



Resolución 734/2019

S/REF: 001-037296

N/REF: R/0734/2019; 100-003029

Fecha: 15 de enero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Tesorería General de la Seguridad Social

Información solicitada: Cláusulas de salvaguarda de pensiones

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 25 de septiembre de 2019, la siguiente información:

Número de personas que a día de hoy todavía están incluidas en la cláusula de salvaguarda de las pensiones.

Estas personas, hasta el 31 de diciembre, pueden acceder a la jubilación por el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta, según recoge el RDL 28/2018, en su punto veintiocho. Estar incluidas significa que cuando una de estas personas pregunta por su situación en el INSS le dicen que puede jubilarse antes del 31 de diciembre por la ley previa. Es decir él tiene el dato y lo que se pide es que se realice la suma de todas estas personas.

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

Nos gustaría disponer del dato desglosado por apartados a y b, del apartado 5, de la disposición transitoria cuarta y por edad, en cada uno de los dos apartados a y b mencionados. Apartado a, despidos individuales y apartado b, expedientes de regulación de empleo.

2. Con fecha 15 de octubre de 2019, la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL contestó al reclamante lo siguiente:

Con fecha 26 de septiembre de 2019, esta solicitud se recibió en la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre.

Esta entidad acuerda no admitirla a trámite al 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”.

No se dispone de ninguna explotación estadística que permita obtener la información solicitada, de tal forma que para dar una respuesta sería necesario una elaboración expresa de la información contenida en informativos o certificados, con el consiguiente desvío de medios materiales y personales necesarios para la gestión, sin que por otra parte se observe un interés público en la obtención de estos resultados.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 21 de octubre de 2019, [REDACTED] [REDACTED] 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:

El colectivo de personas que día de hoy todavía cumplen las condiciones de la cláusula de salvaguarda de las pensiones nos hemos dirigido al Portal de Transparencia solicitando se nos informe del número total de incluidos en la citada cláusula, que en principio decaería el próximo 1/1/2020.

La conocida como cláusula de salvaguarda de las pensiones tiene su origen en la reforma de las pensiones realizada mediante la ley 27/2011. En esta ley se incluyó la disposición final duodécima (cláusula de salvaguarda de las pensiones) que eximía a los trabajadores desempleados en el momento de la reforma de la aplicación de los retrasos en la edad de jubilación durante el periodo transitorio, que finaliza el 1/1/2027.

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

El PP, de forma unilateral, mediante el RDL 5/2013, introdujo una limitación temporal en la citada cláusula, que ha persistido en el RDL 28/2018 y que tiene como consecuencia principal que el colectivo afectado tiene en este momento asignado el acceso a la jubilación anticipada mediante la ley previa a la reforma de las pensiones, ley 40/2007 y tiene el acceso a la jubilación ordinaria con los nuevos periodos de cotización exigidos según la ley 27/2011.

Siendo el colectivo de desempleados de larga duración mayores de 61 años no es posible cumplir los nuevos requisitos de periodos de cotización y por tanto su edad de jubilación se retrasará. Esto no ocurría mientras la cláusula de salvaguarda mantenía su redacción original. Algunas de estas personas suscribieron convenios especial siguiendo el consejo de la Tesorería de la Seguridad Social que, por el cambio legislativo en el RDL 5/2013, no han sido respetados. Otros afectados firmaron acuerdos con sus empresas o fueron incluidos en EREs en base a la redacción original de cláusula que tampoco son respetados.

En esta situación es de mucho interés conocer el número exacto de afectados por la limitación temporal introducida en la cláusula de salvaguarda de las pensiones. Sin embargo desde el Portal de Transparencia se nos responde que no es de interés público. No estando en absoluto de acuerdo con esta afirmación, interponemos esta queja esperando sea tenida en consideración.

Tampoco estamos de acuerdo en que contar a las personas incluidas en la cláusula requiera reelaboración puesto que ese dato es conocido de forma individual. Cuando acudimos presencialmente al INSS en grupo, se nos indica quienes sí y quienes no están incluidos en la citada cláusula.

Lo único que se solicita del Portal de Transparencia es la realización de una consulta informática que cuente el total de los incluidos en la misma. Esta información es de vital importancia puesto que todavía muchos de los incluidos en la cláusula de salvaguarda de las pensiones desconocen su situación. La ley 27/2011 obligaba a la Administración a facilitar esta información que se iba dar mediante la famosa carta naranja comprometida por el Gobierno.

Finalmente el Gobierno decidió incumplir su compromiso y la propia ley en 2014. Durante este tiempo nuestro colectivo ha tomado decisiones irreversibles en base a la redacción original de cláusula de salvaguarda y se está viendo sometido a una permanente inseguridad jurídica y enorme incertidumbre.

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó al reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.

5. Con fecha 22 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Organismo, el 16 de diciembre de 2019 en los siguientes términos:

[REDACTED] ha presentado, en un periodo de 18 meses, 5 solicitudes de información sobre el número de trabajadores que, en la fecha de cada solicitud, se encontraban afectados en cada uno de los apartados de la citada D.T.4ª.5 TRLGSS en las que se han ido introduciendo pequeñas variaciones pero a las que siempre se ha respondido que no se disponía de la información solicitada.

La disposición transitoria 4ª.5 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) mantiene la posibilidad de aplicar la normativa anterior a la Ley 27/2011 a 2 colectivos:

a) Las personas cuya relación laboral se haya extinguido antes de 1 de abril de 2013, siempre que con posterioridad a tal fecha no vuelvan a quedar incluidas en alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social.

b) Las personas con relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, suscritos o declarados con anterioridad a 1 de abril de 2013, siempre que la extinción o suspensión de la relación laboral se produzca con anterioridad a 1 de enero de 2020.

Será condición indispensable que los indicados acuerdos colectivos de empresa se encuentren debidamente registrados en el Instituto Nacional de la Seguridad Social o en el Instituto Social de la Marina, en su caso, en el plazo que reglamentariamente se determine.

Respecto a la reclamación presentada, se reitera lo dicho hasta la fecha: no se dispone de los datos solicitados sobre número de trabajadores que permanecen en alguna de las situaciones previstas en la citada disposición transitoria 4ª.5, dado que la información estadística elaborada en el INSS queda limitada a las pensiones o prestaciones ya causadas, careciendo de información sobre el número de trabajadores que todavía no han accedido a las mismas.

Esto no impide que, ante una solicitud individual de una jubilación, en la que el trabajador facilite la información necesaria o permita a la Entidad la obtención de la misma, se realicen todas las actuaciones necesarias para hacer un cálculo de la prestación solicitada. De esta

forma, recibida la solicitud, se analiza individualmente, para cada trabajador, su vida laboral y, en su caso, las circunstancias específicas que determinan la normativa a aplicar para determinar los requisitos de acceso y la cuantía de prestación.

En muchos casos, dichas circunstancias específicas no pueden deducirse de la información parametrizada, sino que es necesario la comprobación y extracción manual de los datos. Así ocurre en parte del colectivo de trabajadores que están encuadrados en el apartado b) de la Disposición Transitoria 4ª.5 TRLGSS.

A este respecto se informa:

- El INSS dispone de la relación de empresas con expedientes de regulación de empleo o acuerdos colectivos acordados antes del 1 de abril de 2013, pero esta relación queda limitada a los códigos de cuentas de cotización afectados. Esta información está publicada en la página web de la Seguridad Social, desde el 13 de abril de 2014, en la siguiente ruta: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/2836>.

- Cada empresa de las incluidas en la anterior relación debía presentar al INSS la documentación acreditativa de dichos ERE o acuerdos, que se encuentra debidamente archivada. Para estos supuestos es necesaria la búsqueda del archivo, y la posterior comprobación y extracción manual de la información necesaria del mismo.

- Determinar el número total de trabajadores que, encontrándose en dichos listados, no han realizado una actividad laboral posterior que haya dado lugar a su inclusión en el Sistema de Seguridad Social implicaría una elaboración expresa en la que, además de extraer información de documentos archivados, implicaría una posterior reelaboración de la información para determinar la inexistencia de actividad laboral posterior. Esta elaboración supondría un importante desvío de medios necesarios para el mantenimiento de la gestión ordinaria de la entidad.

Respecto a la posibilidad de analizar los numerosos informativos, en la medida en que no se encuentran parametrizados, si existe información no incluida en los aplicativos informáticos (como es el supuesto mencionado en el punto anterior y sobre el que consulta el reclamante), implicaría asimismo la necesidad de una elaboración expresa de la respuesta, en la que no se está controlando la actividad de la Administración, sino la actividad de los particulares, lo que cae claramente fuera de la finalidad de la LTAIBG.

Asimismo señalar que la Base de datos de Pensiones no es de fácil manejo, de tal forma que sólo se dispone de determinadas explotaciones estadísticas, y cualquier otra información no

disponible requeriría el diseño de programas informáticos especiales, para los que se deben determinar las variables a considerar, los criterios de tratamiento de la información, etc. considerándose que entrarían dentro de la causa inadmisión por reelaboración, tal y como recoge en el artículo 18.1.c LTAIBG, debiéndose tener en cuenta que, asimismo, obligarían a la paralización del resto de la gestión que realiza el INSS.

Por otra parte, se hace mención al Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre del CTBG de reelaboración de la información fijado por el propio Consejo de Transparencia y la interpretación que se ha hecho del mismo por parte de los tribunales.

Independientemente de la decisión que adopte ese CTBG, a esta reclamación también podría también serle de aplicación el contenido de lo regulado en el apartado e) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por tratarse de una solicitud manifiestamente repetitiva o tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, la Presidencia 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](#)⁵, 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,

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&tn=1&p=20181206#a12>

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 cuanto al fondo del asunto, relativo al número de personas con cláusula de salvaguarda de pensiones, la Administración alega que no dispone de esa información tal y como se solicita, y entiende que el acceso requerido implicaría una acción de reelaboración, ya que *determinar el número total de trabajadores que no han realizado una actividad laboral posterior que haya dado lugar a su inclusión en el Sistema de Seguridad Social implicaría una elaboración expresa en la que, además de extraer información de documentos archivados, implicaría una posterior reelaboración de la información para determinar la inexistencia de actividad laboral posterior. Esta elaboración supondría un importante desvío de medios necesarios para el mantenimiento de la gestión ordinaria de la entidad.*

A este respecto, debemos recordar que la [Disposición Final 12ª de la Ley 27/2011, de 1 de agosto](#)⁶, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en la redacción dada por el [Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo](#)⁷, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, prevé que se seguirá aplicando la regulación de la pensión de jubilación, en su diferentes modalidades, requisitos de acceso y condiciones y reglas de determinación de prestaciones, vigentes antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2011, a las personas con relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, suscritos o declarados con anterioridad a 01-04-2013, siempre que la extinción o suspensión de la relación laboral se produzca con anterioridad a 01-01-2019.

De igual modo, y a los mismos efectos, les será de aplicación la regulación de la pensión de jubilación vigente antes del 01-01-2013, a quienes hayan accedido a la pensión de jubilación parcial con anterioridad a 01-04-2013, así como a las personas incorporadas antes de dicha fecha a planes de jubilación parcial recogidos en convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresa con independencia de que el acceso a la jubilación parcial se haya producido con anterioridad o posterioridad a 01-04-2013.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13242&p=20181229&tn=2>

⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2874

4. En desarrollo de las disposiciones establecidas en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, el [Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre](#)⁸, determina que mediante Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y de la Dirección del Instituto Social de la Marina (ISM) se elaborará una relación de empresas afectadas por expedientes de regulación de empleo, convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresa, o decisiones adoptadas en procedimientos concursales, en los que resulten de aplicación las previsiones de la disposición final duodécima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto. Esta información está publicada en la página web de la Seguridad Social, desde el 13 de abril de 2014: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/2836>.

Las previsiones iniciales contenidas al respecto por el R.D. 1716/2012, fueron objeto de modificación posterior por Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, de forma que extendió las posibilidades de aplicación de la legislación anterior a 01-01-2013 a los instrumentos aprobados, suscritos o adoptados con anterioridad al 01-04-2013, amplió el plazo para su presentación hasta el día 15-04-2013 e introdujo la comunicación preceptiva de los acuerdos colectivos de empresa con carácter previo al día 15-04-2013, como condición indispensable para el reconocimiento de las pensiones de jubilación de conformidad con la regulación de la pensión de jubilación vigente a 31-12-2012.

En el presente caso, el reclamante pretende que la Administración elabore un Informe, actualmente no existente, en el que se detalle el número de personas que a día de hoy todavía están incluidas en la cláusula de salvaguarda de las pensiones, teniendo previamente en cuenta los siguientes elementos de manera acumulativa:

- Número de trabajadores con relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, suscritos o declarados con anterioridad a 01-04-2013, siempre que la extinción o suspensión de la relación laboral se produzca con anterioridad a 01-01-2019.
- Número de trabajadores que hayan accedido a la pensión de jubilación parcial con anterioridad a 01-04-2013, así como a las personas incorporadas antes de dicha fecha a

⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-15765>

planes de jubilación parcial recogidos en convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresa con independencia de que el acceso a la jubilación parcial se haya producido con anterioridad o posterioridad a 01-04-2013.

- Todo ello, partiendo de una previa relación de empresas afectadas por expedientes de regulación de empleo, convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresa, o decisiones adoptadas en procedimientos concursales, en los que resulten de aplicación las previsiones de la disposición final duodécima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, listado que cuenta con unas 30.400 empresas y que sí existe actualmente.
5. Llegados a este punto, debe analizarse si todo lo expuesto supone o no una acción previa de reelaboración de la información, no permitida por 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".

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada, puesto que facilitar la información implicaría su elaboración expresa mediante el manejo de muy diversas fuentes de información, situaciones y/o datos personales de los trabajadores. No encontramos, por lo tanto, ante la solicitud de una información que, tal y como es requerida, no existe y que, en consecuencia, debería ser elaborada *ex profeso* para dar respuesta al solicitante. En consecuencia, entendemos que la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 21 de octubre de 2019, contra la resolución de la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 15 de octubre de 2019.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁹](#), 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 octubre¹⁰](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



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](#)¹¹.

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

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>