



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2935/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: SEPI/MINISTERIO DE HACIENDA.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: inversión, gobernanza, silencio, respuesta tardía, arts.13 y 18.1.b) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de septiembre de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA, 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 (00001-00108977):

«1. Documentos fiscales o presupuestarios relacionados con la inversión de SEPI en Telefónica (2.300 millones de euros), incluyendo conformidad con PIEM.

2. Comunicaciones internas sobre gobernanza y competencia en Telefónica.

3. Registros de recepción y tramitación de la carta original.

4. Evaluaciones de impactos en fondos públicos y consumidores.

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

5. Correspondencia con otros ministerios sobre efectos transfronterizos».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 28 de noviembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto que no recibió respuesta a su solicitud.
4. Con fecha 28 de noviembre de 2025, 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.
5. En esa misma fecha, el 28 de noviembre de 2025, tuvo entrada en este Consejo escrito del reclamante en el que se señala que recibió respuesta en la que se le denegaba la información, aportando la resolución dictada por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (en adelante SEPI) el 21 de noviembre de 2025, cuyo contenido era el siguiente:

- Sobre el punto 1, informó que *«SEPI llevó a cabo la compra de las acciones de Telefónica en Bolsa intradía, sin afectar a la cotización y, por tanto, en condiciones de mercado, de conformidad con el Principio del Inversor en Economía de Mercado».*

- En relación al punto 2, se inadmite la solicitud alegando que *«el accionariado de Telefónica está formado por esta Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) en un 10% y en el 90% restante del capital social no participa ninguna entidad prevista en el ámbito de aplicación de la LTBG.*

Por lo tanto, siendo únicamente un 10% del capital social de Telefónica de titularidad pública, debe concluirse que no concurre el requisito que fija la LTBG, según el cual solo puede accederse a la información referente a aquellas sociedades mercantiles cuya participación estatal en su accionariado supere el 50%.

Es por ello por lo que la solicitud cursada por el solicitante ha de ser inadmitida a trámite en este segundo punto solicitado por el interesado, al amparo del artículo 2,

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



apartado 1, letra g), de la LTBG, por encontrarse fuera del ámbito subjetivo de aplicación de la norma.

Asimismo, aclara que «de conformidad con su participación en el capital social de Telefónica, no dispone de facultades para impartir ningún tipo de comunicación interna sobre gobernanza y competencia que afecte o vincule a la expresada compañía y, en cualquier caso, de conformidad con la específica naturaleza de la información pretendida (comunicaciones internas) la solicitud cursada por el solicitante en este segundo punto ha de ser inadmitida a trámite, de conformidad con el artículo 18.1.b) de la LTAIBG»

- Respecto a lo solicitado en los puntos 3 a 5, se deniega el acceso señalando el SEPI que *«no dispone de ningún tipo de documentación»*.

En relación con la respuesta recibida, el reclamante manifiesta en los fundamentos de su renovada reclamación su disconformidad con la información recibida en el punto 2, ya que considera que:

(1) Se ha aplicado de forma indebida el artículo 2.1.g) LTAIBG,

(2) cuestiona la aplicación de la causa de inadmisión referida a información auxiliar —art. 18.1.b) LTAIBG— a las comunicaciones internas sobre gobernanza y competencia,

Y respecto al punto 3, manifiesta infundada la denegación de la información por inexistencia de la misma.

6. Con fecha 1 de diciembre de 2025, 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 resolución no se ha recibido respuesta.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ 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 documentación sobre la inversión de SEPI en Telefónica.

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

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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>



El Ministerio no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG. Durante la sustanciación de este procedimiento, el órgano competente de la SEPI ha notificado resolución en la que informa sobre el cumplimiento del Principio del Inversor en Economía de Mercado (PIEM), inadmitiendo la cuestión planteada en el punto 2, al entender que se solicita información sobre un sujeto no obligado, ya alegando que la SEPI solo participa en un 10% del capital social —y, en consecuencia, no dispone de facultades para impartir ningún tipo de comunicación interna sobre gobernanza y competencia que afecte o vincule a la expresada compañía— y, por último, niega la existencia del resto de documentación solicitada.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «[l]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 este caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. 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. Sentado lo anterior, y por lo que concierne a la información pretendida sobre el punto segundo de la solicitud, debe precisarse que no resulta de aplicación la causa de inadmisión que esgrime la SEPI —que resulta de aplicación el artículo 2.1.g) en la medida en que la inversión de la SEPI en Telefónica es únicamente del 10% de capital—. Ciertamente, el citado precepto incluye entre los sujetos obligados por la LTAIBG —tanto en materia de obligaciones de publicidad activa como en materia de derecho de acceso a la información pública— a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100, quedando excluidas, por tanto, aquellas



sociedades cuyo capital público no supere ese umbral. Sin embargo, no puede desconocerse que la solicitud de acceso en este caso se dirige a la SEPI, que es una sociedad íntegramente pública y por tanto plenamente sujeta a la LTAIBG con independencia de su grado de inversión o participación en Telefónica.

En definitiva, la inadmisión de la solicitud referida a las comunicaciones internas sobre gobernanza y competencia, no puede fundamentarse en el artículo 2.1.g) LTAIBG, sino en lo que la SEPI argumenta a continuación: que, como consecuencia de ese porcentaje de participación minoritario en Telefónica (de únicamente el 10% del capital) la SEPI no dispone de facultades para impartir ningún tipo de mandato que afecte o vincule a Telefónica, de lo que se infiere la inexistencia de comunicaciones con este contenido, que, en su caso, constituiría información auxiliar o de apoyo.

En efecto, entiende este Consejo que, de existir intercambios o comunicaciones entre la SEPI y Telefónica sobre esta materia tendrían, se trataría de meras valoraciones internas sin un contenido relevante a efectos de la toma de decisiones sobre la gobernanza de Telefónica.

Cabe recordar en este sentido que, por lo que concierne a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación). Así este Consejo ha señalado una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

También se ha advertido en numerosas ocasiones que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito*



exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados» —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior y la tipología de la información solicitada en este caso —comunicaciones internas intercambiadas por la SEPI y Telefónica en materia de gobernanza de esta última sociedad—aprecia ese Consejo el carácter interno o valorativo, sin incidencia en la formación de la voluntad de Telefónica.

6. Por lo que se refiere a las tres últimas cuestiones planteadas, debe recordarse que el presupuesto necesario para ejercer el derecho de acceso a la información pública, es que la información pretendida exista y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG.

En este sentido, , con arreglo al artículo 13 LTAIBG, el derecho de acceso a la información pública se proyecta sobre los contenidos y documentos que *obren en poder* de los sujetos obligados por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones; esto es, su preexistencia es condición necesaria para el ejercicio del derecho, condición necesaria que no se aprecia en este caso. .

En efecto, la SEPI ha declarado formalmente que no dispone de la información solicitada en los tres últimos puntos de la solicitud —y este Consejo no tiene motivos para ponerlo en duda—, por lo que, en consecuencia, no hay objeto sobre el que proyectar el derecho.

7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación.

R CTBG

Número: 2026-0693 Fecha: 29/06/2026



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la SEPI/MINISTERIO DE HACIENDA.

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.

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](#).

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG

Número: 2026-0693 Fecha: 29/06/2026

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&p=20230301&tn=1#dacuarta>