



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 03/10/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-077034

N/REF: 1165-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

Información solicitada: Informe gravámenes temporales a la banca y energéticas.

Sentido de la resolución: Desestimada.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de febrero de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, 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:

«Informe presentado por la Ministra de Hacienda al Consejo de Ministros del 21 de febrero de 2023 sobre los gravámenes temporales a la banca y energéticas, al que se refieren las Referencias del Consejo de Ministros de dicho día».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 23 de marzo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en

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

aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que manifiesta que no ha recibido contestación a su solicitud, entendiéndose que ha quedado resuelta por silencio administrativo.

Posteriormente, en esa misma fecha, remite escrito complementario en el que señala lo siguiente (resumido):

« Que con fecha de hoy y fuera de plazo, ha recibido la Resolución relativa a dicha solicitud por la que se INADMITE la solicitud (...)

Que adjunta, en archivo pdf tanto la Resolución de inadmisión, como el Informe solicitado (...)

Que, como se ha indicado, resulta kafkiano, según el que suscribe, INADMITIR la solicitud y, a la vez, dar acceso al documento solicitado. Aunque hubiera estado publicado antes, lo lógico es dar acceso al mismo indicando al solicitante el sitio de publicación. Nunca INADMITIR.

Que, asimismo, el que suscribe considera que el documento solicitado no está incurso en ninguna de las causas de inadmisión (artículo 18) ni en ninguno de los límites al derecho de acceso (artículo 14), previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El documento no constituye un documento auxiliar o de apoyo, sino que tiene sustantividad propia y es de interés público. Prueba de ello es que ya está accesible.

El que suscribe considera de interés mantener la reclamación a fin de que por ese Consejo se fije doctrina al respecto, dado que no es plausible con la Ley de Transparencia INADMITIR la solicitud y a la vez, dar acceso al documento».

4. El MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA había dictado resolución en esa misma fecha, 23 de marzo de 2023, en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« Una vez estudiada su solicitud, se resuelve INADMITIR el acceso a la información solicitada. De acuerdo con el artículo 18.1.b) (...)

(...)

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

*Se puede acceder al contenido de dicho informe en el siguiente enlace:
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/22-03-2023-INFORME-GRAVAMENES-E-ITSGF.pdf>*

No obstante lo anterior, a este respecto debe recordarse que la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias, es el resultado de la proposición de ley en el Congreso de los Diputados con número de expediente 122/000247, presentado por el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común.

Pues bien, de acuerdo con la referencia anteriormente mencionada, el informe presentado por este Ministerio al Consejo de Ministros se limita a señalar el contexto económico en que se han adoptado esas nuevas figuras, la justificación dada por la proposición de ley para su adopción, las características de estas nuevas figuras y la recaudación que se ha obtenido con el primer pago anticipado, siendo este dato público en la mencionada Referencia del Consejo de Ministros:

“El pasado lunes ha concluido el plazo para presentar el primer pago de estas figuras que, en concreto, han recaudado 1.455 millones de euros, de los que 817,4 millones corresponden al gravamen de las energéticas y los 637,1 millones restantes al de la banca. Por tanto, se han obtenido cifras en línea con las estimaciones del Gobierno, que prevé recaudar 3.000 millones de euros anuales, de los que ahora se ha anticipado el pago del 50%.”.

De acuerdo con lo anterior, el informe en cuestión tiene la condición manifiesta de ser información de carácter auxiliar o de apoyo.

- En primer lugar, resulta evidente que se trata de una mera comunicación por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública al Consejo de Ministros sobre estas nuevas medidas aprobadas, sin que esta actuación constituya el trámite de ningún procedimiento. En efecto, no es parte del procedimiento de aprobación de normas, resoluciones o cualquier otro acto. Por tanto, tiene la condición de “comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento”.

Este criterio ha sido respaldado por el CTBG en la resolución de 2 de febrero de 2021 (R/0739/2020; 100-004349), relativa a la solicitud 001-048973: (...)

- En segundo lugar, incidiendo en lo anterior, se trata de un informe absolutamente potestativo. En efecto, no existe ningún aspecto del ordenamiento jurídico que imponga la obligación de rendir un informe escrito y formal al Consejo de Ministros sobre esta materia concreta. En consecuencia, tiene la condición de “informe no preceptivo”. Este criterio ha sido respaldado por el CTBG en múltiples ocasiones. (...) - En tercer lugar, continuando con dicho alegato, el Consejo de Ministros no ha adoptado ningún tipo de decisión, ni final ni inicial, por lo que es absolutamente innegable que dicho informe no ha sido utilizado o “incorporado como motivación de una decisión final”. De nuevo, este criterio se ha respaldado por la resolución del CTBG anterior.

- En cuarto lugar, este informe no forma parte de ningún expediente, ni ha conformado la voluntad pública del órgano, pues no ha adoptado decisión alguna.

De acuerdo con todo lo anterior, la información solicitada tiene el carácter de información auxiliar o de apoyo y, por ello, se INADMITE a trámite la solicitud con fundamento en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, ya citado, sin perjuicio de que, como se ha señalado inicialmente, el contenido del mismo es público y está accesible en el portal del Ministerio de Hacienda y Función Pública en Internet».

5. Con fecha 29 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA 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 10 de abril de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido (resumido):

«1.1.1 Inadmisibilidad de la reclamación.

La reclamación prevista por los artículos 23 y 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se tramitará conforme la normativa de recursos de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 24 anterior: (...)

(...) según el artículo 116.e) de esa misma Ley 39/2015: “Serán causas de inadmisión las siguientes:

[...]

e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.”.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 119 de dicha Ley 39/2015: “1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión. [...] 3. El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.”.

De acuerdo con los artículos citados, la reclamación interpuesta incurre en tres causas de inadmisibilidad.

En primer lugar, el recurso tiene que fundarse en alguno de los motivos de nulidad o anulabilidad de los artículos 47 o 48 de la Ley 39/2015 (...) no habiéndose fundado en ninguna causa de nulidad o anulabilidad, no debería ser admitido.

En segundo lugar, de acuerdo con lo citado por el interesado, se ha concedido el acceso al informe solicitado en su instancia, de manera que sus pretensiones han sido plenamente colmadas (...) Ello supone que, mediante la presentación de esta reclamación, el interesado está formulando una pretensión material distinta de la inicialmente planteada, relativa únicamente al acceso al informe en cuestión. En efecto, su pretensión ahora no es que se le conceda el acceso al informe –puesto que ésta se ha cumplido- sino que el Consejo de Transparencia fije un cierto criterio.

(...) En consecuencia, se debe inadmitir la solicitud, pues se está formulando una pretensión distinta de la inicialmente planteada (...) la pretensión inicial del interesado ha sido materialmente concedida (...) como el propio interesado ha reconocido en su reclamación. (...) Así, no existe una pretensión no satisfecha, por lo que no puede haber objeto de oposición.

(...) si haber concedido el acceso en las alegaciones supondría la terminación del procedimiento de la reclamación, el haber concedido el acceso plenamente en la propia resolución inicial –sin que haya ningún ámbito no concedido, como reconoce el interesado- exige la inadmisión de la reclamación, puesto que se sabe, ex ante, que no hay objeto del procedimiento.

1.1.2 Conformidad a Derecho de la resolución.

Para el caso de que el Consejo admita a trámite la reclamación y se pronuncie sobre la pertinencia de inadmitir, al tiempo que se da acceso a un documento publicado, se considera que la resolución impugnada se ajusta con absoluta pulcritud al

ordenamiento jurídico. En efecto, la resolución explica por qué la información solicitada incurre, manifiestamente, en una causa de inadmisión, por lo que no tendría por qué concederse el acceso a la misma.

Asimismo, sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha decidido, motu proprio, publicar el informe en cuestión. Dicha decisión se ha adoptado a pesar de que el informe en cuestión exceda las obligaciones de publicidad activa previstas por los artículos 6 a 8 de esa misma Ley (...)

En consecuencia, dado que el Ministerio había decidido publicar la información y, a pesar de que la misma no tendría tampoco por qué ser accesible a través del derecho de acceso, resultaba razonable poner en conocimiento del interesado esta publicidad. Así, no hay nada en el ordenamiento jurídico que impida esta actuación, por lo que, no estando prohibida y ajustándose a la normativa vigente, debe concluirse que es plenamente conforme a Derecho inadmitir, sin perjuicio de que se le informe que se había procedido a la publicación.

1.1.3 Concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.

Finalmente, para el caso de que el Consejo tampoco estime el motivo anterior, esta Secretaría de Estado de Hacienda reitera que el informe en cuestión tiene manifiesto carácter de auxiliar o de apoyo, por todos los motivos ampliamente desarrollados en la resolución y que el interesado no ha tenido a bien rebatir.

(...) debe señalarse que no se comprende a cuál es la relación entre la “sustantividad propia” y el derecho de acceso (...) es evidente que, cualquier borrador o informe que tenga la condición de carácter auxiliar o de apoyo, también tiene esa sustantividad propia (...)

Por último, la alegación de que la publicación del informe acredita que no tiene la condición de carácter auxiliar o de apoyo debe, igualmente, ser rechazada. En efecto, dicha condición concurre o no en un determinado documento en función de las circunstancias que se detallan en el criterio interpretativo citado, con independencia de que se proceda a su publicación o no. Así, resulta evidente que la publicación de un informe no elimina ese carácter».

6. El 20 de abril de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 21 de abril 2023 se recibió contestación en la que en la que se ratifica en lo expuesto en la reclamación.

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.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al Informe presentado por la Ministra de Hacienda al Consejo de Ministros del 21 de febrero de 2023 sobre los gravámenes temporales a la banca y energéticas.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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>

El reclamante presenta su reclamación transcurrido un mes desde la fecha en que presentó su solicitud, entendiéndose que se ha desestimado por silencio administrativo, dado que no había recibido respuesta.

En el mismo día en que se presenta la reclamación, el Ministerio requerido dicta resolución en la que, a pesar de consignarse que se inadmite la solicitud de información, se proporciona la información solicitada señalando que el contenido del informe es público.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] 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 el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, en la medida en que, como reconoce en su resolución, la solicitud de información tuvo entrada el 22 de febrero de 2023 en la Unidad gestora del derecho de acceso a la información pública de la Secretaría de Estado de Hacienda, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución, que finalizaba el 22 de marzo de 2023. 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, no puede desconocerse que, con independencia del error en la invocación de pretendida causa de inadmisión o del mayor o menor acierto de las consideraciones vertidas por el Ministerio en su resolución, la información pretendida por el solicitante le fue facilitada en el mismo día en que se interpuso esta reclamación y con anterioridad al traslado de ésta al Ministerio requerido.

La circunstancia anterior ha de llevar a la desestimación de esta reclamación en la medida en que únicamente se pretende que este Consejo cree doctrina sobre la imposibilidad de *inadmitir* una solicitud de información y, a la vez, *conceder el acceso*

solicitado; cuestión que, sin embargo, no resulta necesaria en la medida en que resulta evidente la incongruencia de proporcionar la información y a la vez afirmar que no procede la admisión a trámite de la solicitud.

Cabe recordar, en la línea apuntada, que la competencia de este Consejo es la de resolver las reclamaciones que se presenten frente a resoluciones expresas o presuntas en materia de derecho de acceso a la información, con el fin, precisamente, de salvaguardar la efectividad del derecho y de verificar la correcta justificación y aplicación de las causas de inadmisión de solicitudes o de aquellos límites que permiten restringir el acceso.

Por lo tanto, constatado el hecho de que se ha facilitado el acceso al contenido del informe que se requería (tal como reconoce el propio reclamante), ya no resulta necesario pronunciarse sobre eventuales errores de argumentación del sujeto obligado, puesto que se ha reconocido y garantizado el derecho de acceso.

6. En consecuencia, con arreglo a lo expuesto, procede la desestimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

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

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>

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: 2023-0815 Fecha: 03/10/2023

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