



Resolución 946/2020

S/REF: 001-050401

N/REF: R/0946/2020; 100-004675

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Información solicitada: Pagos a administraciones ubicadas en Asturias del IRMC (Instituto para la Transición Justa)

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, 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 20 de noviembre de 2020, la siguiente información:

El Instituto para la Transición Justa ha cogido el relevo al anterior Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC). Quería conocer la cantidad de pagos que ha hecho a administraciones ubicadas en Asturias desde su constitución el IRMC y ahora el Instituto para la Transición Justa. Si fuera posible, quería el desglose de los pagos realizados en cada año, detallando el objeto del mismo.

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

2. Mediante Resolución de 14 de diciembre de 2020, el INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA, O.A. (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO) respondió al solicitante lo siguiente:

Analizada la petición y consultados los datos solicitados en lo que respecta a este Instituto se constata que facilitar la información requerida exige una reelaboración previa de la información, ya que abarca un periodo muy extenso y se desconoce el alcance de pago a estos efectos, si se refiere a cualquier tipo de pago incluidas las subvenciones.

Por lo anterior, se resuelve INADMITIR la información solicitada, en virtud del artículo 18.1.c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, relativo a las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

3. Ante la citada de contestación, con fecha 30 de diciembre de 2020, el solicitante presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

-La respuesta se limita a aplicar el artículo 18.1.c sin motivarlo, ni explicar las causas materiales o razonamientos jurídicos que la sustentan.

-El Instituto actual y su predecesor son los encargados de facilitar un nuevo tejido económico en las comarcas mineras. Para ello, una de las herramientas que han utilizado son la firma de convenios de fondos mineros con administraciones y empresas en los citados territorios. Es habitual que el instituto, las empresas favorecidas y las administraciones territoriales con las que los suscribe anuncien inversiones con cargo a dichos fondos.

-Lo que se solicita es la lista de inversiones efectivamente realizados en el ámbito territorial de Asturias, lo que supone un ejercicio elemental de rendición de cuentas. No siempre lo anunciado coincide con lo efectivamente ejecutado, para lo cual se requiere conocer los importes realmente satisfechos y el objeto de los mismos. De ahí la pregunta.

-A juicio de este peticionario, el artículo 8 de la Ley de Transparencia ya incluye entre las obligaciones de publicidad activa ofrecer esta información, que, salvo error por mi parte, no localizo ni en la web del Instituto. Los datos sobre planes anteriores remiten a apartados de la web que se dicen en construcción a pesar de la obligación que estipula la ley. La

memoria económica no detalla los proyectos y cuantías efectivamente satisfechos. De ahí que se solicite la información.

4. Con fecha 7 de enero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 22 de ENERO de 2021, el INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA realizó las siguientes alegaciones:

En relación con la solicitud hemos de manifestar que está redactada en términos muy amplios y genéricos. Así, en relación con el marco temporal vigente, tanto del extinto Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (en lo sucesivo IRMC) así como el actual Instituto para la Transición Justa, O.A. abarca un período de tiempo muy extenso, 23 años (el IRMC fue creado en 1998 por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), por lo que la totalidad de la información existente está contenida y archivada en distintos formatos heterogéneos, tanto informáticos de los distintos años que resultan obsoletos como físicos, por lo que necesariamente la información requerida en los términos expuestos debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, por lo que se requiere necesariamente una acción previa de reelaboración.

Asimismo, la solicitud está formulada en términos imprecisos ya que como se indicaba en la resolución reclamada en interesado no hacía referencia al alcance de ni se especificaba el tipo de pago, ni tampoco si se incluían las subvenciones, tan sólo hacía referencia genérica en cuanto al objeto de la solicitud.

SEGUNDA. - Junto con lo anterior ha de considerarse que este Instituto carece de medios y personal suficiente tal y como ha reconocido el propio Tribunal de Cuentas en su Informe de Fiscalización sobre las ayudas a la reactivación de las comarcas mineras, de 30 de enero de 2020, que expresamente refiere que “Se considera conveniente reforzar los recursos asignados al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras destinados a la gestión de las ayudas para promover el desarrollo alternativo de las zonas mineras. En particular, deberían incorporarse funcionarios especializados en materia de gestión de subvenciones y habría de abordarse la modernización de los medios informáticos del Instituto para asegurar el cumplimiento de los requisitos técnicos de la tramitación electrónica de los procedimientos y facilitar una gestión más ágil y eficiente...”

Falta de medios que se ha visto agravada recientemente por la crisis sanitaria derivada del COVID-19, por lo que resulta imposible proporcionar la información solicitada.

(...)

En el caso que nos ocupa se dan ambos supuestos, referidos anteriormente, en los que puede subsumirse el concepto de “reelaboración”, porque, en primer lugar, Instituto para la Transición Justa, O.A. no dispone de información informatizada y heterogénea de toda la información del periodo de 23 años requerido, ni existe un fichero de “pagos para administraciones de Asturias” en una base de datos, por lo que para ello debería solicitarse la información a archivos que están fuera de las instalaciones del Instituto y debería ser objeto de elaboración “ex novo” lo que requeriría, además, de medios y personal de los que no se dispone.

CUARTA. - Refiere, finalmente, el ██████████ en relación con la publicidad activa, que no localiza la información en la web del Instituto y que los enlaces contenidos en la misma están “en construcción”

Respecto a esta cuestión y en relación con las obligaciones que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cabe señalar que el Instituto para la Transición Justa, O.A ha cumplido tanto con las obligaciones de publicidad activa como con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, del que el ██████████ tiene constancia a través de las dieciséis solicitudes que han supuesto el mismo número de resoluciones por parte de este Instituto (Expedientes de solicitud de acceso a información números 001-001186, 001-001917, 001-002217, 001-002354, 001-003411, 001-006080, 001-007097, 001-011080, 001-012302, 001-012304, 001-012322, 001-012324, 001-012326, 001-012328 y 001-012332)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), 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 Gobierno³](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, que con carácter potestativo y previo a su eventual

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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 12⁴](#), 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 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. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar que el objeto de la solicitud de información se centra en *conocer la cantidad de pagos que ha hecho a administraciones ubicadas en Asturias desde su constitución el IRMC y ahora el Instituto para la Transición Justa*; así como, que el citado Instituto ha inadmitido la solicitud al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*.

Argumenta el citado Instituto para la Transición Justa que (i) *la solicitud está redactada en términos muy amplios y genéricos*, (ii) *abarca un periodo muy extenso- 23 años-*, (iii) *la totalidad de la información existente está contenida y archivada en distintos formatos heterogéneos, tanto informáticos de los distintos años que resultan obsoletos como físicos*, (iv) *y carece de medios y personal*.

En relación con la causa de inadmisión invocada, hay que señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁵, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁶, de 12 de noviembre en el que se concluye lo siguiente:

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

“(…) 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.

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.

4. Asimismo, debe apuntarse también la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- La Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid⁷, razona que *“En efecto, “reelaborar “significa volver a elaborar algo y en el presente caso, para poder suministrar la información solicitada hay que elaborar una “contabilidad” que no existe para cada uno de los canales, porque los costes de los mismos no aparecen desglosados en la contabilidad que presenta la actora y que es pública (aportándose con la demanda las páginas webs que facilitan dicha información). La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, por lo que la interpretación que hace el Consejo, resulta excesivamente restrictiva y contraria al espíritu de la norma. (...) **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”**.*
- La Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional⁸ 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**” (...).*
- La Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid concluye 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 está disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. **En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene***

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.”

- La Sentencia 54/2019, de 8 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 37/2018-D, que se pronuncia en los siguientes términos: ***“(…) No se comparte que para la divulgación de la información interesada sea necesaria una acción previa de reelaboración. Entendido ello de acuerdo con los criterios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y con diversos pronunciamientos judiciales, no se debe apreciar cuando se trata del acceso a información que conste en archivos y documentos existentes con anterioridad a la solicitud. Si la Administración requerida dispone de la información, tal como se solicita, y se requiere a lo sumo de su ordenación, no se trataría de un supuesto de reelaboración. Por el contrario, sí se trataría de un supuesto de reelaboración si lo que se pretende es que a partir de los datos de que disponga la Administración la misma elabore un informe. (...) el hecho de que los datos relativos al pago a los colaboradores contratados por la Corporación demandante no se encuentren ordenados o tengan que ser recabados a distintas unidades no implica que deban ser reelaborados. Se trata de recabarlos y de transmitirlos tal como constan.”***
- En idéntico términos se pronuncia la reciente Sentencia 47/2020, de 13 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 107/2019, que, además de lo anterior, también concluye, que ***“(…) Existiría una acción de reelaboración, de acuerdo con la sentencia de 25 de abril de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid en el Procedimiento Ordinario 33/2015, si se pide una información de que no se dispone, no existiendo obligación de producirla.(…) “***

5. Teniendo en cuenta lo anterior, a nuestro juicio, en el presente caso, aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública y deben ser justificadas de manera clara, atendiendo a las circunstancias que se dan en el presente supuesto entendemos que nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la citada causa de inadmisión.

Y ello, por cuanto se debe partir, como ya se ha indicado, de que una parte de la información solicitada -que como señala la Administración *está redactada en términos muy amplios y genéricos*, lo que implicaría en primer término buscar los diferentes tipos de pago que se hayan podido realizar a las Administraciones Asturianas- se encuentra en archivos físicos, que entendemos antiguos, dado que solicita de un período de 23 años, y que según indica la

Administración *están fuera de las instalaciones del Instituto*; y, otra parte de la información solicitada, aunque ya está informatizada, no dispone de *un fichero de “pagos para administraciones de Asturias” en una base de datos.*

En este sentido, y de acuerdo con lo señalado en el Criterio de este Consejo y como han puesto de manifiesto nuestros Tribunales, la información solicitada tendría que elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, archivos físicos e informáticos, y, en los que, además, no está fácilmente accesible la información.

Cabe señalar, además, que aunque el criterio de este Consejo es claro al respecto de que una información voluminosa o compleja –que permite ampliar el plazo para resolver- no significa reelaboración, también señala el mencionado criterio que *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.* En el presente supuesto la información se solicita desde la *constitución del IRMC y ahora el Instituto para la Transición Justa*, y que según consta en los antecedentes y ha informado el Ministerio se trata de un *período de 23 años.*

Es decir, en el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene conforme se solicita y cuya obtención no es sencilla. Dado que, a partir de una serie de información –pagos hechos a Administraciones Asturianas- que constan en distintos archivos - algunos informatizados y otros físicos-, se pretende que el Instituto elabore una respuesta. Por lo que, entendemos estaríamos ante un supuesto de reelaboración.

Todo ello, con independencia de que el Instituto, como alega, carezca de medios y de personal.

6. Por último, hay que señalar, en relación *con la publicidad activa*, que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comparte la postura del Instituto, en cuanto a que señala que *ha cumplido tanto con las obligaciones de publicidad activa como con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, del que el [REDACTED] tiene constancia a través de las dieciséis solicitudes que han supuesto el mismo número de resoluciones por parte de este Instituto.*

Dado que, las solicitudes de información que presente el interesado al amparo de la LTAIBG deberán ser respondidas por la Administración y facilitada la información que se solicite, salvo que fueran de aplicación algunos de los límites o causas de inadmisión establecidas en la LTAIBG, como el presente supuesto.

Mientras que en materia de publicidad activa, el Artículo 5.1 de la LTAIBG dispone que *Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.*

Añadiendo su apartado 4, que *La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.*

En este sentido, cabe recordar que el Preámbulo de la LTAIBG señala que *La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos. En materia de información institucional, organizativa y de planificación exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. En materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica. Igualmente, en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos.*

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos, debemos concluir con la desestimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 30 de diciembre de 2020,

frente a la Resolución de 14 de diciembre de 2020 del INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA, O.A. (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO).

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](#)⁹, 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](#)¹⁰.

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

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

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