



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 31/10/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-077607

N/REF: 1382-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

Información solicitada: Informe sobre incremento de presupuestos en personal.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 6 de marzo de 2023 el reclamante solicitó a la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA / 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:

«La LPGE 2023 recoge en el capítulo de gastos de la AEAT un incremento importante de la participación de la AEAT en tales presupuestos respecto de los PGE 2022. Del incremento total de 184M, 170M se corresponde a GASTOS DE PERSONAL.

Como quiera que eso no se justifica por el solo incremento general de las retribuciones acordado para la AGE, ni con un previsible incremento de plantilla, quisiera conocer los

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

motivos del mismo, que entiendo habrán sido justificados por la AEAT en un informe y valorados por la Secretaría de Estado de Presupuestos, en otro.

Quisiera copia de tales informes y, en su defecto, una aclaración sobre las causas de tal incremento».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 14 de abril de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) Transcurrido el plazo de resolución de un mes, considero desestimada la petición.

Debido a la forma de resolución, desconozco en este momento los argumentos que la SEP podría intentar hacer valer para denegar el acceso, si es que finalmente contesta en tal sentido.

Estamos ante una información de relevancia pública, pues la LPGE determina el límite de gasto de los organismos y de forma particular, el gasto de personal. (...)».

4. Con fecha 18 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA / 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 8 de mayo de 2023 se recibió respuesta informando de que se había remitido resolución al reclamante con el siguiente contenido:

« (...) No existe un informe de la Agencia Tributaria para justificar el incremento de los gastos, por lo que tampoco se puede haber emitido por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos un informe que valore aquel.

La dotación de los créditos del capítulo I en el presupuesto inicial de la Agencia Tributaria para el año 2022 fue inferior al gasto en personal para el ejercicio. Como consecuencia de la infradotación inicial de los créditos de personal, durante el ejercicio 2022 ha sido necesario incrementarlos a través de modificaciones de crédito. Por ello, y consecuencia del proceso de cobertura, a medio plazo, de la insuficiencia de crédito

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

en aquellas partidas en las que no existe ninguna incertidumbre en su cuantificación (retribuciones básicas y complementarias), la dotación inicial para el capítulo I en el presupuesto inicial de la Agencia Tributaria para el año 2023 se incrementa sobre el presupuesto inicial del ejercicio 2022.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que, en verdad, esta petición incurre en una causa de inadmisión. (...)

(...) dicha ley no otorga a la ciudadanía el derecho a que los sujetos obligados creen información o documentación que no se encuentre en su poder.

Pues bien, en el presente caso, el interesado ha pretendido, como se constata de la contestación anterior, que se le haga una explicación particular de una diferencia entre los créditos presupuestarios de unos presupuestos de un cierto ejercicio y los de otro ejercicio, es decir, no pretende acceder a una documentación o información preexistente, sino a la creación de la explicación –información- para el mismo.

Dicha pretensión, por tanto, es no reconciliable con la finalidad de la Ley 19/2013, incurriendo en la causa de inadmisión prevista por el artículo 18.1.e) de esa Ley: (...).

5. El 29 de mayo de 2023, el reclamante indicó haber recibido resolución expresa de la Administración y presentó un escrito con las siguientes alegaciones:

« (...) La aclaración de la AEAT adolece de falta de precisión. No tengo constancia de un proceso de cobertura a medio plazo de la insuficiencia de crédito a la que se hace referencia, ni de la norma o instrucción en la que se recoge tal compromiso.

En cualquier caso, el presupuesto aportado es el resultado de unos cálculos que deben haber considerado los límites presupuestarios de incremento del presupuesto, etc.

En cuanto a la afirmación de que no existen informes que justifiquen el incremento de gasto de la AEAT consignado en los PGE 2023, no es cierta. Los PGE ni son, ni pueden ser un ejercicio de improvisación de cifras a tanto alzado. Si lo fuera, la AEAT no habría podido elaborar su contestación anteriormente comentada, o la misma no tendría valor alguno.

La Administración tiene obligación de documentar su actuación. No puede pretender limitar el ámbito de la transparencia limitándose a afirmar que los actos administrativos carecen de antecedentes o justificación. (...)

El expediente administrativo debe servir de fundamento de las decisiones administrativas. En este sentido, la documentación de soporte de la LPGE debería ofrecer una justificación a las cuestiones por las que se consulta. Que los PGE no incluyan la justificación de los motivos por los que un presupuesto limitativo supera abiertamente tales límites (es mencionado en el libro amarillo en diversos apartados), solo señalan el déficit de tales presupuestos, no el abuso de los ciudadanos al solicitar información sobre los mismos.

El CTBG se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la auténtica naturaleza y vocación de la transparencia, como un derecho a la información, no al documento o al dato. (...)».

10. Con posterioridad, en fecha 21 de agosto, el solicitante ha presentado escrito aportando documentación acreditativa de que «*la elaboración definitiva del anteproyecto de presupuesto de la AEAT a integrar en la LPGE corresponde a la SEPG, a través de su Oficina Presupuestaria. En definitiva, la AEAT propone y ellos deciden. Y la propia AEAT reconoce que es lo que hace, y que desde dicha Oficina Presupuestaria se concede o deniega, junto a los motivos expuestos por la misma*» consistente en extractos de escritos de alegaciones de la Dirección General de la AEAT al informe provisional de la Intervención Delegada de la cuenta de Gatos de personal.

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

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>

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 emitido por la entidad requerida para justificar el incremento de presupuesto en concepto de gastos de personal, así como su valoración por la Secretaría de Estado de Presupuestos.

La AEAT no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud de información se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, la Administración resuelve señalando que no puede entregarse el informe porque no existe, no pudiendo haber tampoco ningún informe de valoración del mismo. Invoca también la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, considerando abusiva la solicitud al pretender que se le haga una explicación particular de una diferencia de créditos presupuestarios en diferentes ejercicios.

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, 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, es preciso recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, se entiende por información pública aquella que obra en poder de los sujetos obligados por haber sido elaborada o adquirida en ejercicio de sus funciones. Por tanto, la preexistencia de esa información es presupuesto necesario para el ejercicio del derecho.

En este caso, la entidad requerida señala que no ha elaborado el informe al que se refiere el reclamante y que, por tanto, ni lo ha remitido a la Secretaría de Estados de Presupuestos, ni, en consecuencia, existe un informe de este órgano que lo valore. Tal afirmación, sin embargo, parte de un entendimiento ciertamente rigorista (por literal) de la solicitud de acceso a la información.

En efecto, lo que pretende el reclamante (tal como se desprende sin género de duda de su solicitud) es conocer los motivos del incremento presupuestario que señala —*La LPGE 2023 recoge en el capítulo de gastos de la AEAT un incremento importante de la participación de la AEAT en tales presupuestos respecto de los PGE 2022. Del incremento total de 184M, 170M se corresponde a GASTOS DE PERSONAL*—. De ahí que, con independencia de la terminología utilizada por el solicitante —o de su acierto o desacierto al aludir a los órganos que considera competentes para aprobar el incremento—, lo cierto es que solicita información referida al porqué de ese incremento y es información obra en poder de la AEAT sin ninguna duda y tiene la consideración de información pública. En esta línea, tal como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, el reclamante aporta extractos de las alegaciones enviadas por la Dirección General de la AEAT con motivo de su informe elaborado por la Intervención Delegada al proyecto de presupuestos de gastos de la entidad, en lo relativo a gastos de personal, para los ejercicios 2018 y 2019, por lo que, como mínimo, existirá ese anteproyecto y las observaciones se indicaciones que, sobre su contenido, se hayan realizado.

6. Es por ello que, a juicio de este Consejo, procede la estimación de la reclamación a fin de que la AEAT dicte resolución en la que traslade al reclamante a qué razones obedece dicho incremento aportando la información de la que disponga el respecto, sin que resulte de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG en la medida en que no se constata ni el carácter abusivo de la solicitud ni su falta de justificación con la finalidad de la Ley —en este sentido, vid. la sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- copia de los informes referidos al incremento del capítulo de gastos de la AEAT (en la LPGE de 2023) y, en su defecto, una aclaración sobre las causas de incremento.

TERCERO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la 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.

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>

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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0913 Fecha: 31/10/2023

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