



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-007097
N/REF: R/0089/2017
FECHA: 25 de mayo de 2017

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

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de febrero de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 6 de junio de 2016, [REDACTED] solicitó al entonces MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA, Y TURISMO, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- *El Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (más conocido como Instituto del Carbón) es el organismo dependiente del Ministerio de Industria encargado del reparto de los fondos mineros y las ayudas ligadas a sus convenios.*
- *Quería saber, para cada uno de los años comprendidos entre 2012 y 2015, qué procedimientos de reintegro parcial o total de ayudas se han iniciado, y que declaraciones de pérdida de derechos de cobros han sido igualmente tramitadas.*
- *Para cada uno de los expedientes, quería saber el importe de la cuantía que se reclama o no se paga, y los motivos que han llevado a dicha acción.*

No consta respuesta del Ministerio.

2. El 27 de febrero de 2017, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia escrito de Reclamación de [REDACTED], en el que manifestaba lo siguiente:

ctbg@consejodetransparencia.es



-La consulta fue formulada el 6 de junio de 2016 y el Portal de Transparencia la reconoce como en tramitación, pero el departamento competente (MINETUR - Instituto de la Minería) no la ha atendido.

-Según el Criterio Interpretativo 1 del Consejo, las reclamaciones realizadas tras un silencio administrativo no están sujetas a plazo.

-La solicitud no fue desatendida de forma puntual. El objetivo de la misma era precisamente conocer los expedientes de reintegro iniciados, asunto sobre el que en ocasiones anteriores se había preguntado. El Ministerio de Industria esta vez confirmo que la tramitación se derivaría al Instituto de la Minería, descargando en el la competencia. No hubo tampoco respuesta.

-Este ciudadano tiene en total cinco consultas sin atender por parte del Instituto. Cabría deducir que está fallando sistemáticamente la comunicación entre la Unidad de Transparencia del ministerio y el Instituto, sin embargo en una sexta ocasión si tuvo el honor de recibir respuesta por parte del Instituto.

-O existe un fallo de comunicación no permanente, o el Instituto está incumpliendo con la Ley de Transparencia cuando le resulta conveniente

-Ruego a este Consejo adopte las medidas oportunas para reconducir al Instituto a la senda de la legalidad, recordando que el incumplimiento de las obligaciones que nos impone a todos las normas con rango de ley tienen consecuencias jurídicas.

3. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia trasladó la documentación obrante en el expediente al actual MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL, el 1 de marzo de 2017, para alegaciones. Esta solicitud de alegaciones fue retirada el 22 de mayo de 2017.
4. El 24 de mayo de 2017, tuvieron entrada finalmente las alegaciones del INSTITUTO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA MINERÍA DEL CARBÓN Y DESARROLLO ALTERNATIVO DE LAS COMARCAS MINERAS, adscrito al Ministerio, en las que manifestaba lo siguiente:
 - *Este Organismo tiene asignadas entre sus competencias institucionales esenciales la tramitación de las ayudas incardinadas en los siguientes programas de subvenciones:*
 - Ayudas sociales por costes laborales para trabajadores de edad avanzada*
 - Ayudas sociales por costes laborales mediante bajas indemnizadas*
 - Ayudas a la Industria Minera del Carbón para cubrir las pérdidas de la producción corriente*



Ayudas por costes excepcionales para el cierre de unidades de producción

Ayudas para el desarrollo de proyectos empresariales generadores de empleo

Ayudas mínimas a pequeños proyectos empresariales generadores de empleo

Ayudas para el desarrollo de infraestructuras y de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera, mediante la suscripción de convenios con las distintas Comunidades Autónomas y Entidades Locales

- *Respecto a los programas de ayudas descritos, el Instituto ejerce las preceptivas labores de vigilancia y control de ejecución, que redundan, en su caso, en la iniciación de procedimientos de reintegro y declaración de la pérdida del derecho al cobro de algunas de las ayudas inicialmente adjudicadas. En esta labor, el Organismo debe observar un escrupuloso respeto a la normativa vigente en materia de protección de los derechos de los beneficiarios sometidos al ejercicio de control, asegurando a estos, en todo caso, que los procedimientos en los que se ven incurso no los conculquen en modo alguno.*
- *Pues bien, dada la complejidad y extensión de esta tarea, que en muchos casos no ha dado lugar aún a pronunciamientos firmes en la vía administrativa, así como las posibles repercusiones legales a las que podría dar lugar la contestación a la solicitud formulada este Organismo está valorando el mejor modo de dar satisfacción a su consulta, sin vulnerar al propio tiempo los derechos a los que se hacía referencia en el apartado precedente.*
- *En consecuencia, en relación con las alegaciones que el interesado realiza en su reclamación acerca de una supuesta inobservancia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, por parte de este Organismo, no se ajustan plenamente a la realidad, puesto que sólo se ha pretendido desde el Instituto hacer compatible las previsiones de esta norma con el resto de las disposiciones legales que resulta necesario tomar en consideración en el ejercicio de sus competencias. No existe, en ningún caso, vocación de ocultamiento de la información a la que los ciudadanos tengan derecho a acceder.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter



potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe analizarse si la presente Reclamación cumple con los límites temporales que marca la LTAIBG para su correcta presentación.

El artículo 24 de la LTAIBG dispone que *Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa y que La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.*

En el caso que nos ocupa, se presenta Reclamación ante este Consejo el día 27 de febrero de 2017, siendo la solicitud de acceso a la información de fecha 6 de junio de 2016,.

Es Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia (CI/001/2016, de 17 de febrero) que frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio administrativo negativo, como ocurre en este caso en aplicación de lo dispuesto en el artículo 20.4 de la LTAIBG al haber transcurrido el plazo previsto para dar una respuesta a la solicitud de información indicado en el apartado 1 del mismo precepto, la posterior Reclamación no estará sujeta a plazo. Ello es así porque el Tribunal Constitucional ha fijado una reiterada jurisprudencia -entre otras, SSTC 6/1986, de 21 de enero, 204/1987, de 21 de diciembre, 188/2003, de 27 de octubre, 220/2003, de 15 de diciembre, 14/2006, de 16 de enero, 39/2006, de 13 de febrero, 186/2006, de 19 de junio, 27/2007, de 12 de febrero, y 64/2007, de 27 de marzo-, asumida también por el Tribunal Supremo, según la cual resulta contrario al derecho a la tutela judicial efectiva la posibilidad de que una desestimación presunta adquiera firmeza. Esta doctrina se encuentra sistematizada en el Fundamento Jurídico 3 de la STC 3/2008, de 21 de enero, a tenor del cual “[...] *Conforme a esta jurisprudencia constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente*





una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas, hemos concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable –y menos aún, con arreglo al principio pro actione, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE–, al primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa".

Es importante señalar que el criterio adoptado por este Consejo de Transparencia respecto de las reclamaciones por desestimación presunta cuenta con el respaldo de la Abogacía del Estado. A mayor abundamiento, doctrina jurisprudencial consolidada, tanto a nivel administrativo como constitucional, permite aplicar este criterio, porque lo contrario vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la Constitución Española. Es por ello que, en el presente caso la Reclamación no puede considerarse extemporánea, puesto que ello implicaría, además, primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente Resolución expresa. La actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entró en vigor el 3 de octubre de 2016, también consagra este razonamiento, en su artículo 122.1.

4. Igualmente, este Consejo de Transparencia quiere hacer una mención relativa al plazo de que dispone la Administración para contestar a las solicitudes de acceso a la información que se le presenten.

Debemos recordar la obligación legal de contestar a las solicitudes de acceso a la información en el plazo de un mes, conforme determina el artículo 20.1 de la LTAIBG, según el cual *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.*

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados



por esta Ley (Artículo 12), que configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente **el deber de entregarla**, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14 (Sentencia nº 60/16, de fecha 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid).

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016) sobre esta demora en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

A mayor abundamiento, el procedimiento de tramitación que se ha llevado a cabo, en este caso, a través del Portal de la Transparencia es enteramente electrónico, lo que hace más difícilmente justificable una falta de contestación como ésta.

Actualmente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas determina, en su artículo 29, *que Los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos y*, en su artículo 88.5, *que En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento.*



5. Teniendo en cuenta lo anterior, y especialmente a la obligación de responder por parte de la Administración, que aún permanece, este Consejo de Transparencia, al igual que en el expediente de reclamación R/0088/2017, que afecta al mismo interesado y que es relativo a un asunto similar al ahora planteado, considera que el escrito de alegaciones no recoge ningún argumento adicional, más allá del número de procedimientos a los que afecta la solicitud y a su posible incidencia procedimientos administrativos de reintegro abiertos. Como puede observarse, la negativa no se argumenta bajo ninguna causa de inadmisión de la solicitud (art. 18 de la LTAIBG) o límites al acceso (art. 14), únicos supuestos en los que puede restringirse el derecho de acceso y que, además, deben ser objeto de interpretación restrictiva.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, a juicio de este Consejo de Transparencia y teniendo en cuenta el tipo de información que se pide (por un lado, numérica en cuanto a procedimientos iniciados, dato que parece disponer la Administración al indicar la posible incidencia del acceso a la información en procedimientos en curso y al importe de la cuantía que se reclama y, por otro, de control del proceso de decisiones, esto es, la motivación del inicio de los procedimientos de reintegro), no parece concurrir ningún límite al acceso que impida proporcionar la información.

Así y atendiendo al sucinto argumento proporcionado en relación a la posible afectación a procedimientos en curso, debe recordarse que la información que se requiere no afecta a datos de carácter personal y que de la generalidad de los términos de la solicitud no se aprecia que lo solicitado pueda afectar a los mencionados procedimientos. No obstante, debe recordarse que la LTAIBG permite que el acceso que se conceda tenga carácter parcial ex artículo 16, que se pronuncia en los siguientes términos.

En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

Debe, no obstante, recordarse al INSTITUTO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA MINERÍA DEL CARBÓN Y DESARROLLO ALTERNATIVO DE LAS COMARCAS MINERAS que dicho acceso parcial tiene que argumentarse en la interpretación, restrictiva y atendiendo a las circunstancias del caso concreto, de algunos de los límites del artículo 14 y que el mismo también puede ser objeto de control por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

6. En conclusión, y teniendo en cuenta lo indicado en el apartado precedente, a juicio de este Consejo de Transparencia, procede estimar la Reclamación presentada, por lo que se debe facilitar al Reclamante la siguiente información, relacionada con las ayudas percibidas al amparo de los convenios de Fondos Mineros suscritos en su día con el Instituto del Carbón:



- *Para cada uno de los años comprendidos entre 2012 y 2015, qué procedimientos de reintegro parcial o total de ayudas se han iniciado, y qué declaraciones de pérdida de derechos de cobros han sido igualmente tramitadas.*
- *Para cada uno de los expedientes, quería saber el importe de la cuantía que se reclama o no se paga, y los motivos que han llevado a dicha acción.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de febrero de 2017, contra el actual MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la información señalada en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al actual MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

