



Resolución 331/2021

S/REF: 001-066235

N/REF: R/0384/2022; 100-006760

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

Información solicitada: Ayudas concedidas por el Instituto para la Reestructuración para la Minería del Carbón

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 27 de febrero de 2022 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), la siguiente información:

«[...] Solicito información de cuántas ayudas dentro del Plan MINER ha concedido el Instituto para la Reestructuración para la Minería del Carbón desde sus inicios en 1997 hasta el último año disponible. En la medida de lo posible, me gustaría que la información estuviera desglosada por:

- Nombre del proyecto

- Entidad beneficiaria

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

- *Cuantía en euros.*
- *Procedencia de la financiación (regional / nacional / europea),*
- *Grado de desarrollo de cada uno de los proyectos.*

También solicito información, si la hubiera, de los informes sobre el grado de realización de estos proyectos, puestos de trabajo creados en las zonas afectadas, etc».

2. Por resolución de 28 de abril, el Departamento ministerial concernido inadmite la solicitud en los siguientes términos:

«Con fecha 27 de febrero de 2022 ha tenido entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, solicitud de acceso a la información pública, formulada por Don xxx... al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la que requiere la siguiente información:

Ayudas concedidas por el Instituto para la Reestructuración para la Minería del Carbón dentro del Plan MINER desde sus inicios en 1997 hasta el último año disponible.

Dicha solicitud quedó registrada con el número 001-066235.

Analizada la misma, se decide resolver negativamente esta solicitud debido a que se trata de una "información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de elaboración" tal y como se contempla en el artículo 181.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia.»

3. Mediante escrito registrado el 28 de abril de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) frente a la precitada resolución de 28 de abril de 2022 por la que se inadmitía su solicitud de acceso a la información.

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

4. Con fecha 29 de abril de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 18 de mayo de 2022 se recibió escrito del Gerente del Instituto para la Transición Justa O.A. con el siguiente contenido:

«[...]

PRIMERA.- [...]

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.

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.

TERCERA.- En relación con lo anterior, el Criterio interpretativo número 7/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de fecha 12 de noviembre de 2015, refiere que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por el Consejo 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.

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 se dispone de un fichero que contenga la información solicitada por lo que para obtener dicha información debería solicitarse, a su vez documentación a archivos diversos 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.- Con motivo de una reclamación similar, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se pronunció en su Resolución 946/2020 de fecha 14 de abril de 2021 desestimando la reclamación formulada contra resolución, también, de este Instituto y en cuyo Fundamento de Derecho quinto refería que:

“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 se encuentra en archivos físicos, que entendemos antiguos, dado que solicita de un período de 23 años y están fuera de las instalaciones del Instituto.

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.

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.”

Por lo expuesto,

SUPLICA AL CONSEJO que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, así como las razones expuestas, teniendo por efectuadas en debida forma las consideraciones precedentes, ratificando el criterio mantenido en la resolución emitida por este Instituto.»

5. El 23 de mayo de 2022 se trasladaron al interesado las alegaciones realizadas por la Administración a fin de que pudiera manifestar lo que tuviese por conveniente, sin que en la fecha en que se dicta esta resolución se haya recibido en esta Autoridad Administrativa Independiente escrito alguno sobre el particular.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de](#)

Transparencia y Buen Gobierno³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁵ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. En relación con la reclamación presentada procede recordar, en primer término, que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que "*La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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*".

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG

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

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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

al manifestar que *“con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta”*.

4. La presente reclamación trae causa de una solicitud en relación con las ayudas que, en el seno del Plan MINER, ha concedido el Instituto para la Reestructuración para la Minería del Carbón desde sus inicios en 1997 hasta el último año disponible, formulada en los términos que figuran en los antecedentes.

El Ministerio requerido resuelve inadmitir la solicitud al considerar, sencillamente, de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, esto es, tratarse de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Mientras que en fase de alegaciones argumenta la concurrencia de la causa de inadmisión, en síntesis, en los términos amplios y genéricos en que está planteada la solicitud, los heterogéneos formatos en que está archivada la documentación desde 1998, la insuficiencia de medios de que dispone y el precedente de la Resolución de este Consejo 946/2020, de 14 de abril de 2021.

5. Centrado el objeto de la reclamación en los términos expuestos, en primer lugar corresponde señalar que la invocación de un precedente en el seno de un procedimiento por parte de la Administración ha de mantener, al menos, identidad de objeto entre el precedente y el supuesto de hecho posterior al que se pretende aplicar. En el presente caso la Administración cita como fundamento para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión *ex artículo 18.1.c) LTAIBG*, entre otros, la anterior resolución del Consejo R/946/2020, de 14 de abril de 2021, que tenía por objeto *«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»*. Como puede apreciarse de la mera lectura de la solicitud de este procedimiento que ha quedado reproducida en los antecedentes, el objeto de ambas difiere notablemente. Si en el precedente se apreció que la solicitud estaba redactada en *“términos muy amplios y genéricos”*, lo que motivaba una tarea adicional de búsqueda de documentos para tratar de identificar a qué pagos se estaba haciendo referencia, en el supuesto ahora examinado los términos literales en que está redactada la solicitud son lo suficientemente claros, concisos y precisos como para que la Administración no tenga que llevar a cabo complejas operaciones hermenéuticas para desentrañar su objeto. Éste, en definitiva, aparece perfectamente identificado en la solicitud y versa sobre un asunto distinto al resuelto en aquella resolución.
6. Formulada la anterior precisión, teniendo en cuenta que la reclamación presentada ante este Consejo se circunscribe a la inadmisión de la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el

artículo 18.1.c) de la LTAIBG, conviene traer a colación el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»*

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente* de la necesidad de reelaborar la información para poderla facilitar al solicitante; motivación que, en este caso y tal como se ha reproducido en el fundamento jurídico 4, si bien la resolución inicial contenía una fundamentación parca, sí se aprecia una mayor argumentación en la respuesta que ofrece la Administración en trámite de alegaciones.

Constatada la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por la Administración evidencian la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...).»*

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es* [en el caso

enjuiciado en la sentencia] *información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta doctrina se recoge, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)*».

Se confirma y se precisa, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

Descartadas que la ausencia de medios materiales o personales pueda fundamentar por sí misma la causa de inadmisión, así como la aplicación mecánica de la resolución R/0946/2020, en el presente caso se sustenta por la Administración la aplicación de causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG en que la información está archivada en distintos formatos homogéneos, tanto informáticos como físicos, y que debería solicitarse a archivos diversos que están fuera de las instalaciones del Instituto. La apreciación de estas circunstancias que inciden sobre el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información no supone, sin embargo, la imposibilidad total de su reconocimiento planteado en términos rigoristas de “todo o nada”.

La configuración constitucional del derecho de acceso a la información, su concepción amplia en los términos sentados por una constante línea jurisprudencial del Tribunal Supremo y la aplicación restrictiva de las causas de inadmisión comportan la necesidad de ponderar las pretensiones del recurrente con la realidad fáctica de la Administración. En este sentido, las exigencias de interpretación estricta, proporcionalidad y justificación expresa requeridas para

la aplicación de las causas de inadmisión obliga a examinar siempre la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada antes de acordar la denegación integral, pues toda limitación de un derecho habrá de ceñirse a lo estrictamente necesario para preservar el otro derecho o bien jurídico afectado, logrando un equilibrio que permita el máximo grado de eficacia posible de todos los derechos, bienes e intereses jurídicos en conflicto.

De acuerdo con ello, en suma, en el caso que ahora nos ocupa puede admitirse que la Administración debe realizar una tarea de reelaboración para la información más antigua – búsqueda en otros archivos, fuentes diversas-, pero no sucede lo mismo con aquella información relacionada con subvenciones que se encuentre informatizada en los archivos dependientes de un único organismo, en este caso, el Instituto para la Transición Justa, O.A..

En consecuencia, la reclamación debe estimarse parcialmente, debiendo facilitar el organismo requerido la información que se encuentre informatizada en su ámbito de disposición.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información que se encuentre soportes informáticos en su ámbito de disposición:

Cuántas ayudas dentro del Plan MINER se han concedido hasta el último año disponible. En la medida de lo posible, desglosada por:

- Nombre del proyecto
- Entidad beneficiaria
- Cuantía en euros.
- Procedencia de la financiación (regional / nacional / europea),
- Grado de desarrollo de cada uno de los proyectos.

Informes, si los hubiera, sobre el grado de realización de estos proyectos, puestos de trabajo creados en las zonas afectadas, etc.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante

De acuerdo con el [artículo 23.1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>