



Resolución 339/2021

S/REF: 001-053509

N/REF: R/0339/2021; 100-005144

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: Prestaciones por nacimiento y cuidado del menor en 2020

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada, 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 7 de febrero de 2021, solicitó al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES la siguiente información:

Datos sobre prestaciones por nacimiento y cuidado de menor para el año 2020 completo (enero a diciembre) sobre:

1. *Duración media de prestación a segundo/a progenitor/a.*
2. *Número de perceptores con expedientes de 1 periodo, 2 periodos, 3 o más periodos (Madres biológicas).*
3. *Número de perceptores con expedientes de 1 periodo, 2 periodos, 3 o más periodos (Segundo/a progenitor/a).*

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

4. Número de expedientes a tiempo parcial (Madres biológicas).
 5. Número de expedientes a tiempo total (Madres biológicas).
 6. Número de expedientes a tiempo parcial (Segundo/a progenitor/a).
 7. Número de expedientes a tiempo total (Segundo/a progenitor/a).
 8. Gasto en prestaciones a madres biológicas.
 9. Gasto en prestaciones a segundo/a progenitor/a.
2. Mediante resolución de fecha 8 de marzo de 2021, el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INSS) del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES contestó a la solicitante lo siguiente:

1. Conceder parcialmente el acceso a la información a que se refiere la 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, informándole que se dispone de los datos acumulados del total de prestaciones reconocidas desde 10/04/2019 a 31/12/2020:

Número de prestaciones reconocidas al primer progenitor: 394.166. De ellas, 4.728 han sido disfrutadas de manera interrumpida.

Número de prestaciones reconocidas al segundo progenitor: 419.409. De ellas, 103.616 han sido disfrutadas de manera interrumpida.

El resto de datos son conjuntos, y se refieren a número de prestaciones disfrutadas en periodos sucesivos por ambos progenitores, ya que no se dispone de información sobre distribución de los periodos diferenciada entre primer y segundo progenitor.

2. 3 periodos: 15.987 - 4 periodos: - 5 periodos: 2.216

periodos: 82.052 5.173

6 periodos: 1.140 - 7 periodos: 1.096 - 8 periodos: 282 - 9 periodos: 307

10 periodos: 42 - 11 periodos: 38 - 12 periodos: 4 - 13 periodos: 8

El conjunto de gasto de la prestación por nacimiento y cuidado de menor [primer y segundo progenitor] en el año 2020 asciende a: 2.556.574.529,16€.

No se dispone del dato del gasto desglosado en función de que se trate de madres biológicas y segundo/a progenitor/a.

2. No admitir a trámite, en los términos que establece el artículo 18.1, letra c), de la citada Ley 19/2013, las consultas sobre:

Duración media de prestación a segundo/a progenitor/a.

Número de expedientes a tiempo parcial madres biológicas.

Número de expedientes a tiempo total madres biológicas.

Número de expedientes a tiempo parcial segundo/a progenitor/a.

Número de expedientes a tiempo total segundo/a progenitor/a.

Gasto en prestaciones a madres biológicas.

Gasto en prestaciones a segundo/a progenitor/a”.

Este Instituto no dispone de estadísticas con el desglose solicitado. Estas informaciones requieren de acciones previas de reelaboración que exceden de un uso racional de los recursos informáticos y humanos disponibles.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 6 de abril de 2021, la interesada 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:

En la actualidad, la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social no publica estadísticas sobre prestaciones por nacimiento y cuidado de menor relativas a la duración media de prestación a segundo/a progenitor/a, el número de expedientes a tiempo parcial de madres biológicas, el número de expedientes a tiempo completo de madres biológicas, el número de expedientes a tiempo parcial segundo/a progenitor/a, el número de expedientes a tiempo completo segundo/a progenitor/a, el gasto en prestaciones a madres biológicas y el gasto en prestaciones a segundo/a progenitor/a. Para mis investigaciones como Profesora Titular de Universidad (UNED) y para el seguimiento del uso de los permisos como vocal de la Plataforma por Permisos Iguales e intransferibles por Nacimiento y Adopción (PPiINA) tuve que realizar una primera solicitud al Portal de la Transparencia para acceder a dichos indicadores (Nº EXPEDIENTE: 001-032753, de 9 de febrero de 2019). En la primera resolución se aportaron los primeros cinco indicadores y el sexto se publicaba en aquel momento todavía en la web de la seguridad social.

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

Como la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social sigue sin publicar los indicadores, en 2020 y 2021 tuve que volver a pedirlos. En la resolución de 8 de marzo de 2021, esa Dirección resolvió no admitir a trámite la petición de los arriba mencionados indicadores “por no disponer de estadísticas con el desglose solicitado y cuya reelaboración excederían de un uso racional de los recursos informáticos y humanos disponibles” en los términos que establece el artículo 18.1, letra c], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

EXPONGO:

Primero, que entre mi primera petición y la última solo ha cambiado la denominación de los permisos, pero no su naturaleza, por lo que los indicadores desglosados por sexo, forma de uso de la prestación, duraciones medias y gasto total, ofrecidos para el ejercicio de 2018 también están disponibles para las prestaciones ejecutadas posteriormente en 2019 y 2020.

Segundo, como investigadora no he solicitado ninguna desagregación o reelaboración de los datos brutos de la Seguridad Social, que no exista en sus registros, ya que yo puedo reelaborarlos por mis propios medios.

Tercero, solicito que se hagan públicos los datos brutos arriba expuestos para la comunidad investigadora. No es necesario un mayor desglose ni una reelaboración, sino se trata de los mismos datos que la Seguridad Social ya me ofreció en su primera resolución para el ejercicio del año 2018.

Cuarto, el desglose por sexo de todos los indicadores es obligatorio según en el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, por lo que mi petición tiene una firme base legal. Esto es particularmente relevante para los datos sobre el gasto de las prestaciones según sexo, que se ha dejado de publicar en 2020.

4. Con fecha 8 de abril de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, contestando el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, lo siguiente:

En primer lugar, es importante diferenciar entre carecer de la información que le es solicitada a este Instituto y denegar el acceso a la misma ya que la interesada alega que se le ha denegado el acceso a parte de la información, lo cual no es cierto, al contrario, se le ha facilitado toda la información de la que se dispone, por lo que si el Instituto Nacional de la Seguridad Social no dispone de un dato que se le solicita, es imposible que esa información sea suministrada.

En segundo lugar, la interesada alega que “la información denegada fue aportada en una resolución anterior”. Sin embargo, hay una diferencia importante respecto de la información que la interesada recibió en febrero de 2019 y es que en esa fecha existían dos prestaciones distintas: maternidad y paternidad; sin embargo, desde abril de 2019 con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, estas dos prestaciones se unifican en una sola, pasando a denominarse “nacimiento y cuidado de menor” lo que ha implicado un profundo cambio en los aplicativos de gestión de dicha prestación en el Instituto Nacional de la Seguridad Social sin que las estadísticas de las que disponemos actualmente sean las mismas que en las prestaciones por maternidad y paternidad. No obstante, seguimos trabajando en el desarrollo de las estadísticas, y, como muestra es que desde el este mes de abril, disponemos de los datos desglosados por años de los periodos sucesivos (información que añadimos al final de este escrito por si le es de utilidad a la interesada por estar relacionada con la solicitud de información presentada el 7 de febrero de 2021).

Finalmente, indicar que en ningún caso se incumple el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres ya que los datos que se solicitan son en relación a la prestación por nacimiento y cuidado de menor que se disfrutan por los progenitores a tiempo total y a tiempo parcial, y este Instituto no dispone de una estadística sobre las prestaciones que son disfrutadas a tiempo completo o parcial, por lo que si no disponemos de una estadística sobre el disfrute a tiempo completo o parcial no podemos introducir la variable sexo en una estadística (disfrute a tiempo completo o parcial) que no tenemos. Debe tenerse en cuenta que al ser una prestación que puede disfrutarse en múltiples periodos (hasta en 13) alguno de ellos puede ser a tiempo completo, otros a tiempo parcial y con distintas parcialidades, por lo que es no es posible indicar si una prestación es a tiempo completo o parcial, sino que algunos periodos pueden serlo. No obstante, seguimos trabajando para tener cada vez más información estadística sobre esta nueva prestación.

Se añaden los datos indicados en el segundo párrafo del escrito sobre las prestaciones disfrutadas de manera interrumpida en el año 2020: En 2020 se disfrutaron un total de 72.338 prestaciones por nacimiento y cuidado de menor de manera interrumpida lo que supone un 15,55% del total. Las prestaciones del primer progenitor reconocidas de manera interrumpida representan el 1,64% y las del segundo progenitor un 28,68%.

El número de prestaciones por nacimiento y cuidado de menor disfrutadas en periodos sucesivos (datos de ambos progenitores ya que no disponemos del dato desglosado por progenitores):

2 periodos: 54.842	3 periodos: 10.583	4 periodos: 3.160	5 periodos: 1.464
6 periodos: 754	7 periodos: 495	8 periodos: 386	9 periodos: 566
10 periodos: 43	11 periodos: 30	12 periodos: 10	13 periodos: 5

Por todo lo expuesto anteriormente, es por lo que esta Entidad se ratifica en la resolución inicial del expediente 001-053509, notificada el 8 de marzo de 2021, por la que se concedía parcialmente el acceso a la información solicitada.

5. El 28 de abril 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 al reclamante para que, a la vista del expediente, 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 Consejo de Transparencia 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

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>

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”.

3. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita determinada información estadística sobre prestaciones por nacimiento y cuidado del menor en 2020, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración entrega determinada información alegando que no dispone del resto. Así, no ofrece información sobre duración media de prestación a segundo/a progenitor/a, número de expedientes a tiempo parcial madres biológicas, número de expedientes a tiempo total madres biológicas, número de expedientes a tiempo parcial segundo/a progenitor/a, número de expedientes a tiempo total segundo/a progenitor/a, gasto en prestaciones a madres biológicas y gasto en prestaciones a segundo/a progenitor/a”. Añadiendo que “no dispone de estadísticas con el desglose solicitado. Estas informaciones requieren de acciones previas de reelaboración que exceden de un uso racional de los recursos informáticos y humanos disponibles”.

La denegación de esta concreta información viene argumentada en la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración en el sentido de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Dicho precepto debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia 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."

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión.

En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *"El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"*.

Igualmente, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia"*.

Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *"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." (...) 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 (...).*

Por su parte, la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 en el Procedimiento Ordinario núm. 15/2019, confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, señala que *"La LTAIBG no suministra una noción de reelaboración. En su contestación a la demanda la representación procesal del CTBG sostiene que la reelaboración supone "la obtención de un producto nuevo o la elaboración de un informe sobre la*

información solicitada". Para aproximarse a la determinación de la noción de reelaboración hay que tener en cuenta que la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública, entendiendo que la misma comprende contenidos o documentos en cualquier formato o soporte, pero siempre "que obren en poder" de las personas públicas y privadas sujetas a la misma y "que hayan sido elaborados o adquiridos [por ellas] en el ejercicio de sus funciones". De esta noción se deduce que el derecho se ciñe a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentren en poder del órgano o persona sujeto a la LTAIBG.

No obstante, de la misma Ley se deduce que algunas operaciones a efectuar sobre los documentos y contenidos no se consideran reelaboración de la información a efectos de la aplicación del art. 18.1 c). No cabe, por ejemplo, considerar como reelaboración la omisión de informaciones afectadas por los límites del art. 14 a fin de conceder un acceso a parte de la información solicitada, operación contemplada en el art. 15. Tampoco se podrá considerar reelaboración el tratamiento de la información voluminosa o compleja que pueda dar lugar a la ampliación del plazo para facilitar el acceso prevista en el art. 20.1.

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....."

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada, dado que la Administración no dispone de la información tal y como se le solicita. Aun en el supuesto de que los datos "en bruto" se encuentren dentro de las bases de datos del INSS, éste debe proceder a su ordenación, sistematización y depuración para entregársela a la reclamante, lo que constituye una acción previa de reelaboración.

En este sentido, la Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016, por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, señala que "El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular."

Asimismo, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que "el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la

utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate”.

Por lo tanto, la reclamación presentada 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 INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, de fecha 6 de abril de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 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

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>