



CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO
REGISTRO DE SALIDA
Fecha: 02-06-2015 Nº: 134-2015



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-001025; 001-001466; 001-001467;

001-001468

N/REF: R/0082/2015

FECHA: 29 de mayo de 2015

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 D. [REDACTED] mediante escrito de 27 de marzo de 2015, 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 remitida, el Sr. [REDACTED] presentó entre enero y marzo de 2015, al Ministerio de Fomento y 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 adelante, LTAIBG) varias solicitudes de acceso a la información relativas a diversas cuestiones sobre la iluminación de la Red de Carreteras del Estado. En concreto, las solicitudes, presentadas a través del Portal de la Transparencia, iban destinadas a conocer:
 - a. *El coste de la iluminación de la Red de Carreteras del Estado en el ámbito de la Demarcación asturiana para los ejercicios 2010 a 2014.* Solicitud número 001-001025
 - b. *El consumo eléctrico (en kw y su coste económico) de los puntos de luz de la Red de Carreteras del Estado para los años 2007 a 2014.* Solicitud número 001-001466
 - c. *Copia de las órdenes, circulares e instrucciones remitidas por la Dirección General de Carreteras a las distintas Demarcaciones de*



carreteras con el motivo de modificar, actualizar o analizar la iluminación de la Red de Carreteras del Estado así como, en el caso de que existiera, copia de los informes cursados por la Demarcación de Carreteras de Asturias sobre su aplicación. Solicitud número 001-001467

- d. Desde 2007, el número de farolas y puntos de luz instalados en la Red de Carreteras del Estado de la Comunidad Autónoma de Asturias que han variado su funcionamiento, pasando de estar permanentemente encendidas a serlo sólo en supuestos de circunstancias meteorológicas adversas, en cuántas se ha disminuido su consumos. Solicitud número 001-001468

2. El Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Carreteras denegó la información en todo los casos, alegando lo siguiente:

- a. En las dos primeras, solicitudes relativas al consumo eléctrico, que *“los sistemas de iluminación de la Red de Carreteras del Estado no están dotados de contadores de consumo independientes que permitan obtener el dato solicitado”*
- b. En la solicitud sobre las órdenes, circulares e instrucciones, que las mismas constituyen *“un elemento de funcionamiento interno, siendo comunicaciones e informes de carácter auxiliar”* por lo que considera de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG según la cual *“se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando sean referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenidas en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”*.
- c. En lo que respecta a la última de las solicitudes, se considera de aplicación las causas de inadmisión previstas en los artículo 18.1 c) - cuando la información solicitada requiera de una actividad previa de reelaboración- y e)- inadmisión en el caso de que la solicitud sea manifiestamente repetitiva o tenga un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG.

3. El Sr. [REDACTED] entendiéndolo que las respuestas no daban cumplida respuesta a sus solicitudes presentó, el 27 de marzo y al amparo del artículo 24 de la LTAIBG, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

- a. En 1999, la DG de Carreteras aprobó el documento *“Recomendaciones para la iluminación de carreteras y túneles”* donde se fija la ubicación y número de las farolas, luminarias y puntos de luz instalados en las infraestructuras viarias.
- b. En junio de 2010 se remitió por parte de la DG de Carreteras a todas las demarcaciones una nota de servicio que se apartaba de los



- parámetros de las anteriores recomendaciones, instando a apagarlas farolas situadas en autovías "en campo abierto".
- c. En abril de 2011 se presentó por el Ministerio de Fomento un "Plan de ahorro y eficacia" en el que se reconocía que se habían apagado casi 15.000 puntos de luz sin ningún coste ni disminución de la seguridad vial.
 - d. Posteriormente, la DG de Carreteras remitió unas "Instrucciones complementarias" a la nota de servicio de 2010, ampliando los casos en los que los puntos de luz debían disminuir de intensidad o ser apagados.
 - e. El objeto de las solicitudes de información planteadas es conocer el número de puntos de luz que se han apagado en la Red de Carreteras del Estado y el ahorro generado con ello y, especialmente, tener información acerca del efecto de estas medidas en Asturias.
4. La Subdirección General de Reclamaciones de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió, el 21 de abril de 2015, a dar traslado a la Unidad de Transparencia del Ministerio de Fomento de la documentación contenida en el expediente a los efectos de que pudieran realizar las alegaciones que se considerasen oportunas.
5. Las alegaciones del Ministerio de Fomento, recibidas el 23 de abril, indicaban lo siguiente:
- a. Cada uno de los contadores eléctricos que posee la Dirección General de Carreteras en sus instalaciones mide el consumo eléctrico de todo lo que está conectado al contador, sin que sea posible distinguir entre los consumos de los distintos tipos de elementos que están conectados a dicho contador. Todos ellos producen consumos eléctricos distintos de los de iluminación, pero se miden en el mismo contador conjunto sin que sea posible su distinción. Por esta razón, resulta materialmente imposible proporcionar una respuesta.
 - b. En lo relativo al número de puntos de luz que se han apagado, la DG de Carreteras no dispone de un censo de puntos de luz y, además, su número varía constantemente. Asimismo, los puntos de luz pueden estar encendidos o apagados en función de circunstancias diversas como la presencia de obras o las condiciones meteorológicas. Por este motivo, no es posible obtener este dato.
 - c. Finalmente, y en lo que se refiere a la Nota de Servicio solicitada, a su juicio, no es más que unas instrucciones internas sin que tenga validez legal fuera del ámbito en el que fue dictada. Por ello, se considera de aplicación la causa de inadmisión de la solicitud prevista en el artículo 18.1 b).



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. En primer lugar, cabe analizar el argumento proporcionado por el Ministerio de Fomento respecto de la imposibilidad material de proporcionar información sobre consumo eléctrico y número de puntos de luz. A este respecto, debe señalarse que 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"*. 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 el organismo que recibe la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

En lo que respecta a la información sobre consumo eléctrico y situación de los puntos de luz, según lo alegado por el Ministerio de Fomento, la información solicitada no puede proporcionarse porque resulta "imposible". Con ello, lo que se puede interpretar es que, a juicio de ese Departamento, no se trata de información que obre en poder de dicho organismo, por lo que no sería considerada información pública a los efectos del artículo 13 de la LTAIBG. No obstante, para este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, resulta cuanto menos sorprendente que, por un lado, se alegue que resulta imposible decir cuántos puntos de luz se han apagado y, por otro, que en la página 87 del documento titulado "Plan de ahorro, eficiencia energética y reducción de emisiones", de abril de 2011 y publicado en la página web del Ministerio de Fomento, se diga expresamente que *"como consecuencia de la aplicación de la Nota de Servicio 3/2010 de Junio de 2010 se han apagado, sin disminuir la seguridad viaria, un total de 14.854 puntos de luz, sin ningún coste. Desde su entrada en vigor en el segundo semestre, esta medida supuso un ahorro en el consumo energético del pasado año 2010 de 1,35 millones de euros"*. Para proporcionar estas cifras resulta claro que debe conocerse cuántos puntos de luz existen, aunque sólo sea para identificar aquéllos que, de acuerdo al Plan de ahorro, van a apagarse y, sobre todo, conocer el consumo, aunque sea al menos global, para determinar el ahorro alcanzado. Por ello, no resultaría aventurado imaginar que, si se dieron cifras tan exactas en el mencionado Plan de 2011, se disponía, al menos en ese momento, de los medios necesarios para obtener la información. Y no sólo eso, sino que, en buena lógica, un Plan de ahorro en base al cual se adoptan medidas de tal calado destinadas al ahorro energético, debe ser objeto de un seguimiento en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, por cuanto podría también pensarse que las cifras inicialmente recogidas son actualizadas periódicamente.

La tramitación y respuesta a las solicitudes de acceso a la información debe realizarse siempre atendiendo al espíritu de la norma: facilitar un mayor y mejor conocimiento de la actuación pública como elemento esencial para favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y el proceso de rendición



de cuentas. Sí, como se dice por el Ministerio de Fomento, no se dispone de los medios técnicos necesarios para saber los puntos de luz concretos para una Demarcación o zona de la Red de Carreteras del Estado, sí puede proporcionarse la cifra global cuyo conocimiento por parte del mencionado Departamento Ministerial, a juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ha quedado acreditado.

El mismo argumento puede ser utilizado para el caso del consumo energético. No cabe denegar de plano la información solicitada alegando imposibilidad material de dar el detalle de la información solicitada sin tener en cuenta que el objetivo de la solicitud, tal y como se desprende claramente del texto de la reclamación presentada, no es otro que, *"conocer cuántos puntos de luz o farolas han sido apagados o vieron su potencia disminuida, cuál fue el ahorro generado, cuáles las instrucciones dadas desde la Dirección General a las Demarcaciones de Carreteras del Estado"*

2. En lo que respecta a la aplicación de denegación del acceso a las órdenes, circulares e instrucciones remitidas por la Dirección General de Carreteras a las demarcaciones al objeto de modificar, actualizar o analizar la iluminación de la Red de Carreteras del Estado, según información obtenida por este Consejo de Transparencia a través de una sencilla búsqueda por internet, en la página web del Ministerio de Fomento ya se encuentran publicadas al menos algunas de estas documentaciones.

Así, a título de ejemplo, el ya mencionado Plan de ahorro, eficiencia energética y reducción de emisiones, menciona que, en aplicación de la Nota de Servicio 3/2010 se habían reducido un número considerable de puntos de luz, lo que había conllevado una importante reducción del gasto. Pues bien, esa Nota de Servicio 3/2010, la misma que la Dirección General de Carreteras niega proporcionar, está publicada en la propia web institucional del organismo, dentro de la normativa técnica que, en materia de iluminación, se publica dentro del apartado relativo a dicha DG.

Es decir, se está declarando la inadmisión a trámite de una solicitud por tener como objeto información que se considera de carácter interno cuando está publicada en la página web del organismo. Y no sólo eso, sino que en el mismo apartado, se puede acceder otros documentos como, por ejemplo, la Orden Circular 36/2015 sobre criterios a aplicar en la iluminación de carreteras a cielo abierto y túneles o a la Instrucción sobre medidas a adoptar por las Demarcaciones de Carreteras para reducir el consumo de energía eléctrica en las instalaciones de alumbrado.

3. En este sentido, se consideran necesarias algunas apreciaciones respecto de la interpretación que se hace de la causa de inadmisión del artículo 18.1 b). Según la mencionada disposición, *"Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*



b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.

Del tenor literal de precepto transcrito, y ante la ausencia de desarrollo reglamentario de la norma que defina con mayor precisión las causas de inadmisión del mencionado artículo 18, cabe concluir que es la condición de información *auxiliar o de apoyo* la que debe concurrir en la información solicitada para que la solicitud pueda ser inadmitida. El precepto, además, recoge algunos supuestos que pueden entenderse incluidos en información auxiliar o de apoyo: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos. Es decir, es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea una nota, borrador, resumen o informe interno el que conllevaría la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b). De igual manera, la consideración de auxiliar o de apoyo presupone una limitada incidencia o relevancia en una decisión pública.

En el caso concreto, la información que se califica como interna que, como hemos comentado, debe conectarse con su condición de auxiliar o de apoyo, no dejan de ser instrucciones o directrices de obligado cumplimiento y que tienen una consecuencia directa como es la aplicación concreta de decisiones adoptadas en el marco de los sistemas de iluminación de la Red de Carreteras en España. Por este motivo, no puede calificarse como información de carácter interno y, aún menos, auxiliar o de apoyo. De hecho, su publicación en la web del Departamento, parece compartir esta afirmación.

Cabe también recordar que la aplicación de una causa de inadmisión debe hacerse en todo caso mediante resolución debidamente motivada, algo que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no se ha realizado en este caso concreto.

4. Respecto a la última de las solicitudes, destinada a conocer el número de farolas y puntos de luz instalados en la Red de Carreteras del Estado en la Comunidad Autónoma de Asturias cuyo funcionamiento haya variado, la misma se deniega al entender que, para suministrar la información solicitada, es necesaria una actividad previa de reelaboración, dado que el número de puntos de luz *“va variando constantemente y no se dispone de la recopilación de la información solicitada”*. Por todo ello, se considera que se incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG. Asimismo, se alega que la solicitud es *“manifiestamente repetitiva o tenga un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, por lo que cabe aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1 e)”*.

Respecto a la interpretación de qué debe entenderse como reelaboración, y en ausencia también de la interpretación que, previsiblemente, se realice por parte del reglamento de desarrollo de la Ley, a juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno esta causa de inadmisión puede aplicarse, por ejemplo, cuando la información que se solicita, si bien relativa al ámbito funcional de actuación del



organismo o entidad que recibe la solicitud, debe elaborarse expresamente para dar respuesta a la misma, por ejemplo haciendo uso de diversas fuentes de información o cuando carezca de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información, de tal manera que no sea posible proporcionar la solicitada.

Dado el detalle de lo que se solicita, tanto debido a que se pide identificación concreta de los puntos cuyo funcionamiento vaya variando, variación que, según el Ministerio de Fomento, es constante, como por su ámbito geográfico, concretamente los puntos de luz instalados en Asturias, cabe concluir que, efectivamente, dar cumplida respuesta a lo solicitado exige una preparación o *reeleaboración* de la información.

Cuestión distinta es la aplicación de la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1. Por parte del Ministerio de Fomento no se argumenta, en ningún momento, por qué la solicitud debe entenderse como repetitiva o abusiva ya que no se aporta ningún dato que permita comprobar, por ejemplo, que la información se ha solicitado en numerosas ocasiones o que se persiga un objetivo más allá que el de conocer información en poder de organismos públicos al objeto de comprobar la actuación pública. Es por ello, que no se aportan datos que permitan considerar que la solicitud incurre en la causa de inadmisión del artículo 18.1 e).

5. En definitiva, y de acuerdo a lo desarrollado en los puntos anteriores, procede concluir que:
 - a. En 2011 fueron adoptadas medidas concretas en materia de eficiencia y ahorro energético en base a información que es ahora objeto de solicitud. Si bien podría entenderse que no se dispone de los medios técnicos necesarios para saber los puntos de luz concretos para una Demarcación o zona de la Red de Carreteras del Estado, sí puede proporcionarse una cifra global. No se justificaría, por tanto, denegar ahora la información alegando que no se tienen los medios necesarios para obtenerla.
 - b. La inadmisión de la solicitud de información por entender de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1 letra b) no es posible en este caso ya que lo que se entiende como información "interna" ya ha sido objeto de publicación en la web institucional del Ministerio de Fomento .
 - c. En lo que respecta a la solicitud de información relativa al número de puntos de luz que han variado su funcionamiento en la Red de Carreteras del Estado de la Comunidad Autónoma de Asturias, parece acreditado que proporcionar lo solicitado requeriría una actividad previa de reelaboración.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:



1. **Estimar** la reclamación presentada por la denegación de información en los expedientes con números 001-001025, 001-001466 y 001-001467.
2. **Desestimar** la reclamación presentada por la denegación de información en el expediente número 001-001468.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, y de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se podrá interponer, potestativamente, recurso de reposición ante la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación de la presente resolución, o directamente 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez