



## Resolución 306/2021

**S/REF:** 001-052269 y 001-053828

**N/REF:** R/0306/2021; 100-005099

**Fecha:** La de firma

**Reclamante** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital/  
Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas

**Información solicitada:** Aportaciones de los supervisores del mercado financiero y de los profesionales de auditoría, informes obrantes y notas del ICAC

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 12 de enero de 2021, solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL la siguiente información:

*Las aportaciones de los supervisores del mercado financiero y de los profesionales de auditoría, a través de las corporaciones que les representan, el Consejo General de Economistas de España-Registro de Economistas Auditores y el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España.*

*También profesionales del ámbito universitario y de las Administraciones Públicas y representantes de inversores y empresas, además de su debate en el Comité Consultivo de Contabilidad y la conformidad del Consejo de la Contabilidad al REAL DECRETO por el que se modifican el Plan General de Contabilidad aprobado por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de*

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

*noviembre; el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas aprobado por el Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre; las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas aprobadas por el Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre; y las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos aprobadas por el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, aprobado por el Consejo de Ministros, del 12 de enero de 2020.*

2. Esta solicitud fue ampliada por el solicitante, mediante nueva petición de fecha 13 de enero de 2021, con el siguiente contenido:

*Con relación a la petición de acceso remitida ayer y que tiene nº de expediente 001-052269, aclarar que el Decreto fue aprobado por el Consejo de Ministros del 12 de enero de 2021 y no del 2020 (como consta en la solicitud).*

*Asimismo, quisiera ampliar la petición de acceso a las notas obrantes en el expediente elaboradas por el ICAC respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas.*

3. El 12 de febrero de 2021, el INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA DE CUENTAS del MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL informó al solicitante de la existencia de terceros afectados, procediendo a la suspensión del plazo de un mes para resolver, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

4. El 13 de febrero de 2021, el interesado presentó nueva solicitud de acceso al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, al amparo de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

*Con relación a la Resolución de 10 de febrero de 2021, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se dictan normas de registro, valoración y elaboración de las cuentas anuales para el reconocimiento de ingresos por la entrega de bienes y la prestación de servicios (B.O.E del 13/02/2021),*

*Solicita acceso a:*

*- El Informe preceptivo del Ministerio de Hacienda, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional quinta del Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.*

*- Contribuciones presentadas al trámite de información o consulta pública, así como al documento o fichas del ICAC que valora las mismas (con, si procede, el "borrado" de los datos de carácter personal).*

- Cualquier otro informe que conste en el expediente.

5. Mediante resolución de fecha 25 de marzo de 2021, el INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA DE CUENTAS del MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL contestó al solicitante lo siguiente, en relación con ambas solicitudes de acceso a la información:

*Dicha solicitud se ha recibido en el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que es el órgano competente para resolver, el día 12 y 13 de enero, fecha a partir de la cual emplaza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.*

*Dicho plazo ha sido suspendido, habiendo notificado al ciudadano que ha solicitado la información, con objeto de solicitar Informe aclaratorio a la Abogacía del Estado. Tras la recepción de dicho Informe se han implementado las medidas que se derivan del mismo sobre los derechos de las personas físicas y jurídicas que realizaron observaciones en el procedimiento referido en la solicitud de información, para comunicarles y solicitarles autorización de acceso de acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*Una vez analizada la solicitud, este Organismo considera que procede conceder el acceso parcial a la Información solicitada:*

*La información solicitada se adjunta como anexo a la presente resolución, salvo una observación al proyecto recibida durante el trámite de audiencia pública por alegar el observante que su acceso perjudicaría los intereses económicos y comerciales de su firma.*

*Se ha procedido al borrado de datos de carácter personal en las observaciones en aquellos supuestos en los que la persona física lo ha solicitado tras informarle este Organismo de la solicitud de acceso en el Portal de Transparencia.*

*Respecto a la extensión de la petición de acceso, las notas obrantes en el expediente elaboradas por el ICAC respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas, este Instituto informa que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la Información pública y buen gobierno, al referirse la petición a notas que tienen la condición principal de auxiliar o de apoyo, cuyo contenido constituye la opinión o valoración personal del autor responsable de la Subdirección, no reflejan en ningún caso la opinión del Presidente del Instituto, y no tienen carácter de documentación preceptiva del expediente. La opinión final resultado de las observaciones recibidas es la que se refleja en la versión final del proyecto. Esta decisión está*

*avalada por el Informe recibido de la Abogacía del Estado en respuesta a la consulta realizada por este Instituto, solicitando aclaración sobre la condición de dichas notas.*

6. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 26 de marzo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

*PRIMERO.- La información solicitada se refiere a un asunto muy relevante: la toma de decisiones (normativas) públicas y más concretamente lo que se ha denominado la "huella normativa": los entresijos del proceso de elaboración de una norma y, más en particular, las aportaciones que en una sociedad democrática y participativa realizan los potenciales destinatarios de las normas, pues los trámites de audiencia e información pública tienen por objeto recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades.*

*En este sentido, cobra especial importancia lo que dice el preámbulo de la Ley 19/2013.*

*Por ello, es de evidente interés público conocer que es lo que han aportado en el proceso de elaboración normativa ciudadanos, empresas y otros entes privados; conocer quiénes son; y conocer cuál es la valoración que el organismo promotor y elaborador de la norma hace de referidas aportaciones.*

*El artículo 7 de la Ley 19/2013 señala que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio", ha de interpretarse en términos amplios y abiertos ("en particular ... ") y debe entenderse que las Notas solicitadas sobre la valoración de las aportaciones en los trámites de consulta pública no son mera "información auxiliar o de apoyo".*

*SEGUNDO.- Respecto a la denegación, en el expediente 001-052269 de acceso a "una observación al proyecto recibida durante el trámite de audiencia pública por alegar el observante que su acceso perjudicaría "los interés económicos y comerciales de su firma", ha de decirse que:*

---

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

*Existe una falta absoluta de motivación. No es suficiente con alegar un hipotético perjuicio a los intereses económicos y comerciales.*

*No se realiza la valoración que requiere el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "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".*

*TERCERO.- Respecto a la denegación, común en ambos expedientes, del acceso a las notas obrantes en el expediente elaboradas por el ICAC respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas (o al documento o fichas del ICAC que valora las contribuciones presentadas al trámite de información o consulta pública), ha de decirse lo siguiente (y para ello traemos a colación el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre las "Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo").*

*Existe una falta absoluta de motivación ("Las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley, deben ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación ha de ser siempre debida y convenientemente motivada").*

*No puede decirse que constituyen la opinión o valoración personal del autor responsable de la Subdirección y que no reflejan en ningún caso la opinión del Presidente del Instituto. Con independencia de la persona concreta que pueda haberlas realizado, la valoración ha de atribuirse al órgano que elabora la norma (el ICAC), que es el órgano que somete a consulta o información pública el expediente, con independencia de que reflejen o no, comprometan o no, la opinión del Presidente. De lo que se trata, con la petición de acceso, es de "conocer cómo se toman las decisiones que les afectan" (preámbulo de la Ley 19/2013).*

*Que no tengan carácter de documentación preceptiva del expediente es irrelevante.*

*A título de ejemplo, en Internet puede verse publicada oficialmente la "Nota de valoración de las aportaciones recibidas en la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno".*

*<https://transparencia.gob.es/transparencia/darn/jcr:5ae718fac453-4649-9a33-dbe589207812/NotaAportacionesConsultaPublica.pdf>*

*En conclusión, la información solicitada, a juicio del que suscribe, tiene relevancia en la tramitación del expediente y en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, es*

*relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación.*

*Por todo cuanto antecede, SOLICITA A ESE CONSEJO: Que previos los trámites de rigor, estime la presente reclamación y resuelva en el sentido de que debe darse acceso a la documentación solicitada.*

7. Con fecha 29 de marzo de 2021, el reclamante remitió escrito al Consejo de Transparencia, manifestando lo siguiente:

*Que visto su e-mail de hoy (Aclaración expte 100-005099) y dado que para ese Consejo no tiene utilidad el principio de economía procesal, y dado que ambos expedientes son análogos, por el presente escrito:*

*1.- Renuncia a la reclamación relativa al expediente 001-053828.*

*2.- Y mantiene la reclamación respecto a la Resolución relativa al expediente 001-052269.*

*Les agradecería que no pusieran más pegas a esta reclamación, dado que no se han molestado lo más mínimo en dilucidar si ambas reclamaciones son acumulables o no.*

8. Con fecha 30 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, contestando el ICAC lo siguiente:

*Cabe señalar que con fecha 8 de febrero de 2021, con objeto de cumplir correctamente con la Ley de Transparencia, este Instituto solicitó a la Abogacía del Estado del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital informe aclaratorio en torno al artículo 14. Límites al derecho de acceso, apartado 1. h) Los intereses económicos y comerciales y apartado k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, así como sobre el artículo 15. Protección de datos personales.*

*En concreto entre las cuestiones suscitadas sobre la información a aportar se preguntó lo siguiente:*

*“1) Si es preciso pedir conformidad a los observantes del proyecto con carácter previo a aportar sus comentarios, o se entiende concedida dicha conformidad salvo que se hubieran manifestado en contra o solicitada confidencialidad sobre sus observaciones, como es el caso de uno de los observantes del proyecto en trámite de audiencia pública.”*

*La respuesta por correo electrónico de la Abogacía del Estado, con fecha 12 de febrero de 2021, fue la siguiente (se adjunta como ANEXO 1):*

*<<De acuerdo con el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, "si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas".*

*Es, pues, obligada esta audiencia (entre otras muchas, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2019 - ROJ: SAN 940/2019 - ECLI: ES: AN: 2019: 940), a excepción hecha de aquellos casos en que se entienda que quien deba permitir o denegar el acceso solicitado tiene pleno conocimiento de las alegaciones del tercero, por haberlas hecho con anterioridad por razón de la aplicación de la Ley 19/2013 o por cualquiera otra. Lo que no cabe es presumir la "conformidad" al no existir, en principio, indicio o señal alguna de ello.>>*

*Con fecha 17 de febrero de 2021, la Abogacía del Estado envió un informe firmado a este Instituto sobre el tema en cuestión (se adjunta como ANEXO 2).*

*Para dar cumplimiento a lo indicado por la Abogacía del Estado, este Instituto envió correos electrónicos a las personas que realizaron observaciones en el trámite de audiencia pública solicitando expresamente su conformidad con el siguiente texto:*

*<<Estimada Sr.*

*En relación con los comentarios realizados con fecha 31 de octubre de 2018 (se adjuntan al correo) y que fueron recibidos en este Instituto durante la fase de trámite de audiencia sobre: " Proyecto de Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas por la que se dictan normas de registro, valoración y elaboración de las cuentas anuales para el reconocimiento de ingresos por la entrega de bienes y la prestación de servicios", al formar parte del expediente de dicho proyecto que ha dado lugar a la Resolución de 10 de febrero de 2021, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se dictan normas de registro, valoración y elaboración de las cuentas anuales para el reconocimiento de ingresos por la entrega de bienes y la prestación de servicios, publicada en el B.O.E con fecha 13 de febrero de 2021:*

*Nos dirigimos a usted para que nos informe en el plazo máximo de 15 días si considera que concurren circunstancias que no permiten a terceros interesados tener acceso a dichos comentarios por concurrir "intereses económicos y comerciales " o por razón de "protección de datos personales" (en este caso puede solicitar el "borrado" de los datos de carácter personal).>>*

*Entre las personas a las que se les envió dicho correo electrónico, por haber realizado observaciones en el trámite de audiencia pública, se encuentra el solicitante de la información a través del portal de transparencia, quien solicitó el borrado de sus datos personales.*

*En el caso de D. XXXX, en representación de la Firma de Abogados Cuatrecasas, la contestación (Anexo 3) fue la siguiente: “Les informo dentro del plazo máximo de 15 días que considero que concurren circunstancias que no permiten a terceros interesados tener acceso a dichos comentarios por concurrir intereses económicos y comerciales.”*

*En consecuencia, este Instituto en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14. Límites al derecho de acceso, contenido en la Ley de transparencia, y de la limitación prevista en el mismo, al no prestar su conformidad el observante por los motivos aludidos no pudo poner a disposición del solicitante del portal de transparencia dicha información.*

*En cuanto al punto TERCERO. - Respecto a la denegación del acceso a las notas obrantes en el expediente elaboradas por el ICAC respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas (o al documento o fichas del ICAC que valora las contribuciones presentadas al trámite de información o consulta pública), se manifiesta lo siguiente:*

*Este Instituto, con objeto de cumplir correctamente con la solicitud de información, dirigió a la Abogacía del Estado del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital informe aclaratorio en torno al artículo 18. Causas de inadmisión, apartado 1.b).*

*En concreto, se preguntó si las notas obrantes en el expediente elaboradas por el ICAC respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas son las referidas en el apartado b) de la página 13 del informe de la Abogacía del Estado recibido con fecha 17 de febrero de 2021 (referido como ANEXO 2) y por tanto comprendidas en el apartado b) sobre las causas de inadmisión del artículo 18.*

*Con fecha 11 de marzo de 2021, la Abogacía del Estado respondió a la consulta realizada (ANEXO 4), del que cabe extraer lo siguiente:*

*<<1º La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone, entre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, referirse éstas a “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.*

*(...) En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a*

*“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo. Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.*

*En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad. 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. (...)*

*En lo que a esta consulta interesa, la información que contienen el documento o las fichas del ICAC que valoran las contribuciones presentadas en el trámite de audiencia pública tendrá carácter auxiliar o de apoyo por su propio contenido y no por el hecho de su denominación; es decir, si contiene, bien valoraciones u opiniones personales de su autor o de sus autores que no manifiesten la posición de un órgano o entidad, bien, un texto preliminar o borrador sin la consideración de final, bien información preparatoria de la actividad del ICAC.*

*(...) Asimismo, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente: “(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...)*

*2º En principio, y a salvo su contenido concreto que se desconoce, el documento o las fichas con las valoraciones de las contribuciones presentadas al trámite de información o consulta pública, parece que pudieran contener información auxiliar o de apoyo, al tener un ámbito exclusivamente interno (proceso interno de preparación entre la consulta pública y sus*

*contribuciones y la puesta en marcha del proceso de toma de decisiones) y ser preparatoria de posterior documentación y, por lo tanto, previa a cualquier proceso de toma de decisiones (Cfr., entre otras, la sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017 - ROJ: SAN 3357/2017 - ECLI: ES: AN: 2017: 3357 y la Resolución 690/2020, de 11 de enero de 2021, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno).*

*3º Apreciando que la información cuyo acceso se solicita es auxiliar o de apoyo, procede la inadmisión a trámite de la solicitud.>>*

*Este Instituto, teniendo en cuenta el informe recibido de la Abogacía del Estado, una vez analizada la condición de las notas obrantes en el expediente elaboradas por el ICAC respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas (o al documento o fichas del ICAC que valora las contribuciones presentadas al trámite de información o consulta pública) concluye señalando lo siguiente:*

*- Dichas notas contienen la opinión o valoración personal del autor responsable de la Subdirección en el momento en que se elaboraron, y no reflejan en ningún caso la opinión del Instituto. A mayor abundamiento, cabe indicar que la fecha del trámite de audiencia del texto del proyecto de Resolución tuvo lugar el 3 de octubre de 2018, siendo aprobada la Resolución con fecha 10 de febrero de 2021, es decir, la aprobación de la redacción definitiva tuvo lugar 28 meses después, habiendo cambiado el responsable de la Subdirección en febrero de 2019, decir, dos años antes de la propuesta definitiva y aprobación de la Resolución y lo que es más trascendente, el actual Presidente del Instituto, quien firma la Resolución, fue nombrado un año antes de la aprobación de la Resolución y por tanto de la versión definitiva.*

*- Lo solicitado son unas notas que analizan las observaciones recibidas al texto del proyecto presentado en audiencia pública en el año 2018, con carácter de borrador y sin la consideración de final, es decir, en cualquier caso, se trata de información preparatoria de la actividad del Instituto.*

*- Dichas notas no constituyen trámites del procedimiento.*

*- Se refiere a informes no preceptivos y que no son incorporados como motivación de una decisión final.*

*- Estas notas no tienen relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano.*

*Es decir, de acuerdo con el informe de la Abogacía del Estado solicitado al respecto, dichas notas reúnen, no alguna, sino todas las condiciones para ser consideradas por su contenido,*

*más allá de su denominación, el carácter de auxiliar o de apoyo, y por tanto de las previstas en el artículo 18 apartado b) de la Ley de Transparencia.*

9. El 28 de abril de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>3</sup>, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el mismo día, con el siguiente contenido:

*Me ratifico en todo lo expuesto en el escrito de reclamación, pues las alegaciones del ICAC no añaden nada nuevo ni desvirtúan los argumentos por mí expuestos. Además, siguen adoleciendo de la motivación necesaria.*

*El asunto relativo a la transparencia de la "huella normativa" es esencial en un Estado de Derecho. Así, según la Comisión Europea: ("Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea". <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>):*

*"¿Qué es el Estado de Derecho? El Estado de Derecho está consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea como uno de los valores comunes a todos los Estados miembros. En un Estado de Derecho, todos los poderes públicos actúan siempre dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales. El Estado de Derecho engloba los principios de legalidad, que implica un proceso de promulgación de leyes transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas..."*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup>, en conexión con 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](#)<sup>5</sup>, el Presidente es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>6</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *"formato o soporte"*, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza *"pública"* de las informaciones: (a) que se encuentren *"en poder"* de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *"en el ejercicio de sus funciones"*.

3. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicitan las aportaciones de los supervisores del mercado financiero, los informes citados en la Resolución de 10 de febrero de 2021, del ICAC, y las notas obrantes en el expediente elaboradas por este organismo respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas, en los términos que constan en los antecedentes de hecho.

La Administración concede el acceso parcial, entregando el Informe preceptivo del Ministerio de Hacienda y las contribuciones presentadas al trámite de información o consulta pública - salvo una observación al proyecto recibida durante el trámite de audiencia pública por alegar el observante que su acceso perjudicaría los interés económicos y comerciales de su firma - procediendo al borrado de datos de carácter personal en las observaciones en aquellos supuestos en los que la persona física lo ha solicitado.

Sin embargo, deniega el acceso a las notas obrantes en el expediente elaboradas por el ICAC respecto a las observaciones recibidas en las consultas realizadas, alegando que *"concorre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la Información pública y buen gobierno, al referirse la petición a notas que tienen la condición principal de auxiliar o de apoyo, cuyo contenido constituye la opinión o valoración personal del autor responsable de la Subdirección, no reflejan en ningún caso la opinión del Presidente del Instituto, y no tienen carácter de documentación preceptiva del expediente. La opinión final resultado de las observaciones recibidas es la que se refleja en la versión final del proyecto"*. Para llegar a esta conclusión, se apoya en un Informe de la Abogacía del Estado, emitido a solicitud del ICAC, que consta en el expediente.

---

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

Llegados a este punto, debemos analizar el concepto de información auxiliar o de apoyo de estas notas elaboradas por el ICAC, que son el objeto de la reclamación presentada.

El artículo 18.1 b) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Para valorar la conformidad o no con la LTAIBG de la resolución del Ministerio es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información – derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que sostiene que *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...)* *“Esa 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.”*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es “la condición de información auxiliar o de apoyo” y no la denominación del soporte la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto (“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”) meramente ejemplificativa. A partir de ello, el CTBG considera que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que la califica para la correcta aplicación de la causa de inadmisión que nos ocupa, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la motivación de la resolución del Ministerio razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

A juicio de este Consejo, aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, dado que los documentos a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados, consideramos que las notas objeto de la presente controversia, a diferencia de lo que sucede con aquellas que expresan la valoración de un organismo sobre las aportaciones presentadas en un proceso de participación o de

información pública, contienen las opiniones o valoraciones personales de quien, dada su condición de subdirector general, no tiene funciones de representación de la institución, por lo que no cabe considerar que manifiestan la posición del órgano o entidad. Estamos, por tanto, ante documentos internos de carácter no preceptivo, preparatorios de la actividad del órgano que, en cuanto tales, reúnen la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

Por lo tanto, la reclamación presentada debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de fecha 25 de marzo de 2021, del INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA DE CUENTAS del MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>