



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 3/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: sector hidrocarburos, actividad distribución de GLP, expediente, artículos 13 y 24 LTAIBG, y artículo 21.1 párrafo tercero de la LPAC.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de noviembre de 2024 el reclamante solicitó 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:

«(...) toda la documentación obrante en el ministerio relacionada con la licencia de operadora de la empresa Villafuel S.L.

- Licencia de Operadora: Copia de la licencia otorgada a Villafuel S.L. para el ejercicio de sus actividades comerciales.

- Resoluciones administrativas relacionadas.

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



- Informes técnicos que sustentan la emisión de la licencia.
- Certificados de cumplimiento de normativa vigente.
- Inspecciones realizadas.
- Requerimientos realizados.
- Documentos sobre los avales requeridos para obtener la licencia.
- Otros documentos pertinentes obrantes en el expediente».

2. Mediante resolución de 23 de diciembre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

«(...) Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de Política Energética y Minas, en el ámbito de sus competencias, resuelve inadmitirla a trámite al entender que el objeto de la misma no recae sobre "información pública" según la configuración prevista en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...).

Efectivamente, no existe ningún documento de "Licencia de Operadora" o similar emitido por esta Dirección General en relación con la información requerida, debido a que, en virtud del artículo 42 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, se establece que los operadores al por mayor simplemente "...deberán comunicar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que lo comunicará a su vez a la Comisión Nacional de Energía y a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, el inicio o cese de la actividad,...", por lo que procede inadmitir a trámite la solicitud indicada.

No obstante, según lo dispuesto por el mencionado artículo 42, se informa que se podrá consultar en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia un listado de los operadores al por mayor de productos petrolíferos que incluirá aquellas sociedades que hayan comunicado al Ministerio el ejercicio de esta actividad. Se podrá acceder a la citada información en el siguiente enlace electrónico: <https://sede.cnmc.gob.es/listado/censo/22>».

3. Mediante escrito registrado el 2 de enero de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el

R CTBG

Número: 2025-0388 Fecha: 04/04/2025



Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que:

«(...) HECHOS

PRIMERO.- Con fecha 22 de noviembre de 2024 presenté solicitud de acceso a información pública relacionada con la empresa Villafuel S.L., solicitando específicamente documentación sobre su actividad como operadora, resoluciones administrativas, informes técnicos, certificados, inspecciones, requerimientos y documentos sobre avales.

SEGUNDO.- Con fecha 23 de diciembre de 2024, la Dirección General de Política Energética y Minas resolvió inadmitir la solicitud argumentando que no existe "Licencia de Operadora" dado que la normativa solo requiere una comunicación al Ministerio. En todo caso sí existe un documento que funciona como licencia, es la aprobación de la previsión de ventas para el primer año de actividad como operador al por mayor de carburantes y combustibles petrolíferos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 13 de la LTAIBG define la información pública como "(...)".

SEGUNDO.- La resolución impugnada inadmite la solicitud completa basándose únicamente en que no existe una "licencia de operadora", sin pronunciarse sobre el resto de documentación solicitada (comunicaciones recibidas, informes, inspecciones, etc.) que necesariamente debe obrar en poder del Ministerio en el ejercicio de sus funciones de supervisión del sector. TERCERO.- Las resoluciones del CTBG establecen que la ausencia o inexistencia de alguna de la información solicitada no debe ser motivo de inadmisión cuando exista o pueda existir otra información pública relacionada con la solicitud.

CUARTO.- Existe un claro interés público en el acceso a esta información, al tratarse de documentación relacionada con la supervisión de operadores de un sector estratégico como el de hidrocarburos.

Por lo expuesto, SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO que, teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo, tenga por interpuesta reclamación contra la citada resolución y, previos los trámites

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



oportunos, dicte resolución por la que: Se declare el derecho de acceso a la información solicitada. Se inste a la Dirección General de Política Energética y Minas a proporcionar toda la documentación disponible relacionada con la actividad de Villafuel S.L. como operadora del sector de hidrocarburos, incluyendo comunicaciones, informes, inspecciones y demás documentación obrante en sus archivos».

4. Con fecha 2 de enero 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. El 13 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) Con el propósito de dar respuesta a este requerimiento, se aducen las siguientes consideraciones, a la vista de las alegaciones planteadas por el reclamante:

1. En el Hecho Primero de la reclamación presentada por el interesado, se alega que "sí existe un documento que funciona como licencia, es la aprobación de la previsión de ventas para el primer año de actividad como operador al por mayor de carburantes y combustibles petrolíferos". Esta valoración del interesado no se corresponde con la realidad, consistiendo este en un trámite independiente y, en absoluto, homologable a un eventual trámite de autorización o de licencia previa que, como se ha expuesto, no existe. Por lo tanto, si se desea acceder a aquel otro documento, esta pretensión no se ha de plantear en sede de la presente fase de recurso ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sino instando la iniciación de otro procedimiento principal, en cuyo seno pueda esta Dirección General valorar las nuevas pretensiones del interesado.

2. Por su parte, el Fundamento Jurídico Segundo manifiesta que la resolución de esta Dirección General procede a desestimar "sin pronunciarse sobre el resto de documentación solicitada (comunicaciones recibidas, informes, inspecciones, etc) que necesariamente deben obrar en poder del Ministerio en el ejercicio de sus funciones de supervisión del sector". Como se aprecia, la solicitud se refiere a documentos vinculados a una licencia de operación inexistente que, por esta misma razón, tampoco disfrutan de existencia, sin que obren en forma alguna en el poder de la Administración y, en consecuencia, careciendo de la naturaleza de información pública que ha de fundamentar todas las solicitudes de acceso.



En atención a las diversas consideraciones manifestadas, desde la Dirección General de Política Energética y Minas, se interesa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la íntegra desestimación de las pretensiones planteadas por el reclamante».

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibió escrito el 17 de febrero de 2025 en el que señala los siguiente

«EXPONE (...) Sobre la naturaleza del documento de aprobación de previsión de ventas:

La Dirección General argumenta que el documento de aprobación de previsión de ventas no constituye una licencia. Sin embargo, este argumento no justifica la denegación del acceso a dicho documento, ya que:

- a) La existencia del documento es reconocida implícitamente por la propia Dirección General.*
- b) El documento, independientemente de su naturaleza jurídica y validez, constituye información pública en poder de la Administración.*
- c) La sugerencia de iniciar un nuevo procedimiento para acceder a este documento específico resulta contraria al principio de eficiencia administrativa.*

Sobre la documentación adicional solicitada:

La Dirección General sostiene que al no existir una licencia de operación, tampoco existe la documentación asociada (comunicaciones, informes, inspecciones). Esta argumentación presenta las siguientes debilidades:

- a) La inexistencia de una licencia formal no implica, en mi entender, la inexistencia de documentación alguna relacionada con la supervisión del operador Villafuel.*
- b) Como autoridad supervisora del sector, la Dirección General debe mantener registros de sus actividades de control y supervisión.*
- c) La respuesta omite pronunciarse sobre la existencia o inexistencia específica de cada tipo de documento solicitado*

SOLICITA

Por todo lo expuesto, se solicita al CTBG:

Que requiera a la Dirección General la entrega del documento de aprobación de previsión de ventas, al constituir información pública accesible.

Que solicite a la Dirección General un pronunciamiento específico sobre la existencia o inexistencia de cada tipo de documento solicitado



(comunicaciones, informes, inspecciones), con independencia de la existencia de una licencia formal.

Que, en caso de existir dicha documentación, se garantice el acceso a la misma en cumplimiento de la Ley de Transparencia».

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, 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».

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 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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 *la Licencia de Operadora otorgada a la empresa Villafuel S.L. para el ejercicio de sus actividades comerciales e información relacionada con la misma.*
4. El Ministerio reclamado resolvió inadmitir a trámite la reclamación al entender que el objeto de la misma no recaía sobre "información pública" según la configuración prevista en el artículo 13 LTAIBG, al no existir ningún documento de "Licencia de Operadora", toda vez que la normativa de aplicación al caso solo requiere comunicación previa. Disconforme con la resolución adoptada el interesado interpuso reclamación ante el Consejo en la que alegó que, en todo caso, sí existe un documento que funciona como licencia que es la aprobación de la previsión de ventas para el primer año de actividad como operador al por mayor de carburantes y combustibles petrolíferos, sin que la entidad reclamada se haya pronunciado sobre el resto de documentación solicitada que necesariamente debe obrar en poder del Ministerio en el ejercicio de sus funciones de supervisión del sector. El Ministerio reclamado alegó, de un lado, que el referido documento de aprobación de previsión de ventas no fue objeto de su solicitud inicial, y de otro, respecto del resto de documentos solicitados, que, al estar vinculados a una licencia de operación inexistente, tampoco existían, careciendo de la naturaleza de información pública. Frente a dichas manifestaciones, el interesado insistiendo en lo alegado e su reclamación, solicitó a este Consejo que para que requiriera a la entidad reclamada la entrega del documento de aprobación de previsión de ventas, un pronunciamiento específico sobre la existencia o inexistencia de cada tipo de documento solicitado, con independencia de la existencia de una licencia formal, y que, en caso de existir dicha documentación, se garantizara el acceso a la misma en cumplimiento de la Ley de Transparencia.
5. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar, de un lado, (i) si la información pública solicitada por el interesado existe realmente y está disponible en esa entidad, y, de otro, (ii) si cabe solicitar en vía de reclamación la información relativa al documento de aprobación de la previsión de ventas para el primer año de actividad como operador al por mayor de carburantes y combustibles petrolíferos.

Por lo que concierne a este último asunto (ii), procede recordar que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIBG no permite al reclamante alterar en este procedimiento de recurso el objeto de su solicitud de acceso, salvo cuando lo acote a una parte de lo pedido inicialmente. Por



consiguiente, este Consejo no puede pronunciarse sobre la procedencia o no del acceso a informaciones no incluidas en la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión se revisa y se introducen *ex novo* en la reclamación. En aplicación de esta regla, se conviene con la entidad reclamada en que no procede efectuar pronunciamiento alguno respecto del documento de aprobación de la previsión de ventas a que alude el interesado en la reclamación, cuya solicitud no se desprendería de los términos de la petición formulada en el procedimiento administrativo de acceso, cuya resolución es ahora objeto de revisión.

De otro lado, y por lo que concierne a la segunda cuestión (i) relativa a si la información solicitada por el interesado e inadmitida en la resolución administrativa existe o no como información pública ex artículo 13 LTAIBG, se considera igualmente acreditado que la actividad de operador al por mayor de gas licuado de petróleo GLP no exige una Licencia de operadora, sino que basta con una declaración responsable por parte del interesado. Así se desprende del artículo 45.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, al disponer que podrán actuar como operadores al por mayor de GLP exclusivamente aquellas sociedades que cumplan las condiciones para la realización de la actividad que se establezcan reglamentariamente, así como, que dichas sociedades deben comunicar al Ministro de Industria, Turismo y Comercio -actualmente Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico-, el inicio o cese de la actividad, acompañando la comunicación de una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos fijados reglamentariamente. Los operadores al por mayor deberán comunicar, asimismo, cualquier hecho que suponga modificación de alguno de los datos incluidos en la declaración originaria.

Por su parte, el Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo (modificado por el Real Decreto 197/2010, de 26 de febrero) establece en su artículo 4 que, aquellas sociedades que quieran actuar como operadores al por mayor de GLP, deberán comunicarlo por escrito, con carácter previo al inicio de la actividad, a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, actualmente Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, indicando la fecha de inicio de la actividad, el nombre de la sociedad, dirección postal, teléfono, fax y código de identificación fiscal e incluyendo una declaración responsable sobre el cumplimiento por parte de la sociedad de todos los requisitos establecidos para ejercer la actividad. Junto a dicha comunicación deberán remitir el plan anual de abastecimientos a que se refiere el artículo 7.



Los requisitos que deben cumplir los operadores mayoristas de GLP se regulan en los artículos del 5 al 10 del citado real decreto. Estos requisitos son los siguientes:

1. Capacidad legal, técnica y financiera suficientes.
2. Suministros contractualmente asegurados, bien a través de compromisos contractuales, bien a través de producción propia.
3. Medios de recepción, almacenamiento y transporte adecuados a los suministros previstos en sus planes anuales de aprovisionamiento y a las obligaciones de existencias mínimas de seguridad.
4. Mantenimiento de existencias mínimas de seguridad establecidas reglamentariamente (a saber, el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos).
5. El cumplimiento de sus instalaciones de las condiciones técnicas y de seguridad reglamentarias.

Por último, ha de tenerse en cuenta la Resolución de 3 de mayo de 2010, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueban los modelos de declaración responsable y de comunicación de inicio de las distintas actividades de comercialización del sector de hidrocarburos en cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 197/2010, de 26 de febrero, por el que se adaptan determinadas disposiciones relativas al sector de hidrocarburos a lo dispuesto en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, e modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

A la vista de la normativa expuesta y de las alegaciones y pruebas aportadas a este expediente, la llamada por el interesado Licencia de Operadora no existe como tal toda vez que el desarrollo de esa actividad está sujeta a declaración responsable del interesado; mecanismo éste que, habilita al interesado al reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien al inicio de una actividad, desde el día de su presentación y bajo su responsabilidad, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección (y por tanto ex post) que tengan atribuidas las Administraciones Públicas (artículo 69.3 LPAC) sobre si, el interesado reúne efectivamente las exigencias legales requeridas para el desarrollo de esa actividad y manifestadas en su declaración responsable.

De ahí que proceda aclarar que, en los procedimientos sujetos a declaración responsable, la Administración Pública *está exenta de la obligación de resolver* (artículo 21.1 párrafo tercero de la LPAC) y por tanto de poner fin al procedimiento con un acto administrativo formal; en este caso, la licencia solicitada.



Complementariamente, y con respecto al resto de documentos solicitados por el interesado, resulta pertinente recordar que el ámbito objetivo del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG abarca los contenidos o documentos que *obren en poder* de alguno de los sujetos obligados, según se estipula en su artículo 13 LTAIBG. En tal sentido, y partiendo de la premisa de que la meritada licencia de operadora no existe, no existen motivos para poner en duda lo afirmado por la entidad reclamada acerca de que al estar directamente vinculados con una licencia que no existe, dicha información tampoco existe, por lo que no hay objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho.

6. A la vista de todo lo expuesto procede desestimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO de fecha 23 de diciembre de 2024.

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

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>