



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-016608
N/REF: R/0409/2017
FECHA: 27 de noviembre de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 1 de septiembre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de julio de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

- *Relación de excedencias por cuidado de hijo o menor acogido en los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 desglosada por los siguientes conceptos respecto a la persona que ha tomado dicha excedencia:*
 - Sexo
 - Grupo de edad
 - Duración del periodo de excedencia
 - Situación profesional
 - Tipo de contrato o relación laboral
 - Tipo de jornada

ctbg@conseiodetransparencia.es



- Rama de actividad CNAE 2009
 - Sector económico
 - Nivel de formación alcanzado
 - Municipio
 - Provincia
- *En caso de que la información no se encuentre como señalo, solicito que se me entregue como consta en los registros públicos para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.*
 - *Les agradecería que me pudieran remitir la información solicitada en formato accesible (archivo .csv .xls o .xlsx). También les recuerdo que disponen de un plazo máximo de un mes para remitir dicha información.*
2. Con fecha 28 de agosto de 2017, la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), adscrita al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, dictó Resolución, informando a [REDACTED] de lo siguiente:
- *No admitir a trámite la solicitud formulada por cuanto los datos que interesa, en los términos y con las características que son solicitados, no se encuentran disponibles, y permitir el acceso a los mismos o trasladarlos íntegramente en las condiciones que constan en las bases de datos de la TGSS en las que se encuentran residenciados, es contrario y no lo permite la obligación de salvaguarda de los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de los datos de carácter personal que imponen a todas las administraciones públicas la Constitución de 1978, artículos 18, 103, 105 y concordantes, y leyes, entre otras, como la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.*
 - *Confecionar y proporcionar los datos que interesa ajustada a los parámetros de la petición, según lo dispuesto por el artículo 18.1, letra c], de la Ley 19/2013, ya citada, requiere acciones complejas previas de reelaboración; tanto durante el proceso de extracción de datos de bases diferentes, como a efectos de evitar que, por el carácter personal de los mismos y por su baja frecuencia en relación con algunos de los municipios, puedan ser identificados personalmente los afectados.*
 - *En cualquier caso, la complejidad de los datos que interesa, requiere desarrollos informáticos específicos y la intervención de entidades ajenas a la Tesorería General de la Seguridad Social como es la Gerencia de Informática de la Seguridad Social; que excede de lo que cabe considerar un uso racional de los medios materiales e informáticos disponibles.*
3. Con fecha 1 de septiembre de 2017, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, una Reclamación presentada por [REDACTED] al



amparo de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG en base a los siguientes argumentos:

a) *El derecho de acceso a la información pública no choca en ningún momento con el derecho de protección de los datos personales, puesto que lo que demando es información "sin incluir datos personales de los afectados" en virtud del artículo 15 de la Ley 10/2013 y el criterio interpretativo mantenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

b) *La Tesorería General de la Seguridad Social confunde la reelaboración con la extensa labor de recopilación y exploración de la numerosa información solicitada. El periodo de años solicitado corresponde a los datos que ya ofrece el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en <http://www.inmujer.gob.es/ujerCifras/Conciliacion/ExcedPermisos.htm>*

c) *La Tesorería indica que sí dispone de la información, pero que requiere "acciones complejas previas de reelaboración" porque esta se encuentra en "bases diferentes" de datos y para evitar que "por el carácter personal de los mismos y por su baja frecuencia en relación con alguno de los municipios, puedan ser identificados personalmente los afectados"*

d) *La Tesorería podría haber proporcionado la información solicitada para un menor número de años de los solicitados y no haber incluido información sobre el municipio de los afectados, en lugar de inadmitir en su totalidad la solicitud de información*

e) *Es indudable el interés público de los datos solicitados, puesto que la ciudadanía tiene derecho a conocer información relacionada con la conciliación y la igualdad de oportunidades*

4. El 5 de septiembre de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Transparencia de la Tesorería General de la Seguridad Social, para alegaciones. El 28 de septiembre de 2017, tuvieron entrada en el Consejo las alegaciones de la TGSS, en las que manifestaba lo siguiente:

- *Se ratifican íntegramente todas las consideraciones de hecho y derecho que constituyen el fundamento fáctico y jurídico de [la resolución de esta TGSS, reclamada ante ese Consejo y objeto de estas alegaciones.*
- *La elaboración de los datos que interesa la solicitante, ajustados a los parámetros de su petición, no requiere una simple agregación o suma de datos, sino una disociación previa de los que interesan a la solicitante, desligándolos de aquellos a los que están vinculados, que sólo puede materializarse mediante el diseño y construcción previa de herramientas informáticas específicas que permitan acceder y tratar los registros de varias bases de datos, construidas con finalidades diferentes; actuaciones cuya ejecución exige la intervención técnica y operativa de entidades ajenas a la TGSS, como es la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.*



- Sin realizar la previa disociación de datos referenciada en el párrafo anterior, el acceso directamente o mediante copia, como pretende la recurrente, a los datos existentes, en las condiciones en las que se encuentran en los archivos de la TGSS, económicos, identificativos, etc., unos simplemente protegidos y otros especialmente protegidos, por ejemplo, entre estos últimos los datos de salud u origen racial, sí que vulnera el derecho fundamental a la protección de datos y el derecho a la intimidad personal; y sólo puede producirse en los términos que establece la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y toda la normativa que desarrolla esta última.
- Proporcionar los datos que interesa la solicitante exige elaborar una respuesta específica y particular haciendo uso de diversas fuentes de información, requiriendo esa elaboración el concurso técnico de organismos ajenos a la Tesorería General de la Seguridad Social.
- No es la "numerosa información solicitada" según la terminología expresamente utilizada por la reclamante en su escrito, la causa de la inadmisión de su solicitud, sino el tratamiento adecuado de esa información para obtener y confeccionar los datos en los términos que solicita. La información que interesa, con las características que es solicitada, no existe en los archivos de la Tesorería General de la Seguridad Social; algunos de los datos no existen o sólo consta parte de los mismos u otros relacionados; por ejemplo, no constan los datos requeridos sobre la formación alcanzada por cada trabajador; tampoco la información interesada consta clasificada por grupos de edad, etc.
- Los parámetros de la solicitud de acceso y la amplitud del contenido de la misma no han sido fijados por la TGSS, sino por el propio solicitante. En este sentido el acceso más limitado, temporal o materialmente, no varía las consideraciones sobre el mismo, planteando las mismas exigencias de disociación previa y tratamiento.
- Por todo cuanto antecede, a juicio de esta TGSS procede desestimar íntegramente la reclamación objeto de las presentes alegaciones

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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 lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En este caso, la Administración deniega la información por entender que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c), según la cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Este precepto debe ser interpretado conforme al Criterio Interpretativo CI/007/20215, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades concedidas por el artículo 38. 2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

- *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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- II. El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- III. Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.



- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer "los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...".

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

4. Asimismo, hay que tener en consideración la doctrina de los Tribunales de Justicia, contenida en sentencias como las siguientes:

Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: "La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.

Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".



(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.”

La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“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 esta 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”.*

Y la Sentencia 63/2016, dictada en Apelación, de 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. 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” (...).*

5. En el presente caso, la Administración argumenta que la información solicitada no existe en los archivos de la Tesorería General de la Seguridad Social, porque algunos de los datos no existen o sólo consta parte de los mismos u otros relacionados; por ejemplo, no constan los datos requeridos sobre la formación alcanzada por cada trabajador; tampoco la información interesada consta clasificada por grupos de edad, requiriendo esa elaboración el concurso técnico de organismos ajenos a la Tesorería General de la Seguridad Social y que tampoco se puede dar la información tal y como consta en los archivos de la TGSS porque vulnera el derecho fundamental a la protección de datos y el derecho a la intimidad personal, al contener económicos, identificativos, etc., unos simplemente protegidos y otros especialmente protegidos, por ejemplo, entre estos últimos los datos de salud u origen racial.

Teniendo esto en consideración, debe tenerse en cuenta la amplitud de los datos solicitados por la interesada que, más allá de los que pudieran afectar, por sí solos o en conjugación con otros, al derecho a la protección de datos personales y recordando que la anonimización de la información no puede ser considerada como reelaboración en el sentido del art. 18.1 c) de la LTAIBG, alcanza a numerosas variables cuya conjugación, a nuestro juicio y atendiendo a los argumentos señalados por la Administración, puede implicar un supuesto de reelaboración de la información.

Así, en estas condiciones, este Consejo de Transparencia entiende que resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada, ya que requiere de una búsqueda



especifica de los datos solicitados, intercalando muy diversos criterios de búsqueda (*Sexo, Grupo de edad, Duración del periodo de excedencia, Situación profesional, Tipo de contrato o relación laboral, Tipo de jornada.....*), debiéndose realizar un Informe específico a solicitud del interesado, lo que coincide con el concepto de reelaboración según ha sido interpretado por los tribunales de justicia y por este Consejo de Transparencia.

En conclusión, por todos los argumentos señalados, la presente Reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 1 de septiembre de 2017, contra la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), adscrita al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, 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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda

