



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00083322

**N/REF:** 20/2024

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

**Información solicitada:** Documentación sobre el sector del carbón.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

R CTBG  
Número: 2024-0560 Fecha: 24/05/2024

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de octubre de 2023 el reclamante solicitó al INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA (ITJ) / 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«-Plan de cierre de la minería del carbón enviado a los órganos correspondientes de la Unión Europea en agosto de 2011 por el Gobierno de España.*

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



- Respuesta del Gobierno de España a los requerimientos de más información o aclaraciones por parte de los citados órganos de la UE en febrero de 2012.
- Aprobación del citado plan o planes de cierre por parte de los citados órganos comunitarios.
- Se informe si dicho plan inicial y su posterior respuesta tuvo modificaciones, observaciones, adendas o cualquier otra cuestión similar.

Se solicita el envío de la documentación en formato digital».

2. El ITJ dictó resolución el 29 de diciembre de 2023 en la que acordó:

«PRIMERO. – Admitir parcialmente la solicitud de acceso a la información pública formulada por don (...).

SEGUNDO. – El Plan de Cierre para España, se autorizó mediante la Decisión de la Comisión Europea (2016) 3029 final. En la citada decisión se establece que a raíz de los contactos previos a la notificación, las autoridades españolas notificaron electrónicamente el 7 de febrero de 2012, de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»), una medida de ayuda estatal destinada a financiar el cierre de unidades de producción de carbón. Numerosos contactos e intercambios de información tuvieron lugar entre los representantes de la Comisión y las autoridades españolas, siendo el último de ellos la presentación por las autoridades españolas el 15 de abril de 2016 de un Plan de Cierre actualizado”.

TERCERO. - En relación con esta solicitud se informa de que en el marco de la tramitación de la Decisión de la Comisión Europea C (2016) 3029 final por la que se autorizaba el Plan de Cierre para España, la Comisión remitió un primer borrador solicitando que se indicasen los aspectos confidenciales de la misma que no debieran divulgarse a terceros. En consecuencia, desde el entonces IRMC (Instituto para Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras) se elaboraron y se remitieron dos análisis, dando lugar a las versiones original y pública de la Decisión.

CUARTO. - Posteriormente siguiendo los mismos criterios se realizó una versión pública del Plan de Cierre (se adjunta como Anexo), restringiendo la información confidencial. Esta versión fue la que se trasladó a las empresas que figuraban en el

R CTBG  
Número: 2024-0560 Fecha: 24/05/2024



*Plan de Cierre, incluyendo la información que les afectaba directamente y eliminando la información que no les concernía.*

*El hecho de remitir esta versión pública del Plan de cierre, no incluyendo la parte confidencial del mismo, se basa en los siguientes artículos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo artículo 14.1 apartado k), dispone, en relación con los límites al derecho de acceso, que “ (...).”*

*QUINTO. - En relación con la solicitud de documentación relativa a requerimientos de más información, modificaciones, observaciones, adendas o aclaraciones de la Comisión y las correspondientes respuestas del Reino de España, se considera que debe inadmitirse en virtud del artículo 18.1.b) de la misma Ley que dispone que (...).».*

3. Mediante escrito registrado el 3 de enero de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto:

*«(...) 2. La información que se me ofrece no menciona para nada el “Plan de cierre de la minería del carbón enviado a los órganos correspondientes de la Unión Europea en agosto de 2011 por el Gobierno de España”, objeto principal y primordial de mi solicitud, ni siquiera si existe o no, refiriéndose a un plan de cierre autorizado por una Decisión de Comisión Europea de 2016, como tampoco se ofrece información alguna sobre la “Respuesta del Gobierno de España a los requerimiento de más información o aclaraciones por parte de los citados órganos de la UE, en febrero de 2012”, que solicité expresamente, más allá del mero comentario de que en la citada Decisión se establece una notificación electrónica del 7 de febrero de 2012 de las autoridades españolas sobre una medida de ayuda estatal destinada financiar el cierre de unidades de producción del carbón.*

*3. Respecto a la existencia o no del plan solicitado en mi petición de información, parece evidente que existe, toda vez que distintas informaciones periódicas 2011 y posteriores se refirieron a él, también el titular del Ministerio de Industria y altos cargos del mismo en comparecencias públicas en el Congreso, y me remito a modo de ejemplo a una nota de prensa de este departamento en el cual se refiere a él de manera clara:*

---

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



*“El Gobierno trabaja para que, al contrario de lo estipulado en el plan 2013-2018 remitido a Bruselas en agosto de 2011, que señalaba que las empresas que hubiesen percibido ayudas cerrarían en 2019, las explotaciones mineras que hayan recibido ayudas y que sean competitivas, puedan mantenerse abiertas más allá de esa fecha.”*

*Adjunto el citado documento proveniente de la red en formato PDF.*

*4. No se hace la menor mención ni se atiende mi petición de información sobre la “aprobación del citado plan o planes de cierre por parte de los citados órganos comunitarios”, la cual, por lo expresado en mi solicitud, debería ser referida a los citados planes o plan reformulado o complementado de 2011 en 2012.*

*Sin embargo, se adjunta a la resolución como anexo la que se dice es versión pública del plan de cierre, restringiendo la información confidencial, siendo esta una información de dominio público y fácilmente accesible en la red:*

*[https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/244102/244102\\_1780172\\_277\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244102/244102_1780172_277_2.pdf)*

*5. En cuanto a la interpretación que se da a que mi petición de “Se informe si dicho plan inicial y su posterior respuesta tuvo modificaciones, observaciones, adendas o cualquier otra cuestión similar”, en la esfera de la relación institucional de la Comisión Europea y el Reino de España, inadmitiéndola en virtud del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, por referirse a una información auxiliar o de apoyo en documentos internos entre órganos administrativos, no puedo sino discrepar. Por una parte, porque dicha resolución de inadmisión no se hace de manera motivada como exige el citado artículo. Por otra parte, porque no se trata de una información de carácter interno (por ejemplo, comunicaciones entre una Dirección General y una Secretaría de Estado, entre dos Ministerios, o entre departamentos de Hacienda e Industria) sino de actos de carácter no solo administrativo sino político con una indudable trascendencia e interés público, incluso histórico, por referirse en este caso a un sector energético de gran importancia como el carbón.*

*(...).».*

4. Con fecha 4 de enero de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al MINISTERIO requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere



pertinentes. En el momento de elaborarse la presente resolución no se ha recibido respuesta.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> 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 Gobierno](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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, 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 diversa información

---

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

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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



referida al sector de la minería del carbón; en particular: (i) el plan de cierre que el Gobierno de España envió a los órganos de la Unión Europea en agosto de 2011; (ii) la respuesta dada en febrero de 2012 a los requerimientos de ampliación o aclaración; (iii) las modificaciones, observaciones y adendas del plan inicial; y (iv) la aprobación de este plan por los órganos comunitarios.

El organismo requerido resolvió conceder el acceso a la versión pública del plan de cierre autorizado por una Decisión de Comisión Europea de 2016, excluyendo las partes confidenciales en aplicación del artículo 14.1.k) LTAIBG; e inadmitió los requerimientos de mayor información, modificaciones, observaciones, adendas o aclaraciones de la Comisión y las correspondientes respuestas del Reino de España, en virtud del artículo 18.1.b) LTAIBG.

El reclamante muestra su disconformidad porque no se menciona el plan de cierre enviado a los órganos de la UE -objetivo primordial de su solicitud- ni consta la respuesta del Gobierno de España a los requerimientos de ampliación de información; como tampoco se atiende a su petición de información sobre la aprobación del citado plan. Por último, señala que la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG no se hace de forma motivada.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, es necesario subrayar que el Ministerio reclamado no ha contestado al requerimiento de este Consejo de envío del expediente ni ha presentado las alegaciones solicitadas. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no proporcionarle su parecer sobre los argumentos en los que se sustenta la reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.
5. Sentado lo anterior, debe recordarse que, tal como ha señalado señalado el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), *«[c]ualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.» (...)* *"Esa 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»; , requiriéndose en todo caso una «justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

Se añade, por lo que concierne a la aplicación de los límites que esta «será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, como ha reiterado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, «la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad» —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

6. En este caso, el ITJ proporciona al reclamante un plan de cierre de la minería del carbón autorizado por una Decisión de Comisión Europea de 2016, excluyendo las partes confidenciales en aplicación del artículo 14.1.k) LTAIBG. Sin embargo, lo que se pedía era el acceso a un plan enviado por el Gobierno de España a los órganos correspondientes de la Unión Europea en el mes de agosto de 2011; por lo que no puede valorarse, respecto a este plan no proporcionado, si existe alguna cláusula de confidencialidad y, por tanto, si es aplicable o no este límite.

Respecto a la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta que en el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este Consejo se precisa que la razón determinante de su aplicación es «la condición auxiliar o de apoyo de la información», y no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada en el precepto («notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos») un mero elenco de ejemplos que no implica que los así rotulados resulten siempre concernidos ello.

El ITJ únicamente ha indicado en su resolución que la petición de documentación relativa a requerimientos de mayor información, modificaciones, observaciones, adendas o aclaraciones de la Comisión Europea y las correspondientes respuestas del Reino de España se inadmite en virtud de esta causa, sin motivar ni justificar su



respuesta. Esta documentación, como indica el reclamante en su escrito, tiene una indudable trascendencia e interés público, incluso histórico, por el sector tan importante al que se refiere, por lo que no puede ser calificada sin más como información auxiliar o de apoyo.

7. En conclusión, siendo la documentación requerida información pública con arreglo al artículo 13 LTAIBG, y no estando justificada la aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, ni el límite del artículo 14.1.k) LTAIBG, debe estimarse la reclamación interpuesta.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

**SEGUNDO: INSTAR** al INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- «-Plan de cierre de la minería del carbón enviado a los órganos correspondientes de la Unión Europea en agosto de 2011 por el Gobierno de España.
  - Respuesta del Gobierno de España a los requerimientos de más información o aclaraciones por parte de los citados órganos de la UE en febrero de 2012.
  - Aprobación del citado plan o planes de cierre por parte de los citados órganos comunitarios.
  - Se informe si dicho plan inicial y su posterior respuesta tuvo modificaciones, observaciones, adendas o cualquier otra cuestión similar».

**TERCERO: INSTAR** al INSTITUTO PARA LA TRANSICIÓN JUSTA / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.





De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), 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, 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-0560 Fecha: 24/05/2024

---

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

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

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