



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00084747

N/REF: 270/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

Información solicitada: Informe de la Abogacía del Estado al Ministerio de Hacienda.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0714 Fecha: 27/06/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de diciembre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, 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:

«El 11 de diciembre, la ministra de Hacienda dijo en rueda de prensa tras el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que dispone de "un informe jurídico que avala que caso de que por dos veces las Cámaras legislativas no aprueben los objetivos de estabilidad que se someten a su consideración, los que entran en vigor son los que se escribieron y se comprometieron con Europa en el Plan de Estabilidad".

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



Solicito dicho informe, que entiendo que es de la Abogacía del Estado. Lo solicito en cualquier caso si es otro organismo el que lo ha elaborado».

2. EL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES dictó resolución, de fecha 12 de febrero de 2023, en la que manifiesta lo siguiente:

«De acuerdo con lo dispuesto en la letra i) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la política económica y monetaria. Una vez analizada la solicitud, este Centro Directivo considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente.

El artículo 134 CE establece el carácter anual de los Presupuestos Generales del Estado, así como la competencia del Gobierno para su elaboración y de las Cortes Generales para su examen, enmienda y aprobación. Hasta la modificación del artículo 135 CE, llevada a cabo mediante Reforma de 27 de septiembre de 2011, el Gobierno podía determinar de forma libérrima el contenido de los estados de gasto del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. La modificación mencionada supone la introducción de una limitación sustantiva al contenido de esos estados de gasto. En efecto, estos estados de gasto deberán elaborarse de forma que el déficit estructural no supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros y el máximo establecido en los objetivos de estabilidad aprobados por Congreso y Senado. Esta obligación supone una limitación de la capacidad de gasto del Estado y, por ende, de la autorización de gasto que ha de contenerse en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. A su vez, ello condiciona los objetivos que hayan de cumplirse mediante la ejecución de los programas de gasto contenidos en los Presupuestos Generales del Estado.

La incidencia de los Presupuestos Generales del Estado en la política económica es incuestionable. No sólo porque es el principal instrumento de intervención de los poderes públicos en la economía general, sino por la magnitud del mismo. Téngase en cuenta que la previsión para 2023 de la ratio de tamaño público (cociente entre el total de gasto de las Administraciones Públicas y PIB, en términos de Contabilidad Nacional, que es la ratio más utilizada a nivel internacional) arroja los siguientes datos: PGE consolidados, gasto no financiero (capítulos 1 a 7), 30,8%; PGE consolidado, con gasto financiero (capítulos 1 a 8), 33,2%; empleos del total de Administraciones Públicas 45,8%. La determinación de cuáles son los objetivos de estabilidad que han de aplicarse, en la medida en que determinarán el volumen de gasto que puede autorizarse, tienen influencia directa en la política económica a

R CTBG

Número: 2024-0714 Fecha: 27/06/2024



desarrollar por el Gobierno, al establecer la dimensión que puede alcanzar su intervención directa en la economía. El informe solicitado se manifiesta acerca de cuáles hayan de ser los objetivos de estabilidad a utilizar, lo que determinará el límite de gasto no financiero que pueda realizar el gobierno (incluida la Seguridad Social).

El acceso al informe, en la medida en que se decanta por la utilización de determinados objetivos de estabilidad, supondría la divulgación de aspectos de la política económica del Gobierno y dar lugar a que los operadores económicos puedan anticipar comportamientos no deseados. A este respecto, debe tenerse en cuenta que en la actualidad se está elaborando el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado.

Con carácter complementario, y como consecuencia directa de la invocación del límite de acceso anterior, cabe así mismo invocar la el límite al derecho de acceso que se establece en la letra k) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, para aquellos supuestos en los que la información requerida suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, y ello por cuanto, dado que se está elaborando el proyecto de ley de Presupuesto Generales del Estado, el Gobierno se encuentra en fase de decidir los objetivos de estabilidad a tener en cuenta para la formulación de los Presupuestos, lo que condiciona el contenido mismo de los Presupuestos, y a su vez la política económica.

En consecuencia, según lo dispuesto en las letras i) y k) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, este Centro Directivo resuelve denegar el acceso a la información pública».

3. Mediante escrito registrado el 15 de febrero de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto su desacuerdo con los motivos por los que se rechaza el acceso a la información, señalando, de forma resumida, lo siguiente:

«Respecto al apartado i)(...) que el acceso al informe por parte de la ciudadanía no supondrá ninguna revelación ni divulgación de aspectos de la política económica del Gobierno que no sean conocidos. De lo que se trata es de conocer cuáles son

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



los argumentos jurídicos de la Abogacía del Estado para llegar a tales conclusiones que la ministra de Hacienda ya ha revelado, y ello no puede suponer ningún perjuicio para la política económica y monetaria.

Respecto al apartado k) (...)

Este segundo argumento también debe ser rechazado, en primer lugar, por lo expuesto en el punto anterior, y es que la hipotética confidencialidad o el secreto en el proceso de decisión ha sido roto por la propia ministra de Hacienda al revelar las conclusiones del informe en el que basa su decisión política. Los objetivos de estabilidad, ya aprobados por el Gobierno, no dependen de que se conozca o no el contenido de dicho informe.

Y, en segundo lugar, porque los informes de la Abogacía del Estado utilizados en la elaboración de leyes no tienen carácter reservado sino todo lo contrario, deben ser públicos para que la ciudadanía conozca las bases jurídicas de cualquier decisión política (...).».

4. Con fecha 16 de febrero 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. El 11 de marzo de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que la Abogacía del Estado se allana a la pretensión en los siguientes términos: .

«La Abogacía General del Estado fundamentó su decisión de denegar el acceso a la información solicitada en la concurrencia del límite consistente en la existencia de un doble perjuicio derivado de consentir dicho acceso: tanto para “la política económica y monetaria” -artículo 14.1 i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno como para “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” -artículo 14.1 k) de la Ley 19/2013.

La Abogacía del Estado se reitera en los motivos y los fundamentos que se incorporaron en la resolución denegatoria de acceso a la información fecha 12 de febrero de 2024, no compartiendo, en consecuencia, las alegaciones presentadas por el solicitante.

No obstante, en este momento, se tiene constancia, a través de los medios de comunicación, de que el informe solicitado ha devenido público, por lo que, sin ahondar en los argumentos esgrimidos, la Abogacía del Estado se allana a la solicitud de acceso y va a proceder a facilitar al interesado el acceso al informe.»



5. El 12 de marzo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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 un informe de la Abogacía

³ <https://www.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>



del Estado que avala la presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2024 aunque no hubiera un objetivo de déficit para el siguiente ejercicio aprobado por las dos cámaras legislativas.

El ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso a la información con fundamento en los límites previstos en el artículo 14.1.i) y k) LTAIBG que permiten restringir el acceso a la información en aquellos casos en que ello suponga un perjuicio a la política económica y monetaria, y a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, respectivamente.

En el trámite de alegaciones de este procedimiento, la Abogacía del Estado, aun considerando que son de aplicación los límites invocados en su resolución inicial, afirma que va a facilitar al interesado el mencionado informe en la medida en que su contenido ha devenido público.

4. Sentado lo anterior, es preciso recordar que el derecho de acceso a la información goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites, debiéndose justificar de manera *expresa y detallada* su aplicación, a fin de comprobar su *veracidad y su aplicación proporcionada*. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

«[.]a Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: “[...] 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”. De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013:

“[...] 2. La aplicación de los límites 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, 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 (FJ. 3º).»

En conclusión, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14.2 LTAIBG, la aplicación de los límites debe ser proporcionada y justificada en atención a las concretas circunstancias del caso, lo que exige realizar una ponderación de los diversos intereses presentes (test del daño y test del interés público), debiéndose tomar en consideración la posibilidad de acceso parcial que prevé el artículo 16 LTAIBG (con omisión de aquella afectada por el límite).

5. En este caso, tal como se puso de manifiesto en la previa resolución de este Consejo R CTBG 701/2024, de 26 de junio, no se aprecia la concurrencia de los límites que la Abogacía del Estado invocó en su resolución inicial. Y ello porque de los razonamientos expresados en aquella respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.i) LTAIBG (razonamientos ciertamente genéricos) no se desprende cuál es el perjuicio o daño concreto que se produce al bien jurídico protegido (política económica). En este sentido la hipótesis de que los *operadores económicos puedan anticipar comportamientos no deseados* no permite conocer a qué tipo de acciones se refiere el ministerio y qué incidencia concreta pueda tener en la política económica del Gobierno (y en la determinación de las previsiones de gastos e ingresos del Estado) el acceso a un informe elaborado por la Abogacía del Estado en el que se valida la procedencia de presentar los PGE.

En la misma línea, no se aprecia justificación suficiente de la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG pues, si bien es cierto que en la determinación



del contenido de los PGE el Gobierno ha de tener un cierto margen de deliberación previo a la conformación definitiva de los objetivos, gastos e ingresos previstos, a fin de preservar el diseño de las políticas públicas, no es menos que el informe se pronuncia sobre la viabilidad de presentar los presupuestos para el año 2024, lo que difícilmente incide en el proceso de toma de decisión de los objetivos económicos y sociales del Gobierno.

6. No obstante lo anterior, no puede desconocerse que en este caso, a la vista de la reclamación, la Abogacía del Estado ha puesto de manifiesto que se allana a la pretensión del reclamante y procederá a facilitarle el informe en la medida en que su contenido es público.

Por tanto, se reconoce el derecho de acceso a la información pública de la que trae causa esta reclamación. Sin embargo, al no constar en el expediente la existencia de una resolución de concesión del acceso notificada al solicitante, debe estimarse la reclamación a fin de que, en el caso de que todavía no se haya adoptado, se proceda con arreglo a lo exigido por el artículo 20 LTAIBG y se acredite ante este Consejo.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Informe de la Abogacía del Estado, mencionado por la Ministra de Hacienda al término del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el 11 de diciembre de 2023, que avala que el Gobierno presente los presupuestos de 2024 aunque no haya un objetivo de déficit para el próximo año aprobado por las dos cámaras legislativas.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de lo actuado y de la información enviada al 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.

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: 2024-0714 Fecha: 27/06/2024

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>