



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 21/02/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001- 068722

N/REF: R/0614/2022; 100-007083 [Expte. 544-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES/INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Información solicitada: Ingreso Mínimo Vital

Sentido de la resolución: Desestimatoria

R CTBG

Número: 2023-0100 Fecha: 21/02/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 11 de mayo de 2022 la 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), la siguiente información:

«(...) Solicito el detalle anonimizado de los datos sobre el número de solicitudes de Ingreso Mínimo Vital (IMV) recibidas por la Seguridad Social hasta la fecha más actualizada disponible en el momento de la resolución de esta solicitud de información.»

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

En concreto, solicito el siguiente nivel de detalle: número de solicitudes de IMV recibidas hasta la fecha, número de solicitudes válidas y el número de solicitudes aprobadas, denegadas y en trámite, todo ello desglosado por provincias. Solicito, además, que para cada caso se indique la fecha de solicitud y la fecha de resolución de la misma.

Por último, solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos), tal y como las publicó la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones en el enlace anteriormente señalado».

2. Mediante resolución de fecha 10 junio de 2022, el MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES contestó a la solicitante lo siguiente:

«(...) Este Instituto considera que procede emitir la siguiente resolución:

1. Conceder el acceso a la información que solicita, en los términos establecidos en el artículo 105, letra b] de la Constitución, y en los artículos 2 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. A tal efecto se facilita como anexo I archivo Excel con el número de solicitudes aprobadas, denegadas y en trámite desglosado por provincias a fecha 31/05/2022.

2. No admitir a trámite por ser de aplicación lo establecido en el artículo 18.1, letra c], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por el que se determina que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, el desglose de solicitudes aprobadas, denegadas y en trámite por fecha de solicitud y fecha de resolución. Los datos solicitados no están elaborados ni publicados dentro de la información estadística que se hace pública por este Instituto de forma periódica y actualizada. No existe ninguna explotación estadística de la que puedan extraerse datos con el nivel de desagregación solicitado, por lo que se trata de información no disponible».

3. Mediante escrito registrado el 5 de julio de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

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

«(...) En su respuesta, el Instituto Nacional de la Seguridad Social facilita el número total de solicitudes de IMV, número de inadmitidas, canceladas, aprobadas, denegadas y pendientes, por provincias. No informa de las fechas de recepción y resolución de cada solicitud, tal y como se solicitaba.

Consideramos, por tanto, que no se da respuesta a la solicitud de información, y que los argumentos esgrimidos por el Instituto para no admitir a trámite el resto de información solicitada no son válidos. A continuación desarrollamos el porqué.

No incluye las fechas de solicitud y recepción alegando que para ello “sería necesaria una acción previa de reelaboración” y que “los datos solicitados no están elaborados ni publicados dentro de la información estadística que se hace pública por este Instituto de forma periódica y actualizada”. Añade que “No existe ninguna explotación estadística de la que puedan extraerse datos con el nivel de desagregación solicitado, por lo que se trata de información no disponible”.

En primer lugar, cabe señalar que el hecho de que una información que está en poder de la Administración no se encuentre publicada como estadística pública no significa que no se pueda acceder a ella. Toda información que obre en poder de la Administración es información pública, tal y como establece en su artículo 13 la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: “Se entiende por información pública 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”.

Por otro lado, que el nivel de desglose solicitado no puede entenderse como reelaboración ya que, de acuerdo con los criterios interpretativos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) “el concepto de reelaboración debe entenderse desde el punto de vista literal según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”, y que “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”.

Por último, siguiendo el criterio del CTBG, para que la información solicitada pueda considerarse reelaboración como causa de inadmisión tendría que incurrir en alguno de los siguientes supuestos: “a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información” o “b) Cuando dicho organismo

carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que solicita”.

En definitiva, si la Administración dispone de un registro de solicitudes de IMV donde se registre la fecha de solicitud y la fecha de aprobación o denegación de la misma, se trata de información y datos considerados de acceso público, que la Administración puede tratar mínimamente con el fin de facilitar los dos campos requeridos».

4. Con fecha 19 de julio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas, lo que se realizó mediante escrito del INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL recibido el 18 de agosto de 2022 en el que, a los efectos que aquí interesan, se señala lo siguiente:

« (...) Ante esta reclamación, esta Entidad formula las siguientes alegaciones:

4. El desglose requerido: “Para cada caso se indique la fecha de solicitud y la fecha de resolución de la misma”, es una tarea inabordable, ya que el tratamiento es relacionar en la actualidad 1.977.173 solicitudes del Ingreso Mínimo Vital recibidas por la Seguridad Social hasta la fecha, con su correspondiente fecha de solicitud y fecha de resolución, lo que supone realizar unos desarrollos a los que no se dedica esta Entidad ni tampoco están desglosados en el sistema estadístico o de seguimiento de la gestión de esta prestación. En consecuencia, entendemos que debemos mantener la denegación de acceso a dicha información, ya que, por aplicación de lo que establece el artículo 18.1, letra c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ley de Transparencia, facilitar tal información requeriría una acción previa de reelaboración de un volumen muy importante de datos que no se ve justificada, y, además, podría tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esa Ley y más, cuando los datos solicitados no están elaborados ni publicados dentro de la información estadística que se hace pública por este Instituto de forma periódica y actualizada.

En consecuencia, al no existir ninguna explotación estadística de la que puedan extraerse datos con el nivel de desagregación solicitado, esta entidad considera que se trata de información no disponible y la petición se extralimita del marco razonable y justificado de elaboración de información.

No obstante, lo anterior se ha publicado por la AIREF la Opinión que se realiza en virtud del artículo 31.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se

establece el ingreso mínimo vital (IMV). La AIREF ha planificado el contenido y calendario de las opiniones de los próximos cuatro años y ha firmado un convenio con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) que proporciona un marco estable para el desarrollo de esta evaluación, garantizando la provisión futura de la información necesaria. Esta primera opinión se centra en tres aspectos de esta prestación: su diseño, sus resultados y su implementación. Se ha analizado hasta qué punto el diseño del IMV es adecuado para alcanzar sus principales objetivos; en qué medida el IMV ha logrado avanzar en la consecución de tales objetivos desde su puesta en marcha en mayo de 2020 y hasta diciembre de 2021; y aspectos relacionados con su implementación relevantes para el logro de los objetivos del programa.

Dentro del contenido del informe se establece con carácter general que se puede señalar que los tiempos de resolución de los expedientes han ido disminuyendo en el periodo estudiado hasta situarse en torno a los dos meses en el segundo semestre de 2021. Las solicitudes recibidas en el primer mes de vigencia del IMV tardaban 150 días de media en resolverse y el tiempo medio de resolución se mantuvo por encima de los 3 meses durante el primer semestre de funcionamiento de la prestación. Desde comienzos de 2021, estos plazos se fueron reduciendo hasta situarse en torno a los 2 meses al año de su puesta en marcha.

El porcentaje de expedientes que han requerido más de tres meses para su resolución ha superado el 40% durante gran parte del periodo analizado, pero ha disminuido hasta acercarse al 20% en el segundo semestre de 2021. El IMV establece un plazo máximo de 6 meses para la resolución de la solicitud. Superado ese tiempo, se entiende denegada por silencio administrativo, aunque el INSS resuelve de forma expresa todas las solicitudes presentadas incluso superados los 6 meses. Sin embargo, al final del periodo analizado un 80% de los expedientes se estaban resolviendo en menos de 3 meses.

Conclusión:

Esta entidad se ratifica en la resolución inicial no siendo posible facilitar más datos que los ya proporcionados».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)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, 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 relativa al Ingreso Mínimo Vital con un determinado desglose.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que concedió el acceso al número de solicitudes aprobadas, denegadas y en trámite, con el desglose por provincias, e inadmitió a trámite la cuestión relativa a las fechas de solicitud y de resolución de cada

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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>

caso, al considerar que se trata de información no disponible por no existir ninguna explotación estadística de la que puedan extraerse datos con el nivel de desagregación solicitado, que además requeriría de un proceso de reelaboración en los términos establecidos en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

4. Partiendo de lo hasta ahora expuesto, la reclamación presentada se circunscribe a la inadmisión de la solicitud de información, ex artículo 18.1.c) LTAIBG, respecto de los datos relativos a las fechas de entrada y resolución de las solicitudes de IMV —al haberse proporcionado el resto de información solicitada—.

Desde esta perspectiva conviene recordar que 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 y expansiva 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, en lo que aquí interesa, 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 de la necesidad de reelaborar la información para poderla facilitar al solicitante*; motivación que, en este caso y tal como ya se ha reflejado, sí se aprecia tanto en la resolución inicial como en las alegaciones vertidas en este procedimiento, en las que se indica que no hay más información disponible y que sería necesario un proceso de reelaboración.

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*. En este sentido 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 doctrina se recoge, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero (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 los criterios expuestos a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación. En efecto, si bien no resulta de recibo, como sustento de la causa de inadmisión invocada, la afirmación de que *no existe ninguna explotación estadística de la que puedan extraerse datos con el nivel de desagregación solicitado, por lo que se trata de información no disponible*, ni la consideración de la solicitud como *abusiva* (en trámite de alegaciones); es cierto que el desglose solicitado implica la realización de un informe *ad hoc* para el solicitante que supone una carga de trabajo desproporcionada —al tratarse de una información relativa a 1.977.173 solicitudes, que implica llevar a cabo una ingente tarea que afecta al normal funcionamiento de la actividad del Departamento ministerial— respecto del interés público existente en la divulgación de la información.

A esta conclusión se llega teniendo en cuenta la información que sí se ha facilitado al reclamante —solicitudes aprobadas, denegadas y en trámite, por provincias— y la que se facilita posteriormente en trámite de alegaciones en relación con los tiempos de gestión de las solicitudes. Se aporta, así, informe de la AIREF en el que se pone de manifiesto que se ha producido una reducción de los días invertidos en la tramitación de la solicitudes de IMV —pasando de 150 días de tramitación, manteniéndose el tiempo medio por encima de los tres meses, a un tiempo medio de tramitación de dos meses—.

En conclusión, teniendo en cuenta los precedentes fundamentos jurídicos, considera este Consejo que la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LAITBG —aplicada exclusivamente respecto de los datos de fecha de entrada y resolución de las solicitudes de IMV— se ha aplicado de forma razonable y justificada y, en consecuencia, 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 del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES/INSS.

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, 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0100 Fecha: 21/02/2023

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>