



Resolución 186/2022

S/REF: 001-064914

N/REF: R/0243/2022; 100-006556

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

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

Información solicitada: Consumos individuales en Instalaciones Térmicas en edificios

Sentido de la resolución: Desestimatoria

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 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

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

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 que me informen acerca de si dichos ahorros comprenden únicamente los efectos de instalar únicamente repartidores de costes, o incluyen también edificios en los que se dispone de otros elementos como válvulas termostáticas ¿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 el estudio incluía tanto repartidos de costes como válvulas termostáticas y los resultados fueron tratados considerando ambas alternativas. Ante la pregunta de si se han hallado edificios en los que el ahorro ha sido negativo, la respuesta es no, 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 001-064914.

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. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 15 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

El Ministerio ha hecho pública una nota aclaratoria en la que se señala que según los datos de un informe se logran unos ahorros instalando unos repartidores de costes de calefacción, y marca explícitamente que la documentación justificativa no pueden incluir otros elementos distintos de los repartidores, razón por la cual quiero saber si en el informe han incluido elementos adicionales, lo cual desvirtuaría por completo la nota aclaratoria.

Ante lo discordante de los resultados que aporta, quiero realizar un contraste para determinar si se han realizado correctamente los cálculos y de esta manera saber si la información proporcionada en la nota del Ministerio es o no engañosa, por lo que los solicito.

Además, en ningún momento hacen alusión a la ley de protección de datos, extremo éste además que quedaría en su caso solventado sin más que omitir la localización de los inmuebles donde se han realizado los análisis.

Adicionalmente, el artículo 19.3 de la ley 19/2013 señala que, en su caso, se podría pedir permiso a los afectados.

He tenido que seleccionar una causa de inadmisión que no se corresponde con la aducida en la contestación, porque si no seleccionaba una no me permitía presentar esta reclamación, y no hay ninguna que se corresponda con la causa aducida para la inadmisión, lo cual constituye además otra causa para rechazar la inadmisión.

4. Con fecha 15 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. El 25 de marzo de 2022 se recibió escrito del INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDEA), con el siguiente contenido resumido:

(...)

Se inadmite con fundamento en lo dispuesto en el apartado 1. b) del artículo 18 de la Ley 19/2013. No obstante, también la resolución traslada respuesta a las preguntas formuladas: “este Instituto puede contestar que el estudio incluía tanto repartidor de costes como válvulas termostáticas y los resultados fueron tratados considerando ambas alternativas. Ante la

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

pregunta de si se han hallado edificios en los que el ahorro ha sido negativo, la respuesta es no, ya que el análisis consideró la existencia de valores atípicos que se trataron estadísticamente como tales.”

La información solicitada se encuentra en informes internos para los que aplica la causa de inadmisión establecida en el apartado 1. b) del artículo 18 de la Ley 19/2013:

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.

En estos informes no consta explícitamente la información que pide el solicitante sin una previa reelaboración. No obstante, la resolución da contestación a las dudas que el solicitante plantea en que solicitud.

5. El 30 de marzo de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 11 de abril de 2022, se recibió escrito con el siguiente contenido resumido:

(...)

1) En su contestación original, el Instituto indica que no tiene permiso para difundir el informe, no los datos reales, puesto que habla en singular (textualmente: “este Instituto no dispone de los permisos para difundirlo”). El Instituto, como autor de dicho informe, es quien, motu proprio, tiene la potestad para decidir si se difunde o no, luego él mismo puede tomar la decisión de difundirlo, no siendo admisible afirmar que él mismo no se da permiso para difundirlo, y que por eso no lo difunde.

2) En el caso de que quisiera decir (que no lo dice), que no tiene permiso para difundir los datos reales de consumos de viviendas, no lo justifica, es decir, en el negocio y tráfico de información entre las viviendas y el instituto, si hubiera alguna cláusula que impidiera la difusión de esos datos, podría haberlo aducido el Instituto, y no lo ha hecho, luego no puede admitirse como contestación que no tiene permiso para difundirlos. Se recalca que en la contestación el Instituto no ha dicho que no tuviera permiso para difundirlos, puesto que únicamente ha dicho que no tiene permiso para difundir el informe, no los datos que contiene. Abundando en esta cuestión, el Instituto ya ha difundido parte de esos datos, al hacer público parte del resultado del análisis de esos datos, y el mismo carácter de revelación de información tiene la difusión de parte de ese análisis, que la difusión de los datos sin asignar a qué edificios pertenecen. Adicionalmente, la difusión de estos datos no constituye, en ningún caso, difusión de datos de carácter personal, puesto que no permiten la identificación de

ninguna persona, en consonancia con lo recogido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, y con la Ley Orgánica 3/2018.

3) El Instituto incurre en una clara contradicción en su contestación, puesto que, por un lado, señala que no puede difundir el informe (aun cuando difunde la parte que supuestamente le interesa), y por otro supuestamente parece apoyar su argumentación en que no puede difundir el informe porque contiene unos datos (de los que se desconoce la razón por la cual no puede difundirlos). Pero es que en su resolución argumenta que no puede difundir los datos porque no forman parte del informe, al esgrimir el artículo 18.b de la ley 19/2013. O bien puede difundir el informe porque los datos “sensibles” no forman parte del informe, o, si forman parte del informe, no puede esgrimir el Instituto que es documentación accesoria y auxiliar al informe, según especifica el artículo 18.b de la ley 19/2013. En cualquiera de los dos casos, que se corresponden con los dos argumentos que facilita el Instituto, debería el Instituto, cumpliendo con el ordenamiento jurídico, facilitar la documentación solicitada.

4) En cualquier caso, el Instituto no justifica adecuadamente la negativa a facilitar los datos, puesto que, en primer lugar, argumenta que no tiene permiso para difundir información, pero en su resolución no hace referencia a esta dificultad que le impediría facilitar esa información, sino que se apoya en un argumento nuevo (no soportado argumentalmente con anterioridad), basado en el artículo 18.b de la ley 19/2013.

5) Desde un punto de vista técnico, el Instituto facilita información aparentemente inconexa y contradictoria, no sólo con ella misma, sino con la de otros estudios similares, como los de la Universidad de Alcalá, siendo la única manera de confrontar y analizar este estudio disponiendo de él. Así por ejemplo, señala en la contestación al Consejo de Transparencia con título “Respuesta a las reclamaciones: 100-006556 y 100-006558 relativas a las solicitudes 001-064914 y 001-064915” en primer lugar que “este Instituto puede contestar que el estudio incluía tanto repartidor de costes como válvulas termostáticas y los resultados fueron tratados considerando ambas alternativas”, para, a continuación, en el siguiente párrafo, contradecirse a sí mismo, y afirmar que “seleccionando edificios con instalaciones de calefacción centralizadas que ya tuvieran instalados los repartidores de costes durante al menos dos años, que permitieran comparar los ahorros obtenidos solo por esta tecnología”. Es incompatible señalar en el primer párrafo que el estudio incluye el análisis con dos tecnologías (repartidores de costes y válvulas termostáticas), con que señale que el análisis se ha elaborado sólo con la tecnología de repartidores de costes. La única manera de poder conocer la realidad es disponiendo de ese informe.

6) En segundo lugar, desde un punto de vista técnico, también de nuevo incurre en la contestación en una contradicción en su contestación, ya que, cuando se le pregunta sobre si

se han hallado edificios en los que el ahorro haya sido negativo, contesta que no, para a continuación decir que sí, puesto que dice que los valores atípicos se han tratado como tales. O es que sí, o es que no, no puede ser que no y que sí a la vez. Esta contradicción sólo puede aclararse, nuevamente, disponiendo del estudio.

Adicionalmente, hay que señalar que, en la ciencia estadística, estos datos se conocen técnicamente como "outliers", y, por lo que parece, no han sido tratados de manera adecuada por el instituto, puesto que, en lugar de haber sido ignorados (como parece que indica el Instituto), deberían, o bien haber realizado un análisis in situ más pormenorizado de las razones por las cuáles se han producido, o bien habría que haberlos identificado y tratado de manera adecuada.

Como muestra, se facilita el enlace a un (de los miles que pueden encontrarse) artículo de internet donde aborda esta cuestión: <https://www.upv.es/2022/02/21/que-hacemos-con-los-valores-atipicos-outliers/>

Adicionalmente, señalar que, en los otros estudios realizados sobre este tema, como el referido de la Universidad de Alcalá, siempre han aparecido edificios en los que el ahorro ha sido negativo, y, si no hubieran aparecido, el estudio no estaría bien hecho (como pudiera ser el caso), por la sencilla razón de que los posibles ahorros son producto, al fin y al cabo de decisiones humanas que están condicionadas por muchos factores, siendo perfectamente posible, por consiguiente, que se produzcan ahorros negativos, y constituyendo un simple análisis de si existen estos valores negativos, como una prueba más de la bondad o no del análisis. En definitiva, la contestación facilitada por el Instituto no resulta aceptable ni verosímil, y la única forma de contestar adecuadamente es facilitando el estudio y los datos solicitados.

En definitiva, se solicita que se facilite un informe hecho público parcialmente, realizado (en parte) gracias los impuestos pagados por el solicitante, y cuyo traslado al solicitante no incurriría en ningún ilícito legal ni perjuicio para el Estado ni para el bien común, más bien al contrario, constituyendo el traslado de la documentación solicitada al solicitante un perfeccionamiento de la finalidad con la que se ha realizado el estudio, y una justificación del buen gobierno y finalidad del destino de los fondos públicos dispuestos por la Administración Española, así como un ejercicio de transparencia en la función pública, y de neutralidad de la Administración.

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 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.

La Administración concede el acceso, indicando que no existen edificios en los que el ahorro haya sido negativo. En lo relativo a "*si dichos ahorros comprenden únicamente los efectos de instalar únicamente repartidores de costes, o incluyen también edificios en los que se dispone*

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

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>

de otros elementos como válvulas termostáticas”, la Administración señala que “el estudio incluía tanto repartidos de costes como válvulas termostáticas y los resultados fueron tratados considerando ambas alternativas”. Por último, sostiene que el informe o estudio de referencia es auxiliar o de apoyo, razón por la que no puede entregarlo, siendo de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

En fase de reclamación, el solicitante añade que quiere saber *“si en el informe han incluido elementos adicionales”*.

En este sentido, se ha de recordar que, como este Consejo ha expuesto en varias ocasiones, la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación del artículo 24 de la LTAIBG no permite al reclamante ampliar o alterar en esta fase el contenido de su solicitud de acceso, salvo cuando acote su alcance a una parte de lo pedido inicialmente.

Consecuentemente, el CTBG ha de circunscribir su examen únicamente a aquellos aspectos de la reclamación que coincidan, en todo o en parte, con el objeto determinado en la solicitud originaria, sin poder extender su pronunciamiento a nuevas informaciones sobre las que el órgano cuya decisión ahora se revisa no ha tenido ocasión de decidir en la resolución impugnada.

Por tanto, quedan fuera de la presente reclamación los asuntos relativos a *“si en el informe han incluido elementos adicionales”* – no solicitado inicialmente – y a la entrega del Informe o estudio de consumo, que tampoco fue solicitado en el momento inicial.

4. Aclarado lo anterior, debemos comprobar si la Administración ha contestado correctamente a las dos cuestiones planteadas por el reclamante en su escrito de solicitud inicial, que son, a saber, *“si dichos ahorros comprenden únicamente los efectos de instalar únicamente repartidores de costes, o incluyen también edificios en los que se dispone de otros elementos como válvulas termostáticas”* y si *“hay edificios en los que el ahorro haya sido negativo”*.

A la vista de los documentos obrantes en el expediente, tenemos que concluir que la Administración ha respondido de manera expresa a ambas cuestiones, tal y como se refleja en los antecedentes.

En conclusión, la reclamación presentada debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del el 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.

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>