



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 19/04/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-071223

**N/REF:** R-0876-2022 / 100-007464 [Expte. 1302-2023]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**Información solicitada:** Criterios para determinar las cotizaciones del profesorado visitante en EE.UU. con la condición de personal funcionario en la situación de servicios especiales

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

R CTBG

Número: 2023-0265 Fecha: 19/04/2023

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 27 de julio de 2022 el reclamante solicitó a la Tesorería General de la Seguridad 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:

*« La Consejería de Educación en Estados Unidos y Canadá de la Embajada de España en Estados Unidos edita anualmente la Guía de profesorado visitante en Estados Unidos. En la página 51 de la Guía correspondiente al curso 2022-2023 (que se puede descargar en el siguiente enlace: <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/d/25522/19/0>) se dice, específicamente, lo siguiente:*

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

*«Los funcionarios españoles que participan en el Programa de Profesorado Visitante pasan a situación de servicios especiales por el tiempo que permanecen en este programa. La permanencia en situación de Servicios Especiales persigue, entre otras cosas, el mantenimiento de los derechos de Seguridad Social del trabajador, como si éste permaneciera en activo en su puesto de trabajo.*

*Por otra parte, los funcionarios pueden pertenecer al Régimen de Clases Pasivas o al Régimen General de la Seguridad Social, en aquellos casos en los que se haya ingresado en la función pública a partir de 2011.*

*Pues bien, de acuerdo con el criterio establecido por la Tesorería General de la Seguridad Social, en el caso de funcionarios sujetos al Régimen General de la Seguridad Social, «procederá la obligación, por parte del organismo en el que desempeñaban los funcionarios su último puesto de trabajo en situación de servicio activo, de ingresar en la Seguridad Social las cotizaciones que procedan a fin de garantizar los derechos pasivos de los funcionarios afectados».*

*Por tanto, existe la obligación de la Consejería de Educación de la comunidad autónoma de procedencia de mantener al funcionario en alta y cotización a la Seguridad Social durante el tiempo que permanezca en la situación de servicios especiales por participar en el Programa de Profesorado Visitante. En cuanto a las bases de cotización que deben aplicarse en tal situación, habrá que tomar como referencia las retribuciones que le hubieran correspondido percibir si hubiera continuado en servicio activo y, tal cotización deberá comprender tanto la aportación empresarial como la del trabajador, si bien podrá ser descontada de la misma si perciben trienios con cargo al organismo afectado por la obligación de cotizar a la Seguridad Social».*

*Por ello, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicito a la Tesorería General de la Seguridad Social el acceso a cualesquiera informes jurídicos, consultas, escritos o documentos de cualquier índole, emitidos por la Tesorería General de la Seguridad Social, en que se contenga el mencionado criterio, en virtud del cual «procederá la obligación, por parte del organismo en el que desempeñaban los funcionarios su último puesto de trabajo en situación de servicio activo, de ingresar en la Seguridad Social las cotizaciones que procedan a fin de garantizar los derechos pasivos de los funcionarios afectados», o cualquier otro criterio de la Tesorería General de la Seguridad Social relativo a las cotizaciones a la Seguridad Social del profesorado visitante que tiene la condición personal funcionario en*

*situación de servicios especiales incluido en el Régimen General de la Seguridad Social».*

2. La Tesorería General de la Seguridad Social dictó resolución con fecha 8 de septiembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*«(...) No admitir a trámite la solicitud formulada porque la documentación que interesa el solicitante, en los términos que dispone el artículo 18.1, letra b), de la Ley 19/2013, ya citada, tiene carácter interno, es de naturaleza auxiliar, de apoyo y coordinación a los órganos y entidades administrativas sobre la gestión propia de la TGSS.*

*Informar con carácter general, que el criterio relativo a la cotización de funcionarios incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, que se encuentran en la situación de servicios especiales en la administración de origen por adquirir la condición de funcionarios al servicio de organizaciones internacionales, coincide con el expresado en la Guía correspondiente al curso 2022-2023 que se puede descargar en el enlace que cita en su solicitud».*

3. Mediante escrito registrado el 6 de octubre de 2022, 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 con el siguiente contenido:

*«La resolución de inadmisión vulnera de manera palmaria el derecho de acceso a la información pública, e incurre en aplicación indebida del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, en contra de los criterios reiteradamente establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por la jurisprudencia. Todo ello, en los términos que se indican en el escrito de alegaciones complementarias.*

#### **ALEGACIONES COMPLEMENTARIAS**

*(...) La solicitud de acceso a la información pública presentada era clara en el sentido de que se pretendía el acceso a documentación en poder de la Tesorería General de la Seguridad Social, naturalmente preexistente en el tiempo a la solicitud de acceso a la información pública, de carácter indudablemente público, en que se expresara el criterio interpretativo que, no obstante la decisión de inadmisión, como decimos, reitera escuetamente —sin venir acompañado de razonamiento jurídico alguno—, por remisión a otro documento, la resolución de inadmisión (...).*

---

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

*No es razonable, contrariamente a lo que parece entender la resolución de inadmisión contra la que se dirige la reclamación, que un funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social que no sea profesor visitante, para referirse a un criterio establecido de la Tesorería General de la Seguridad Social, de aplicación general, como el que se contiene en la resolución de inadmisión que es objeto de la reclamación, deba remitirse a lo que indica una Guía de la Consejería de Educación en Estados Unidos y Canadá de la Embajada de España en Estados Unidos para el curso 2022-2023 para este colectivo, o, menos aún, a lo que indica una resolución de inadmisión de una solicitud de acceso a la información pública, como parece pretender la resolución de inadmisión.*

*Por ello, parece razonable que se conceda el acceso a la documentación preexistente, que lógicamente existe (cualquiera que sea su forma: informes jurídicos, resoluciones —con disociación de datos personales de conformidad con el artículo 15.4 de la Ley 19/2014—, respuestas a consultas o cualquier documento de cualquier índole) en que se desarrolle mínimamente dicho criterio y su fundamentación jurídica, que, como se desprende de la resolución objeto de la reclamación, es un criterio de aplicación general y que no puede ser calificado de interno o auxiliar.*

*(...)*

*Resulta inverosímil que la Tesorería General de la Seguridad Social no disponga de ningún informe jurídico, resolución, respuesta a consulta o documento de cualquier índole anterior a la solicitud de acceso a la información pública, emitido por la Tesorería General de la 3 Seguridad Social, en que se contenga, siquiera mínimamente, el razonamiento jurídico de dicho criterio.*

*(...)*

*El criterio que se contiene en la resolución de inadmisión es anterior a dicha resolución; es un criterio bajo el cual actúa la Tesorería General de la Seguridad Social; y es un criterio de interés indudablemente público, especialmente para los funcionarios incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social. En estas circunstancias, parece razonable que cualquier ciudadano pueda tener acceso a la documentación pública preexistente (esto es, informes jurídicos, consultas, escritos o documentos de cualquier índole) en que se estableciera o se haya aplicado ese criterio, que contenga el razonamiento jurídico del mismo.*

*Desde luego, esa documentación no se puede calificar de interna o auxiliar.*

*En definitiva: la resolución que es objeto de la reclamación decide una inadmisión que no encuentra amparo en el artículo 18.1.b de la Ley 19/2013 y vulnera el derecho de acceso a la información pública, que habilita al reclamante al acceso a la documentación solicitada, preexistente a la fecha de la solicitud de acceso, que contenga tanto el criterio al que se refiere la resolución de inadmisión, como su motivación jurídica».*

4. Con fecha 10 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Tesorería General de la Seguridad Social al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 8 de noviembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«(...) Analizadas las alegaciones del solicitante, esta Tesorería mantiene su postura inicial, resaltando el hecho de que en ningún momento se niega el derecho a la información al interesado, puesto que puede consultar su caso concreto, algo que no ha planteado en ningún momento, y que se fundamentará convenientemente, toda vez que la información solicitada, con carácter de informe interno y en virtud de unos hechos concretos y delimitados, no es necesariamente extensible a todos los supuestos».*

## 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 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

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

<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>

*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 cualquier tipo de documentación que contenga los criterios de cotización establecidos por la Tesorería General de la Seguridad Social para el profesorado visitante en Estados Unidos con la condición de personal funcionario en situación de servicios especiales incluido en el Régimen General de la Seguridad Social.

La TGSS inadmitió a trámite la solicitud en virtud del artículo 18.1.b) LTAIBG, al considerar que la documentación requerida es de carácter interno, de naturaleza auxiliar, de apoyo y de coordinación entre órganos y entidades administrativas, si bien indicó en su resolución que, con carácter general, el criterio relativo a la cotización de funcionarios incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social en situación de servicios especiales en la Administración de origen por adquirir la condición de funcionarios al servicio de organizaciones internacionales coincide con el incluido en la Guía correspondiente al curso 2022-2023, que se puede descargar en el enlace que el interesado cita en su solicitud.

4. Sentado lo anterior, corresponde examinar la procedencia de aplicar la causa de inadmisión invocada, prevista en la letra b) del artículo 18 LTAIBG, partiendo de la premisa de que *«[!]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 todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—.

En particular, por lo que concierne a qué debe entenderse por *información auxiliar* o de *apoyo* a que alude el citado artículo 18.1.b) LTAIBG, el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo puntualizó que es esa condición o naturaleza auxiliar o de apoyo, y no la denominación que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, lo que determina la aplicabilidad de la causa de inadmisión —siendo la relación expresada en el precepto (*«notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos»*) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de *«auxiliar o de apoyo»*—.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- «• Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;*
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;*
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;*
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;*
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.»*

Pero también se advierte 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 esta línea, y en lo que aquí importa, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), señala que *«Los informes a que se refiere el art.18.1.b 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. »*

5. La aplicación de los parámetros expuestos al presente caso conduce a la desestimación de la reclamación. En efecto, ante una solicitud de acceso a la información ciertamente amplia —*cualesquiera informes jurídicos, consultas, escritos o documentos de cualquier índole emitidos por la Tesorería General de la Seguridad Social en los que se contenga criterio*— el órgano requerido viene a manifestar, con mayor o menor fortuna en la redacción, que el criterio aplicable es el que expresado en la guía ( la que alude el reclamante) y que su plasmación concreta, y los informes que en este sentido se emitan, tienen consideración de *informes internos*. Así, siendo el criterio de cotización de los funcionarios el expresado por el reclamante «*en la emisión de informes (...) ha de atender a las circunstancias específicas y particulares que concurran en el supuesto concreto planteado*» añadiendo que puede consultar su caso concreto y que la información solicitada «*(...) en virtud de unos hechos concretos y delimitados, no es necesariamente extensible a todos los supuestos*».

En efecto, la información referente a la Seguridad Social de los profesores visitantes en EE.UU. se compila, con carácter general, en la guía emitida por el Ministerio de Educación y Formación Profesional. En ella se indica, en relación con las bases de cotización que deben aplicarse en tal situación, que habrá que tomar como referencia las retribuciones que le hubieran correspondido percibir si hubiera continuado en servicio activo y tal cotización deberá comprender, tanto la aportación empresarial como la del trabajador, si bien podrá ser descontada de la misma si perciben trienios con cargo al organismo afectado por la obligación de cotizar a la Seguridad Social.

6. En consecuencia, y de acuerdo con lo expuesto, la presente reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL de fecha 8 de septiembre de 2022.



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

R CTBG  
Número: 2023-0265 Fecha: 19/04/2023

---

<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>