso debe analizarse a la luz del Criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG en el que se precisa el sentido de la mencionada cláusula en los siguientes términos:

“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina establecida por los Tribunales de Justicia, que se han pronunciado sobre el alcance de esta causa de inadmisión en varias ocasiones.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en cuyo Fundamento Jurídico Cuarto establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar el alcance del artículo 18 de la LTAIBG:

“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.”

Y, en su Fundamento Jurídico Sexto, el Alto Tribunal concluye sentando la siguiente doctrina:

“La 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 ello, 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”

Diversos pronunciamientos judiciales inciden en esta línea, señalando que, si bien el derecho de acceso a la información de la LTAIBG lo es a los documentos y contenidos que se encuentren en poder del sujeto obligado y no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe a instancias de un particular, no se puede considerar reelaboración a efectos de justificar la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) cualquier operación de tratamiento de la información que resulte necesaria para facilitarla al solicitante. Y, en todo caso, subrayan que la exigencia de motivación requerida en dicho artículo e impone al órgano que deniega el acceso la carga de justificar de manera expresa y razonada la necesidad de llevar a cabo una reelaboración compleja de la información disponible. En este sentido, cabe citar la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 y confirmada por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, en la que se razona en los siguientes términos:

“Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG.”

Más recientemente, en la Sentencia 810/2020, dictada el 3 de marzo de 2020, el Tribunal Supremo ha vuelto a precisar el sentido del artículo 18.1. c) LTAIBG pronunciándose en los siguientes términos:

“Ciertamente, 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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, [...]

Y, concluye fijando determinados criterios que permiten entender que estamos ante un supuesto de reelaboración en el sentido del artículo 18.1.c).

“De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración.”

6. A la vista de cuanto se acaba de exponer, procede recordar a la Administración que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG *“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”*, para lo cual este Consejo considera que *“habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada”*, tal y como se indica en el Criterio interpretativo 7/2015 antes referido.

En el caso que nos ocupa, el Ministerio no niega que tenga en su poder la información solicitada pero rechaza conceder el acceso a la misma invocando la causa de inadmisión del

artículo 18.1.c) LTAIBG y limitándose a manifestar genéricamente que “no se puede poner a disposición del solicitante por referirse a información que está en curso de elaboración y ser necesaria para su divulgación una acción previa de reelaboración”, justificación claramente insuficiente para satisfacer los requisitos de motivación exigidos por la doctrina jurisprudencial expuesta. No se proporciona siquiera un mínimo detalle acerca de cómo está estructurada la información, en qué órganos o archivos se encuentra, qué actuaciones debería llevar a cabo para conceder el acceso y de qué recursos dispone para ello, datos objetivos indispensables para apreciar si efectivamente se dan los presupuestos para la aplicación de la causa de inadmisión invocada.

No habiéndose justificado de manera clara y suficiente la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, procede estimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, de fecha 5 de enero de 2021.

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

- *Los datos mensuales por edades de los trabajadores en situación de ERTE desde el mes de marzo hasta el último mes disponible, tanto de los ERTE de fuerza mayor como los ERTE que no sean por fuerza mayor, en media mensual y a último día de cada mes, con la información desagregada por sectores de actividad y por provincias.*

En caso de no disponer de la información o el estado en que se encuentre le impida facilitarla sin una reelaboración compleja, deberá indicarlo y, en su caso, justificar la concurrencia de la causa de inadmisión del art. 18.1.c) LTAIBG de manera clara y suficiente, de conformidad con la doctrina y la jurisprudencia recogida en los fundamentos jurídicos 5º y 6º de la presente.

TERCERO: INSTAR al 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, número 1](#)⁷, 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](#)⁸, 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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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&tn=1&p=20181206#a9>