



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 26/06/2024
Firma: 03008883686616b2b4042a2545895983
HASH: 03008883686616b2b4042a2545895983

S/REF: 00001-00084790

N/REF: 251/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA.

Información solicitada: Informe Abogacía del Estado presentación proyecto de PGE2024.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de diciembre de 2023 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:

«El 12 de diciembre de 2023 el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad y el techo de gasto no financiero para las Administraciones Públicas en el periodo 2024-2026 (...)

El 11 de diciembre de 2023, al término del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Vicepresidenta cuarta y ministra de Hacienda y Función Pública, aludió a la existencia de un informe/dictamen de la Abogacía del Estado que avala que el

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



Gobierno presente los presupuestos de 2024 aunque no haya un objetivo de déficit para el próximo año aprobado por las dos cámaras legislativas (...).

Por todo ello, solicito COPIA del anunciado informe/dictamen de la Abogacía del Estado».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 13 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 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta.
4. Con fecha 14 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 6 de marzo de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

«Tras la asignación inicial de la solicitud en el ámbito de este Ministerio, el expediente fue trasladado, con fecha 23 de enero, al ámbito del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. No obstante, finalmente la solicitud fue reasignada a este departamento y se recibió con fecha 12 de febrero de 2024 en esta Subsecretaría, comenzando a contar a partir de esta fecha el plazo de un mes para su resolución, previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/ 2013, de 9 de diciembre.

Con fecha 13 de febrero de 2024, se ha emitido la resolución de dicho expediente y se ha notificado al interesado a través de la sede electrónica del portal de Transparencia, comprobándose que ha comparecido con la misma fecha (se adjuntan ambos documentos).

Por lo tanto, la resolución se ha notificado dentro del plazo de un mes para resolver desde la recepción de la misma por el órgano competente para resolver, de conformidad con el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

Al escrito de alegaciones se adjuntaba la resolución dictada, cuyo contenido era el siguiente:

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



«Tras la asignación inicial de la solicitud en el ámbito de este Ministerio, el expediente fue trasladado, con fecha 23 de enero, al ámbito del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. No obstante, finalmente la solicitud fue reasignada a este departamento y se recibió con fecha 12 de febrero de 2024 en esta Subsecretaría, comenzando a contar a partir de esa fecha el plazo de un mes para su resolución, previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. 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, se 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 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 (...)

Con carácter complementario, y como consecuencia directa de la invocación del límite de acceso anterior, cabe así mismo invocar 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 Presupuestos 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, esta Subsecretaría resuelve denegar el acceso a la información pública.

5. El 7 de marzo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 15 de marzo de 2024 en el que señala lo siguiente:

«Cuando presenté la reclamación ante el CTBG (13 febrero) no se había notificado la resolución del Ministerio (día 14 de febrero). En su resolución el Ministerio dijo que se inadmitía porque “acceder a la información suponga un perjuicio para la política económica y monetaria” porque “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”. Tampoco podía entregar el informe cuando “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 Presupuestos 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”.

Pues el 6 de marzo, todos los medios de comunicación tuvieron acceso a este informe tan confidencial y peligroso que anticipa “comportamientos no deseados” de operadores económicos y para la toma de decisiones. Algunos enlaces a medios y agencias:

<https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-amabogaciaestado-avala-presentacion-presupuestos-pese-veto-pp-objetivos-deficit-20240306202540.html>

<https://elpais.com/economia/2024-03-06/la-abogacia-del-estado-avala-el-desbloqueo-de-los-presupuestos-amparandose-en-la-constitucion-y-la-ley-europea.html>

Además el Gobierno en la resolución dijo que “se está elaborando el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado” pero ayer mismo se anunció que no se aprobará dicho proyecto de ley de PGE 2024:

https://www.larazon.es/espana/sanchez-renuncia-aprobarpresupuestos-2024-adelanto-electoral-cataluna_2024031365f1fd02dac83100016c48e9.html»

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.

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>



2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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 del Estado que avalaba 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 no resolvió 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.

Posteriormente, en fase de alegaciones, el ministerio pone en conocimiento de este Consejo de Transparencia que ha dictado y notificado resolución (que aporta) en la que se deniega 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.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[/] 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*

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



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, sin que haya justificado, a juicio de este Consejo, la causa de la demora en la contestación. 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, 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 aquélla afectada por el límite).

6. En este caso, no se aprecia la realización de esta ponderación pues, por lo que concierne al límite previsto en artículo 14.1.i) LTAIBG, el Ministerio de Hacienda se limita a afirmar que *«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»* y que 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»*, añadiendo que *«supondría la divulgación de aspectos de la política económica del Gobierno y dar lugar a que los operadores económicos puedan anticipar comportamientos no deseados»*.

De tales manifestaciones, ciertamente genéricas, no se desprende cuál es el perjuicio o daño concreto que se produce al bien jurídico protegido (política económica) pues 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 consecuencia, no se ha justificado debidamente el perjuicio que causaría el acceso al informe de la Abogacía del Estado en la política económica y, en consecuencia, no procede la aplicación del límite invocado.

7. A idéntica conclusión ha de llegarse respecto de la pretendida concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG. En este caso, el ministerio razona que se está elaborando el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que 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».

Ciertamente, 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 obstante, no puede desconocerse que lo pretendido en este caso es el acceso a un informe de la Abogacía del Estado que 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, habiendo puesto de el reclamante, además, que el contenido de dicho informe ha sido ya parcialmente reproducido en diversos medios de comunicación.

En cualquier caso, no se aprecia una justificación suficiente de la concurrencia del límite invocado, ni se ha tomado en consideración la posibilidad de conceder un acceso parcial en los términos previstos en el artículo 16 LTAIBG, resultando evidente el interés público en el acceso al mencionado informe.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto procede la estimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE HACIENDA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Informe/dictamen 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 HACIENDA 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 23.1⁷](#), 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: 2024-0701 Fecha: 26/06/2024

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>