



Resolución 227/2022

S/REF: 001-064912

N/REF: R/0242/2022; 100-006555

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

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

Información solicitada: Copia del análisis efectuado por el IDAE para nota aclaratoria de la aplicación del Real Decreto 736/2020, de 4 de agosto.

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de enero de 2022 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), la siguiente información:

«He visto una nota del Ministerio, con título “NOTA ACLARATORIA PARA LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO 736/2020 DE 4 DE AGOSTO, POR EL QUE SE REGULA LA CONTABILIZACIÓN DE CONSUMOS INDIVIDUALES EN INSTALACIONES TÉRMICAS EN EDIFICIOS.

En esa nota se señala que “Según un análisis elaborado por IDAE sobre una muestra de sistemas de reparto de gastos de calefacción centralizada en edificios, para edificios situados en zonas climáticas C, D y E, con sistemas de contabilización y, al menos, dos años completos

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

ya instalados, se desprenden ahorros medios muy variables cuyos rangos usuales están entre el 25 por ciento y el 40 por ciento. Hay que considerar que estos ahorros pueden variar incluso dentro de un mismo edificio, ya que están afectados por el uso del edificio, el estado de conservación en cuanto a eficiencia energética del mismo, y la gestión que se haga de los sistemas de climatización”.

Con respecto a ello, les solicito una copia del análisis elaborado por IDAE citado en esa Nota Aclaratoria. ¿Hay edificios en los que el ahorro haya sido negativo?»

2. Mediante resolución de fecha 8 de febrero de 2022, el INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE), del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, contestó al solicitante, en resumen, lo siguiente:

«(...) 2. Con fecha 21 de enero de 2022, esta solicitud se recibe en el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para su resolución.

3. Una vez analizada la solicitud formulada y teniendo en cuenta que el estudio se ha elaborado con datos reales de consumos de viviendas y que este Instituto no dispone de los permisos para difundirlo, el detalle de los datos no pueden ser difundidos.

Sin embargo, este Instituto puede contestar que no, no hay edificios en que el resultado haya sido negativo, ya que el análisis consideró la existencia de valores atípicos que se trataron estadísticamente como tales.

Por tanto, al no disponer de permiso por parte de este Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía para difundir los datos, se considera que, procede inadmitir la solicitud, y en su virtud

RESUELVO

PRIMERO: Con fundamento en lo dispuesto en el apartado 1. b) del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública con referencia expediente número 001-064912.

SEGUNDO: Cursar respuesta a las solicitudes de referencia, a través de la Unidad de Información de Transparencia (UIT) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.»

3. Mediante escrito registrado el 14 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

«Aduce la inadmisión apoyándose en el punto b) del artículo 18 de la Ley 19/2013, y sin embargo hace públicas algunas conclusiones de dicho estudio en una nota aclaratoria publicada por el propio Ministerio.

Además, no se corresponde el motivo aducido en la inadmisión (punto b del artículo 18) con el razonamiento explicado, que es que no tiene permiso para facilitar los datos.

A este respecto señalar que puede facilitar el informe sin especificar los inmuebles a los que se refiere, de manera que, en ningún caso se verían comprometida la privacidad de los datos, ni se precisaría ningún permiso. Además, el punto 3 del artículo 19 de la citada Ley ya establece un plazo para que los posibles afectados puedan pronunciarse».

4. Con fecha 18 de marzo de 2022, 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, sin que conste la presentación de escrito alguno en este procedimiento.
5. El 11 de abril de 2022, el reclamante presenta un escrito en el que da respuesta, según manifiesta, a los *requerimientos 7206, 7208 y 7286* de este Consejo de Transparencia. Se trata de un escrito único en el que se realizan diversas alegaciones en relación con esta reclamación y con las reclamaciones 243/2022 y 244/2022. En resumen, se alega (i) que no resulta de recibo la alusión a la falta de permiso para difundir los datos del informe y que en ningún caso se trata de datos de carácter personal pues no permiten la identificación de ninguna persona, (ii) que no concurre el 18.1.b) LTAIBG y (iii) que la resolución del Ministerio incurre en diversas contradicciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de](#)

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

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

Transparencia y Buen Gobierno⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ 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. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información relativa a la *Nota aclaratoria para la aplicación del Real Decreto 736/2020 de 4 de agosto, por el que se regula la contabilización de consumos individuales en instalaciones térmicas en edificios*, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho. En particular, en este caso, se solicita copia del análisis efectuado por el IDAE así como la respuesta al interrogante de si existen edificios en los que el ahorro haya sido negativo.
4. Con carácter previo a la resolución de fondo de esta reclamación, conviene precisar que ésta se circunscribe a la negativa a proporcionar la copia del análisis efectuado por el IDAE al que se refiere la citada *Nota aclaratoria* del Ministerio pues la segunda cuestión incluida en la solicitud inicial, concerniente a la existencia, o no, de edificios en los que el ahorro haya sido negativo no se menciona en la reclamación y ha obtenido una respuesta que ya fue objeto de

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&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

análisis por este Consejo de Transparencia en la reclamación R/243/2022 (resolución 186/2022, de 18 de agosto).

En efecto, tal como se desprende de los antecedentes de hecho, el ahora reclamante presentó en su día tres solicitudes de acceso a la información ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en relación con la *Nota aclaratoria para la aplicación del Real Decreto 736/2020, de 4 de agosto, por el que se regula la contabilización de consumos individuales en instalaciones técnicas de edificios*. En las tres solicitudes, tras transcribir el párrafo de la nota aclaratoria que hace referencia al análisis elaborado por el Instituto de Diversificación del Ahorro de la Energía (IDAE), se reclamaba el acceso a diversas cuestiones que, en algún caso, resultan coincidentes.

Así, en la solicitud con número de expediente 001-064914 el reclamante preguntaba, entre otras cosas, si constan edificios en los que el ahorro haya sido negativo. Esta solicitud fue inadmitida dando lugar a la reclamación n.º R/243/2022 que ha sido resuelta por este Consejo en sentido desestimatorio (resolución 186/2022, de 18 de agosto) al entender que el organismo requerido había dado respuesta adecuada a la solicitud.

5. En segundo lugar, y por lo atañe a la negativa a facilitar la copia del análisis elaborado por IDAE que se cita *Nota Aclaratoria* emitida por el Ministerio procede, se adelanta ya, la estimación de la reclamación en la línea de lo razonado en la resolución 226/2022, de 29 de agosto que resuelve la reclamación R/244/2022 interpuesta por el mismo reclamante.

En efecto, la entidad reclamada –que no ha formulado alegaciones en este procedimiento, dificultando así el proceder de este Consejo– inadmite la solicitud de acceso a una copia del análisis elaborado por el IDAE con dos argumentos: (a) que el análisis contiene datos de consumos reales de vivienda para cuya difusión carece de permiso y (b) que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

- (a) Pues bien, por lo que respecta a la primera cuestión es cierto que, como ha señalado ya el Tribunal Supremo en su sentencia (STS) de 12 de julio de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:2484) «*los datos de consumo energéticos individualizados para cada punto de suministro, contenidos en las Curvas de Carga Horaria (CCH), junto al código universal que identifica cada punto de suministro (CUPS), que las distribuidoras remiten al operador del sistema, pueden ser considerados datos de carácter personal, en cuanto referidos a persona identificable, dado que el operador del sistema, utilizando medios lícitos y razonables a su alcance, puede llegar a conocer la identidad del titular del contrato de suministro o del usuario de que se trata*»; lo que determina que resulte de aplicación la normativa de protección de datos de carácter personas. Esta jurisprudencia resulta de aplicación a los datos relativos al consumo de energía

individualizado en la medida en que permiten acceder al perfil personal (hábitos de consumo) del hogar de que se trate.

No obstante lo anterior, el reclamante ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones que no necesita conocer los inmuebles concretos ni su ubicación geográfica y que puede facilitarse la información solicitada de forma tal que no se vulnere el derecho a la protección de datos de carácter personal —esto es, posibilidad de facilitar los datos de la muestras obtenidas en los inmuebles de forma disociada que no permita identificar a los concretos consumidores—.

En consecuencia se ha de concluir que no está justificada la inadmisión de la solicitud por este motivo.

- (b) En relación con la pretendida concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, debe reiterarse que la mera cita del precepto o su paráfrasis no constituyen una justificación suficiente de su concurrencia teniendo en cuenta que, según consolidado criterio de este Consejo y con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las causas de inadmisión y los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información deben ser interpretados de forma estricta, cuando no restrictiva, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho *que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho* — — STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—.

En este sentido, tanto la apreciación de la causas de inadmisión como la aplicación de los límites exige *una justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida* —vid. SSTs de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

Resulta evidente, en este caso, que la mera referencia que contiene la resolución a que concurre la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG resulta insuficiente para proporcionar una justificación de la aplicabilidad de la citada causa de inadmisión en los términos exigidos por el Tribunal Supremo; sobre todo teniendo en cuenta que la exigencia de motivación tiene como finalidad evitar que se deniegue información que sea relevante para la rendición de cuentas y para el conocimiento de cómo se toman las decisiones públicas y cómo se aplican. En este caso, considera este Consejo que el acceso al análisis de los datos y muestras obtenidos, análisis que se derivan las conclusiones que fundamentan la elaboración de la *Nota aclaratoria* emitida por el Ministerio para la aplicación del Real Decreto regulador de la contabilización de los consumos individuales constituye información pública relevante cuya denegación no ha sido fundamentada por el organismo requerido.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE), del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, de fecha 8 de febrero de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE), del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Copia del análisis elaborado por el IDAE al que alude la *Nota aclaratoria para la aplicación del Real Decreto 736/2020 de 4 de agosto, por el que se regula la contabilización de consumos individuales en instalaciones térmicas en edificios.*

TERCERO: INSTAR al INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE), del 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, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>