



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 12/04/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545695983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-070313

N/REF: R-0807-2022 / 100-007356 [Expte. 1247-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Fechas de las transferencias a las CC.AA. para el bono social térmico

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

R CTBG
Número: 2023-0243 Fecha: 12/04/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó el 30 de junio 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:

«Al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, solicitamos conocer las fechas (rango de fechas, fecha de inicio y fecha de fin u otra que sea razonable y razonada) en las que se pagaron las cuantías del bono social térmico a sus beneficiarios, desde su entrada en vigor. En el caso de que no dispongan de las fechas del pago a los beneficiarios para algún año o comunidad autónoma, solicitamos que se nos informe

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

de este punto. Además, solicitamos las fechas en las que el Ministerio para la Transición Ecológica ha transferido a cada administración competente las cantidades previstas para el pago del bono social térmico (el tramo correspondiente al ministerio), según lo recogido en el apartado 2 del artículo 10 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.»

2. EL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO dictó resolución con fecha 1 de septiembre de 2022, en la que contestó a la entidad solicitante lo siguiente:

« (...) Analizada la petición, se informa que el artículo 10.2 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, establece que “la gestión y el pago de las ayudas corresponderá a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades con Estatuto de Autonomía...” Por su parte, el apartado 6 del citado artículo indica que “una vez realizado el pago, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía remitirán en el primer semestre del año un informe a la Secretaría de Estado de Energía detallando las ayudas otorgadas, las renunciadas registradas, el grado de cofinanciación que, en su caso, se haya producido y los remanentes que se pudieran haber generado, a los efectos de su consideración en el cálculo del reparto del siguiente ejercicio”, sin hacer referencia al pago de los beneficiarios últimos.

No obstante, se comunica que los pagos a los beneficiarios relativos al Bono Social Térmico del ejercicio 2019, BST2019, (beneficiarios del Bono Social –eléctrico- a 31 de diciembre de 2018) se propusieron desde esta Secretaría de Estado de Energía, ya que, según la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 15/2018, la gestión se realizó directamente por el Ministerio para la Transición Ecológica.

Así pues, las propuestas de pago de las que se podría disponer información detallada serían:

- *BST2019: libramientos a los beneficiarios desde 2019, año en el que se empezó a recibir información de los beneficiarios, hasta 2022, ejercicio en el que se han cerrado las incidencias.*
- *BST2020 (beneficiarios del bono social eléctrico a fecha de 31 de diciembre de 2019): Libramientos de julio a diciembre 2020, en función de la disponibilidad de la información requerida para la realización de tales libramientos.*

- *BST2021 (beneficiarios del bono social eléctrico a fecha de 31 de diciembre de 2020): Libramientos en diciembre 2021, tras el incremento de la dotación presupuestaria establecido en el Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural.*

Según el artículo 13, de la mencionada Ley 19/2013 “Se entiende por información pública 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”.

No obstante, el apartado 1.c del artículo 18 de la precitada norma, indica que se inadmitirán a trámite las solicitudes “Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

Si bien el texto de la norma es preciso, cabe destacar que las fechas concretas de las transferencias a las comunidades autónomas no están recogidas en ningún documento único, por lo que sería necesario un trabajo de recopilación desde diversas fuentes y de reelaboración para presentarla al Solicitante, esto es, volver a elaborar la información, lo que supone un elemento objetivo de carácter organizativo y funcional.

Así pues, esta Dirección General de Política Energética y Minas, en el ámbito de sus competencias, considera que procede la admisión de la solicitud en lo relativo al Bono Social Térmico 2019, informando que el rango de fechas en la que se realizaron las propuestas de pago abarca desde el ejercicio 2019 hasta el 2022. En concreto, la primera propuesta de pago se autorizó el 11 de junio de 2019 y la última el 8 de abril de 2022.

En lo relativo a las fechas de las propuestas de pago en las que el Ministerio para la Transición Ecológica ha transferido a cada administración competente las cantidades previstas del Bono Social Térmico para los ejercicios 2020 y 2021, esta Dirección General de Política Energética y Minas, en el ámbito de sus competencias, considera que procede la inadmisión de la solicitud en base a lo dispuesto apartado 1.c del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que indica que serán inadmitidas a trámite las solicitudes referidas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. No obstante, se informa que las propuestas de pago relativas al Bono Social Térmico 2020 se realizaron el último semestre de ese año, y que las propuestas relativas a 2021 se autorizaron en diciembre de ese ejercicio.»

3. Mediante escrito registrado el 9 de septiembre de 2022, la entidad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

« (...) Que en un documento del 26 de julio de 2022 se nos notificó que el 1 de julio de 2022 nuestra solicitud fue recibida por la Dirección General de Política Energética y Minas, por lo que esta sería la fecha de inicio de tramitación, según el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Que ese mismo día, 26 de julio, se nos notificó la ampliación de plazo prevista en el segundo párrafo del citado artículo 20.1 de la LTAIBG y que indica que “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.”

Que el 5 de septiembre de 2022 tuvimos acceso a una resolución firmada por el director general de Política Energética y Minas (...)

De partida, nuestra posición es que lo solicitado es información pública de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y que la aplicación de la inadmisión por reelaboración es improcedente. Tanto en forma como en fondo.

A.- Si comenzamos con el fondo, el criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno manifiesta:

- Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Esto encaja a la perfección con la respuesta de la DG de Política Energética y Minas, cuando manifiesta que “las fechas concretas de las transferencias a las comunidades autónomas no están recogidas en ningún documento único, por lo que sería necesario un trabajo de recopilación desde diversas fuentes y de reelaboración para presentarla al Solicitante”.

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

Si vamos más allá y hacemos una reducción al absurdo, tendríamos que hacer 38 solicitudes de información diferentes, por ejemplo, una por cada documento justificativo de cada transferencia –lo que el criterio interpretativo denomina ‘derecho a la documentación’– del Ministerio o cada comunidad o ciudad autónoma (...).

La consulta y comunicación de la fecha de cada transferencia realizada por el Ministerio para la Transición Ecológica a las administraciones que han de gestionar los pagos del bono social térmico aprobado en el Real Decreto-ley 15/2018 es, en definitiva, una mera agregación de datos. En concreto, de 38 fechas, una por cada administración receptora para atender los pagos del bono social térmico de 2020 (19) y de 2021 (otras 19).

Es más, si esta información se puede utilizar para notas de prensa, se puede facilitar en procedimientos de derecho de acceso a la información pública, dirigidos a la rendición de cuentas de las administraciones. Así, el 23 de diciembre de 2021 el Gobierno informó en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transicionecologica/Paginas/2021/231221-bono_social_termico.aspx (...)

Lo que se pretende con esta solicitud es tanto aclarar la información presentada (¿se trata del bono social térmico de 2020 o de 2021?, ¿cuándo se ordenaron los pagos –o cuándo éstos se hicieron efectivos– a Ceuta, Melilla, Canarias, Catalunya y Comunidad Valenciana?, ¿qué ha pasado con los dos ejercicios?, etc.) como conseguir información sobre las fechas en las que los beneficiarios finales –personas en situación de vulnerabilidad– recibieron estas ayudas en sus cuentas bancarias. Lisa y llanamente, se trata de rendición de cuentas, de cómo funcionan las administraciones y cómo esto afecta a los ciudadanos.

B.- A continuación, respecto a la forma, la resolución afirmar admitir la solicitud en la primera cuestión, la de los pagos a los beneficiarios finales, pero inadmite la solicitud respecto a las comunidades y ciudades autónomas responsables de la gestión de los pagos.

1. En los pagos a los beneficiarios finales, en realidad se trata de una concesión parcial: la DG de Política Energética y Minas solo se pronuncia, de una forma amplia, sobre el bono social térmico 2019 (beneficiarios a 31 de diciembre de 2018), ejercicio del que su ministerio fue responsable de los pagos en virtud de la disposición

adicional novena del Real Decreto-ley 15/2018: “la primera propuesta de pago se autorizó el 11 de junio de 2019 y la última el 8 de abril de 2022”. Para los siguientes ejercicios (2020 y 2021), cuya gestión fue llevada por las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, no se ha pronunciado: omite la información sobre los pagos a beneficiarios finales; o, en caso de no tener esta información, no lo argumenta como se solicita.

2. En las transferencias del Gobierno central a las distintas autonomías aplica una inadmisión de la solicitud, aunque da ciertos datos, demasiado poco concretos a nuestro parecer: “se informa que las propuestas de pago relativas al Bono Social Térmico 2020 se realizaron el último semestre de ese año, y que las propuestas relativas a 2021 se autorizaron en diciembre de ese ejercicio.” De acuerdo con lo ya descrito, si la consulta de 38 fechas comporta cierta complejidad, podría hacer uso de la ampliación de plazo para resolver prevista en el artículo 20.1 de la LTAIBG, si así lo necesitase.

Tercero. – Uso abusivo de la ampliación de plazo prevista en el art. 20.1

Como ya se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con anterioridad, la utilización de la ampliación de plazo de un mes prevista en el artículo 20.1 de la LTAIBG debe limitarse a la resolución de los expedientes administrativos en los que la información solicitada sea voluminosa o compleja y sea necesario un mayor plazo para dar respuesta al interesado; y no como un medio para ganar tiempo o alargar, de manera injustificada, los plazos de resolución. Este uso abusivo se refleja, a nuestro parecer, en las fechas de los documentos emitidos y en el contenido de la resolución final.

En este caso, entendemos que la inadmisión a trámite, de producirse, debe ser anterior a cualquier ampliación de plazo por este motivo. O, dicho de otra forma, una causa de inadmisión a trámite es, como su propio nombre indica, previa a la tramitación. Y la ampliación por volumen y complejidad, cuando sea necesario, forma parte de la tramitación y resolución. Pero, además, la información solicitada es concreta y limitada, por lo que creemos que no debería ser necesario activar este escenario para dar respuesta a la solicitud de derecho de acceso.

Una actuación que, además, es contraria al artículo 20 de la Ley 39/2015 (...).»

4. Con fecha 12 de septiembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. El 6 de octubre de 2022 se recibió respuesta en la que se pone de manifiesto lo siguiente:

«1.- Sobre las fechas en las que se hicieron las transferencias a las Comunidades Autónomas:

Obtener la fecha de cada transferencia supone acceder a los Sistemas de Información Contable de la AGE: primero, abrir en la aplicación Sorolla el expediente de transferencia referido a cada Comunidad, localizar el documento contable de pago y anotar su número de operación; segundo, abrir la aplicación SIC3, buscar la ficha del documento contable y localizar la fecha de pago; y tercero, anotar la fecha de pago en otra aplicación tipo Excel o Word para su remisión al Interesado. Las operaciones se han de repetir para cada libramiento a cada CCAA.

Desde esta Unidad, no se considera que esto sea una mera agregación de datos. Las herramientas informáticas disponibles no permiten hacer una consulta de la información que desea la Interesada, teniendo que elaborar un documento ad hoc para darle respuesta.

En relación con lo indicado en el expositivo segundo de la reclamación de la Fundación, sobre solitudes masivas, se podría estar a lo recogido en la causa de inadmisión 18.1.e).

En resumen, no se considera aceptable la solicitud de la interesada en este punto por lo arriba indicado, además de lo ya recogido en la resolución de 1 de septiembre: (...)

No obstante todo lo anterior, el acceso a esta información contable no parecería dable a la Interesada, ya que la Fundación no se encuentra incluida en la relación de órganos y representantes recogidos en el artículo 123 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, sobre destinatarios de la información contable.

2.- Sobre las fechas en las que los beneficiarios finales recibieron las ayudas

Se observa que en el expositivo primero de la Interesada falta el siguiente texto:

{Analizada la petición, se informa que el artículo 10.2 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, establece que “la gestión y el pago de las ayudas corresponderá a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades con Estatuto de Autonomía...” Por su

parte, el apartado 6 del citado artículo indica que “una vez realizado el pago, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía remitirán en el primer semestre del año un informe a la Secretaría de Estado de Energía detallando las ayudas otorgadas, las renunciaciones registradas, el grado de cofinanciación que, en su caso, se haya producido y los remanentes que se pudieran haber generado, a los efectos de su consideración en el cálculo del reparto del siguiente ejercicio.”, sin hacer referencia al pago de los beneficiarios últimos.

No obstante, se comunica que los pagos a los beneficiarios relativos al Bono Social Térmico del ejercicio 2019, BST2019, (beneficiarios del Bono Social –eléctrico- a 31 de diciembre de 2018) se propusieron desde esta Secretaría de Estado de Energía (...).»

Junto con las alegaciones, el Ministerio adjunta «los informes de las CCAA para que el CTBG, a su vista, pueda resolver lo que mejor considere.»

5. El 7 de octubre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 11 de octubre de 2022, la entidad reclamante compareció al trámite sin realizar alegaciones.

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*».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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 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, 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a las fechas en que se pagaron las cuantías del bono social térmico a sus beneficiarios finales, así como las fechas en que el Ministerio transfirió los fondos, a cada administración competente, destinados al pago del referido bono.

El Ministerio requerido, tras proceder a la ampliación del plazo, resuelve inadmitir parcialmente la solicitud por entender que concurre la causa del artículo 18.1.c) LTAIBG, al considerar que la información que se pide relacionada con el envío de fondos a las comunidades autónomas requiere una acción previa de reelaboración, ya que las fechas concretas de las transferencias no están recogidas en ningún documento único. Aun así, reconoce la existencia de una obligación legal que pesa sobre las comunidades y ciudades autónomas, de remitir al Ministerio, en el primer semestre de cada año, *«detalle de las ayudas otorgadas, las renunciadas registradas, el grado de cofinanciación que, en su caso, se haya producido y los remanentes que se pudieran haber generado, a los efectos de su consideración en el cálculo del reparto del siguiente ejercicio.»*

Se admite la solicitud, por otro lado, en lo relacionado con el rango de fechas del bono social térmico de 2019, por ser el único ejercicio en el que la gestión se llevó a cabo directamente por el Ministerio requerido.

La entidad reclamante considera que la información tiene carácter de información pública, estima improcedente la invocación de la causa de inadmisión alegada y subraya que la concesión relacionada con los beneficiarios finales es, en realidad, una concesión parcial, al solo referirse al ejercicio 2019. Finalmente, se refiere al uso abusivo de la ampliación del plazo realizada por el Ministerio.

El Ministerio requerido, con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, reitera la aplicabilidad de la causa de inadmisión a la solicitud de las fechas de las transferencias – añada también la del 18.1.e) LTAIBG, aunque sin aportar explicación alguna de su alcance -; y, en relación con las fechas de abono a los beneficiarios, manifiesta que en la resolución sobre el acceso ya indicó que en la regulación del informe que las CC.AA. han de remitir a la Secretaría de Estado de Energía no se hace referencia al pago a los beneficiarios últimos, aportando los autonómicos recibidos para que este Consejo decida.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] a 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, procediendo a la ampliación del plazo sin que conste causa o razón que lo justifique.

En este punto cabe recordar que la posibilidad de ampliación del plazo para resolver prevista en el artículo 20.1. *in fine* LTAIBG que, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo, *«(...) por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada.»* Así, en las resoluciones R/0335/2022 y R/0489/2022, entre otras, ya se ha señalado que la correcta aplicación de esta ampliación del plazo (que debe utilizarse razonablemente y ser objeto de una interpretación restrictiva), se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto. En este caso, la notificación de la ampliación del plazo se limitaba a la cita de lo dispuesto en el artículo 20 LTAIBG sin ninguna consideración añadida, por lo que resulta evidente que tal ampliación no resultaba conforme a derecho.

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 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».

5. En lo que concierne al fondo del asunto, es necesario comenzar señalando que la solicitud y la reclamación versan sobre dos órdenes de informaciones: (i) las fechas de las transferencias a las CC. AA. y (ii) las fechas de abono a los beneficiarios. En relación con el segundo bloque, el Ministerio recuerda en sus alegaciones que ya en la resolución inicial indicó que la regulación del contenido de los informes que las CC. AA. han de remitir a la Secretaría de Estado de Energía establecida en el apartado sexto del artículo 10 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores no hace referencia al pago a los beneficiarios últimos y remite a este Consejo copias de los mencionados informes en los que, efectivamente, no figura dicha información. Habida cuenta de ello, se considera acreditado que no obra en el Ministerio más allá de lo facilitado en relación con el año 2019 información sobre *las fechas (rango de fechas, fecha de inicio y fecha de fin u otra que sea razonable y razonada) en las que se pagaron las cuantías del bono social térmico a sus beneficiarios, desde su entrada en vigor*, por lo que la reclamación se ha de desestimar en este punto.
6. En cuanto a la información relativa a las fechas de las transferencias a las CC.AA el Ministerio, en el trámite de alegaciones en este procedimiento, si bien mantiene la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTABIG, añade que *«se podría estar a lo recogido en la causa de inadmisión 18.1.e)»*, y parece invocar la posible existencia de un régimen parcial propio de acceso a la información supuestamente contenido, en relación con la información contable, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Sin embargo, lo cierto es que, además de producirse en un momento procedimental inadecuado —en el procedimiento de reclamación y no en la resolución inicial sobre el acceso—, en ninguno de los dos supuestos se realiza el más mínimo esfuerzo argumental que permita a este Consejo valorar el fundamento de dichas invocaciones, por lo que no pueden ser tenidas en consideración.
7. Sentado lo anterior, corresponde examinar la procedencia de aplicar la causa de inadmisión invocada, prevista en la letra c) del artículo 18 LTAIBG, partiendo de la premisa de que *«[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la*

información.» —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—.

En relación con la aplicación de la citada causa cabe recordar que este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo 38.2 a) de la LTAIBG , el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, invocado por la entidad reclamante, y en el que se concluye lo siguiente:

«(...) será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de

reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) 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”.

No obstante, 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.»

Junto a ello, a la hora de aplicar esta causa de inadmisión es preciso tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sentada, entre otras en la sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530):

«La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por ello, 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.»

Posteriormente, en la STS de 3 de marzo (ECLI: ES:TS:2020:810), volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

«Ciertamente, 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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración.»

Y, en la STS de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó el entendimiento de los mismos del siguiente modo:

«La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos.»

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido también acogida y concretada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona sobre el concepto de «acción previa de reelaboración» en los siguientes términos:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una

acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en 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, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico.»

8. Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, este Consejo considera que la justificación proporcionada por el Ministerio requerido no satisface los requisitos necesarios para admitir que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) LTAIBG. Teniendo en cuenta que se trata de información que obra en poder de la Administración y que no se encuentra en expedientes indeterminados o dispersos en una pluralidad de registros o archivos sino expedientes perfectamente identificados y localizados, la extracción de los mismos de la información solicitada no puede calificarse como una acción previa de reelaboración a efectos de justificar la denegación del acceso a información pública en virtud de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, ha de ser aplicada de manera restrictiva dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso constitucional y legalmente reconocido. A esta conclusión contribuye el hecho de que la información solicitada se no es excesivamente voluminosa en términos del número de expedientes a tratar y que su extracción requiere únicamente la utilización dos aplicaciones informáticas diferentes.

A todo ello se ha de añadir que el conocimiento de la información reclamada reviste un indudable interés público para los fines de fiscalización por la ciudadanía de la

actuación de la administración en un ámbito tan relevante como el de la gestión de los recursos públicos con fines de protección social.

En consecuencia, procede estimar la reclamación e instar al Ministerio a conceder el acceso a la parte no entregada de los datos reclamados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por la entidad FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO frente a la resolución del 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 la entidad reclamante la siguiente información:

«Las fechas en las que el Ministerio para la Transición Ecológica ha transferido a cada administración competente las cantidades previstas para el pago del bono social térmico (el tramo correspondiente al ministerio), según lo recogido en el apartado 2 del artículo 10 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.»

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 a la entidad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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.

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>

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0243 Fecha: 12/04/2023

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>