



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 757/2019

S/REF: 001-036983

N/REF: R/0757/2019; 100-003059

Fecha: 22 de enero de 2020

Reclamante [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda

Información solicitada: Comunicaciones sobre la fijación del déficit para 2018

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante dirigió al MINISTERIO DE HACIENDA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG) y con fecha 10 de septiembre de 2019, la siguiente solicitud de información:

I. Que, en fecha 29 de marzo de 2019 el Ministerio de Hacienda anunció que el conjunto de las Administraciones Públicas cerró el ejercicio 2018 con un déficit del 2,63% del PIB. Sin embargo, en fecha 23 de abril de 2019, tras las correcciones y confirmaciones realizadas por EUROSTAT, hizo pública la rebaja del déficit en 2018 al 2,48% del PIB.

II. Que, de acuerdo con los datos publicados en la nota de prensa emitida en fecha 23 de abril de 2019 por EUROSTAT (nº 67/2019), dicho organismo ha corregido la previsión inicial del Gobierno español, rebajando el déficit al 2,47% del PIB (si se excluye la ayuda financiera).

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

Este ajuste se debe, entre otros motivos, a la decisión de EUROSTAT de excluir de dicho ejercicio determinadas provisiones y apuntes contables que habían sido realizados por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) en relación con determinados litigios.

III. Que en virtud del derecho que le asiste, al amparo de los artículos 12, 13 y 17 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y del artículo 53 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, viene a realizar mediante el presente escrito solicitud de acceso a información pública, con base en las siguientes, ALEGACIONES

ÚNICA.- En su función de órgano competente para elaborar las cuentas económicas del sector público, la Oficina Nacional de Contabilidad de la IGAE está sujeta a la normativa europea de cuentas nacionales (SEC) que requiere que en el momento en que se conozca un gasto que va a afectar en las cuentas públicas afectando al déficit público, deberá analizar y determinar, siguiendo el principio de prudencia, y de acuerdo con la normativa SEC, la conveniencia de realizar un apunte contable de provisión de las referidas cuantías y el momento temporal oportuno para su realización.

En virtud de lo anterior, la IGAE, es de igual forma el organismo encargado de remitir a EUROSTAT un avance de la Cuenta General de cada ejercicio, para que éste último pueda ejercer su labor de órgano de control a nivel supranacional en el ámbito de la Unión Europea y por tanto, debe disponer de la información relativa a la cuantificación de dichos importes, la conveniencia de realizar dichos apuntes contables según su propio criterio, así como los criterios en virtud de los cuales EUROSTAT sostiene la eliminación de las referidas anotaciones en la Cuenta General del ejercicio 2018, con la consecuente rebaja en el déficit de dicho ejercicio, así como su traslado a la Cuenta General de 2019, con el consiguiente incremento en el déficit de dicho ejercicio.

Por tanto, mediante la presente petición,

SOLICITA, Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y en consecuencia, acuerde el acceso a la documentación pública interesado, en concreto a los siguientes documentos:

- A todos los informes realizados por IGAE, el Ministerio de Fomento o cualesquiera otras entidades u organismos públicos en los que se analice justifique o ampare los criterios mantenidos por la IGAE sobre la conveniencia de reflejar tales apuntes contables y el momento temporal de ejecución de los mismos.*
- A todos los informes, notas y cualesquiera otros documentos realizados por EUROSTAT, y notificados a la IGAE en los que se analice justifique o ampare, por parte de dicho órgano*

supranacional, el criterio mantenido por EUROSTAT sobre la conveniencia de trasladar dichos apuntes contables a futuros ejercicios

2. Mediante resolución de 30 de septiembre de 2019, la OFICINA NACIONAL DE CONTABILIDAD-INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO del MINISTERIO DE HACIENDA contestó a la solicitante en los siguientes términos:

De acuerdo al artículo 3, apartado 2º del Reglamento (CE) Nº 479/2009 del Consejo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, antes del 1 de abril del año n, los Estados comunicarán a la Comisión (Eurostat) los datos reales del déficit público para los años n-1, n-2, n-3 y n-4 de las Administraciones Públicas y sus subsectores.

De acuerdo al artículo 1.2 del citado Reglamento, por público se entenderá lo perteneciente al sector “administraciones públicas” (S.13), que comprende los subsectores “administración central” (S.1311), “Comunidades Autónomas” (S.1312), “corporaciones locales” (S.1313) y “administraciones de la seguridad social” (S.1314), con exclusión de las operaciones comerciales, según se definen en el SEC 2010.

Tras el suministro por parte de España de los datos del déficit público, y de acuerdo al artículo 8.1 del Reglamento (CE) Nº 479/2009 del Consejo, Eurostat evalúa “la calidad de los datos reales notificados y de aquella partida de las cuentas públicas en que se basen, elaboradas con arreglo al SEC2010. Por calidad de los datos reales se entenderá su adecuación con las normas contables, su integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia con los datos estadísticos. La evaluación girará en torno a ámbitos especificados en los inventarios de los Estados miembros, como la delimitación del sector público, la clasificación de las transacciones y obligaciones públicas y el plazo para el registro.”

A tal fin Eurostat y las autoridades estadísticas españolas (IGAE, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística) llevan a cabo una serie de comunicaciones, fruto de las cuales el dato notificado por España el 29 de marzo de 2019 correspondiente al importe de avance del déficit público del ejercicio 2018 resultó modificado, siendo publicado por Eurostat (junto con los datos del resto de países miembros de la Unión Europea) el 23 de abril de 2019.

Así mismo, de acuerdo al artículo 3, apartado 3º del Reglamento (CE) Nº 479/2009 del Consejo, antes del 1 de octubre del año n, los Estados notificarán a la Comisión (Eurostat) los déficit públicos reales para los años n-1, n-2, n-3 y n-4. Por tanto, los datos del déficit del año 2018 se volverán a enviar a Eurostat en la referida fecha.

Por otra parte, y en lo que respecta a la Cuenta General del Estado, de conformidad con el artículo 131 de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, “se formará por la Intervención General de la Administración del Estado y se elevará al Gobierno para su remisión al Tribunal de Cuentas antes del día 31 de octubre del año siguiente al que se refiera”. Es por ello por lo que la cuenta general del estado del año 2018 se encuentra en la actualidad en fase de elaboración.

Por todo lo anterior, la solicitud presentada se inadmite a trámite por incurrir en dos de los supuestos contemplados por el artículo 18, apartado primero, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

- *Letra b), al referirse a información contenida en comunicaciones e informes internos entre las autoridades estadísticas españolas y la Comisión (Eurostat).*
- *Letra a), al referirse a información relativa a la cuenta general del estado del ejercicio 2018, actualmente en fase de elaboración y prevista su publicación para el 22 de noviembre.*

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 30 de octubre de 2019, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

PRIMERO. - De la consideración de la información solicitada como información pública relevante para el conocimiento de la toma de decisiones públicas.

El primero de los motivos por los que se deniega el acceso a la información solicitada se ampara en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, considerando que se trata de comunicaciones e informes internos entre las autoridades estadísticas españolas y la Comisión (EUROSTAT).

Esta parte entiende que dicha información no debe considerarse en ningún caso como información auxiliar o de carácter interno, pues tal calificación contravendría el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 12 de noviembre de 2015 y número CI/006/2015 (en adelante, el “Criterio Interpretativo”), el cual recoge directrices que deben ponderarse previamente a la admisión o inadmisión de solicitudes de información para determinar si revisten o no carácter auxiliar o de apoyo. (...)

A tenor del mencionado Criterio Interpretativo, independientemente del nombre otorgado a cada uno de los documentos solicitados (notas, borradores, opiniones, resúmenes,

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

comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas), lo relevante es determinar si éstos revisten o no carácter auxiliar.

Teniendo en consideración la documentación solicitada y atendiendo al criterio antes mencionado, habrá que estar a la relevancia de dichos documentos en la medida en que son necesarios para la rendición de cuentas y el conocimiento de la ciudadanía de la toma de decisiones públicas y su aplicación, y no tanto a su denominación.

Ciertamente, como se indica en la nota de prensa publicada por el Gabinete de Prensa del Ministerio de Hacienda de fecha 23 de abril de 2019 que se adjunta como documentación adicional a esta Reclamación (en adelante, la "Nota de Prensa"), para el ejercicio 2018 "el déficit disminuye en 0,15 puntos porcentuales respecto del dato comunicado en marzo tras ajustarse a los criterios contables de EUROSTAT". Sin embargo, ni en la mencionada Nota de Prensa ni en la documentación pública accesible a este respecto se indican los criterios que motivaron dicha decisión.

Por todo lo anterior y teniendo en cuenta el anterior Criterio Interpretativo, debe entenderse que la información a la que se solicita acceso supone una base imprescindible para el conocimiento de la conformación de la voluntad pública y es, por tanto, absolutamente necesaria para el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su motivación.

En suma, lo que solicita esta parte son los informes y otros documentos realizados por la IGAE, el Ministerio de Fomento o cualesquiera otras entidades u organismos públicos así como los realizados por EUROSTAT y notificados a la IGAE, en los que se justifiquen o amparen los criterios de ambos órganos respecto a los apuntes contables y provisiones de ciertos litigios del Estado que finalmente se eliminaron de la Cuenta General de 2018 y que se tradujeron en una reducción del déficit previsto para el ejercicio 2018.(...)

el acceso a la información pública que se solicitó y del que es objeto el presente recurso, se basa efectivamente en la motivación ciudadana de conocer la toma de decisiones de toda acción política, así como la intención de conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas a lo cual se encuentra perfectamente legitimado cualquier ciudadano en virtud del artículo 12 de la Ley 19/2013, (...)

En adición, y siguiendo la redacción literal del artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, "LPAC"), deberá entenderse que el expediente administrativo es "el conjunto de ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa".

En relación al caso concreto, toda la documentación solicitada debe quedar necesariamente incluida dentro de tal expediente, por tratarse precisamente de “documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa”.

Así lo ha entendido también el Tribunal Supremo, que en Auto de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2018 (Rec. 698/2017) interpreta acerca del expediente indicando que:

“el expediente administrativo, tal y como el propio artículo 70.1 dispone, debe estar conformado por los documentos y actuaciones que “sirven de antecedente a la actuación administrativa”. La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente “la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”, debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente [...]”.

Dicha interpretación es igualmente aplicable a este caso al confirmar la necesidad de que el expediente contenga la información concerniente a la actuación administrativa correspondiente, excluyendo tan sólo (conforme a un criterio restrictivo), la información de carácter “auxiliar o de apoyo”, sin que la información solicitada pueda en ningún caso calificarse como tal.

En definitiva, la información solicitada en el presente caso no debe quedar excluida de la obligación que recae sobre las Administraciones Públicas de permitir el acceso público a la información conforme a la Ley 19/2013.

SEGUNDO. - De la falta de identidad entre la documentación solicitada por esta parte y la mencionada en la Resolución de 30 de septiembre de 2019 con respecto a la Cuenta General del Estado.

El segundo motivo por el que se denegó la información solicitada, se fundamenta en el hecho de que la misma se halla actualmente en fase de elaboración. La Resolución hace mención expresa a que la Cuenta General del Estado del ejercicio 2018 se encuentra en fase de elaboración y su publicación está prevista para el 22 de noviembre de 2019, denegándose por tanto el acceso a la misma en base al apartado a) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013.

En la solicitud de información objeto de la presenta declaración, lo que solicita esta parte no es la Cuenta General del Estado para el ejercicio 2018, como así parece entender el Director de la Oficina Nacional de Contabilidad, sino la documentación que motivó la exclusión de determinadas provisiones y apuntes contables que habían sido realizados por la IGAE en

relación con determinados litigios para el ejercicio 2018 y que supusieron la rebaja en el déficit público para dicho ejercicio tal y como se refleja en la Nota de Prensa.

Teniendo en cuenta que la documentación que solicita esta parte y que forma parte de un expediente administrativo que motivó la resolución del Ministerio de Hacienda de reducir el déficit del año 2018, no tiene ningún sentido denegar dicha información alegando que la misma se encuentra en fase de elaboración.

Ciertamente, lo que se pretende con la solicitud que efectuó esta parte es conocer la motivación del órgano público a la hora de eliminar de la Cuenta General del Estado para el ejercicio 2018 ciertos apuntes contables relativos a litigios del Estado y que motivaron una reducción del déficit previsto, por lo que, aunque dicha Cuenta General se encuentre en fase de elaboración y se proceda a su publicación en el plazo indicado, ello no obsta al hecho de que la reducción del déficit ya se ha llevado a cabo y que las provisiones y apuntes contables a las que esta parte hace referencia ya han sido excluidas de la misma por lo que en ningún caso aparecerán dichas partidas en la Cuenta General.

En definitiva, la información solicitada no es el contenido de la Cuenta General del Estado para el ejercicio 2018 sino la documentación soporte que sirvió de base para la decisión de reducir el déficit previsto tal y como se reflejó en la Nota de Prensa, decisión que ya se ha llevado a cabo y por tanto dicha documentación debe obrar actualmente, desde entonces, en poder de la Administración Pública. Al tratarse por tanto de la motivación relativa a una decisión pública y de acuerdo con la interpretación antes expuesta, esta parte considera que la Administración correspondiente está sujeta a la obligación de información pública, no siendo admisible la denegación de entrega de dicha información.

4. Recibida la reclamación, con fecha 30 de octubre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO HACIENDA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Dicho requerimiento de alegaciones fue reiterado el 29 de noviembre y, finalmente y con fecha de entrada el 5 de diciembre, se realizaron las siguientes alegaciones:

En relación con la información solicitada por [REDACTED], cabe señalar que la diferencia entre el saldo de necesidad de financiación inicialmente transmitido a Eurostat el 29 de marzo de 2019 y el que figura en la nota de prensa de la citada institución de fecha 23 de abril de 2019 tuvo su origen en:

- En la comunicación inicial del Ministerio de Hacienda se incluyó como empleo en contabilidad nacional 890 millones de euros por un litigio existente con una concesionaria de

autopistas. Eurostat consideró que no se cumplían las condiciones para su registro de acuerdo con lo dispuesto en Sistema Europeo de Cuentas, por lo que solicitó su retirada. Si bien no se compartía el criterio de Eurostat, se decidió atender su solicitud.

Sin perjuicio de lo anterior, el citado importe sí aparece registrado en la Cuenta General del Estado del ejercicio 2018, con contrapartida a una provisión para responsabilidades, al cumplirse los requisitos del Plan General de Contabilidad Pública para su registro.

- En la comunicación inicial del Ministerio de Hacienda se incluyó como empleo en contabilidad nacional 914 millones derivados de una solicitud de devolución de impuestos, intereses de demora incluidos, realizada por una empresa en ejercicios anteriores a 2018 que fue inicialmente rechazada. En enero de 2019 el Tribunal Económico Administrativo Central, TEAC, estimó parcialmente la reclamación planteada por el contribuyente.

Eurostat solicitó la retirada del citado gasto, al entender que no cumplía con los requisitos para su registro de acuerdo con lo dispuesto en Sistema Europeo de Cuentas. Si bien no se compartía el criterio de Eurostat, se decidió atender su solicitud.

No obstante, dado que la Resolución del TEAC es un hecho posterior al cierre de 2018 derivado de una circunstancia que ya existía a dicha fecha, el importe sí figura en la Cuenta General del Estado de 2018 con abono a la correspondiente provisión por devolución de impuestos.

En relación con lo anterior, conviene precisar que el marco conceptual de la contabilidad pública y de la contabilidad nacional difiere en varios aspectos por lo que el tratamiento de una operación en cuentas nacionales no siempre coincide con el establecido en el Plan General de Contabilidad Pública.

En el marco del Reglamento (CE) Nº 479/2009, del Consejo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Eurostat realiza una evaluación de los datos notificados por los diferentes Estados. La evaluación gira en torno a ámbitos especificados en los inventarios de los Estados miembros, como la delimitación del sector público, la clasificación de las transacciones y obligaciones públicas y el plazo para el registro.

Esta evaluación puede implicar modificar el tratamiento de las transacciones, así como el plazo para su registro, y se realiza a través de una serie de consultas e intercambio de información entre Eurostat (Comisión) y las autoridades estadísticas del Estado, que en el

caso de España son la IGAE, el INE y el Banco de España (BdE), siendo así que se produjo una modificación en el dato de déficit del ejercicio 2018 en el sentido antes apuntado.

Esto es lo único que desde la ONC se puede informar en relación a la solicitud cursada por [REDACTED], por los motivos que a continuación se exponen:

- la información solicitada por la reclamante se refiere a comunicaciones entre autoridades estadísticas españolas, que incluye junto a la IGAE, al INE y al BdE; y la Comisión (Eurostat). Se trata por tanto de información confidencial, producida en el marco de un procedimiento regulado por la normativa comunitaria, que no podría ser difundida sin el consentimiento expreso de Eurostat, así como del propio INE y el BdE. Serían por tanto aplicables algunos de los límites al derecho de acceso establecidos en el artículo 14 de la ley 19/2013, entre ellos los siguientes:

“g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.”

Este límite operaría por cuanto el proceso de evaluación por Eurostat de los datos de déficit comunicados por los países entra dentro del supuesto contemplado, al suponer un control sobre los datos comunicados por los países miembros.

“k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.”

Este límite operaría dado que las comunicaciones y consultas entre los Estados miembros y la Comisión (Eurostat) forman parte del proceso de toma de decisión por parte de Eurostat sobre las estadísticas de las finanzas públicas

- Las consultas e intercambios de información entre las autoridades estadísticas españolas y Eurostat tienen el carácter de comunicaciones, opiniones y consultas, por lo que esta Oficina Nacional de Contabilidad (IGAE) entiende que esta situación se podría también subsumir en el supuesto contemplado en la letra b) del artículo 18, apartado 1º de la ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, argumento en que se basó la Resolución del Director de la Oficina Nacional de Contabilidad de 30 de septiembre de 2019 que acordó inadmitir a trámite la solicitud de la reclamante

5. Con fecha 2 de diciembre, la reclamante incluyó en el expediente electrónico de su reclamación un documento denominado “contestación alegaciones al CTBG” referido a un expediente de reclamación relativo a la solicitud de información sobre el expediente normativo de elaboración de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales

del Estado para el año 2010 que, claramente, no se corresponde con las cuestiones tratadas en la presente resolución tal y como han quedado expuestas en los antecedentes de hecho.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación 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 Gobierno⁴](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, la solicitud de información cuya respuesta es objeto de la presente reclamación requería la obtención de información relativa a la corrección del dato del déficit de España en el ejercicio 2018 inicialmente comunicada por nuestro país a las autoridades europeas y que, según se indica en la solicitud, se trataría de un ajuste debido a la decisión de excluir *determinadas provisiones y apuntes contables que habían sido realizados por la Intervención General de la Administración de Estado en relación con determinados litigios* y que tendría su incidencia en la Cuenta General del ejercicio 2018 que finalmente se aprobara.

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&tn=1&p=20181206#a12>

En concreto, la solicitante requería el acceso

- *A todos los informes realizados por IGAE, el Ministerio de Fomento o cualesquiera otras entidades u organismos públicos en los que se analice justifique o ampare los criterios mantenidos por la IGAE sobre la conveniencia de reflejar tales apuntes contables y el momento temporal de ejecución de los mismos.*
- *A todos los informes, notas y cualesquiera otros documentos realizados por EUROSTAT, y notificados a la IGAE en los que se analice justifique o ampare, por parte de dicho órgano supranacional, el criterio mantenido por EUROSTAT sobre la conveniencia de trasladar dichos apuntes contables a futuros ejercicios*

En su respuesta, la INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO (IGAE) del MINISTERIO DE HACIENDA consideró que la primera parte de la solicitud debería ser inadmitida al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) según la cual, pueden inadmitirse las solicitudes que se refieran 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.*

Por otro lado, y en relación a la segunda parte de la solicitud, al entender que la solicitante requería información sobre la Cuenta General de 2018 y dada la fecha de la solicitud (10 de septiembre) y de la resolución de respuesta (30 de septiembre), indicó que dicha información aún estaba en proceso de elaboración por cuanto el plazo máximo legal para formar y elevar al Gobierno para su remisión al Tribunal de Cuentas de la Cuenta General del Estado es el 31 de octubre el año siguiente al que dicha Cuenta se refiera.

4. Respecto de la respuesta proporcionada a la primera parte de la solicitud, procede analizar la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) que, como bien conocen las partes, fue objeto del criterio interpretativo nº 6 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG.

En dicho criterio se concluye que *es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un 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.*

Por lo tanto, 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.

Asimismo, se considera que dicha naturaleza auxiliar o de apoyo puede predicarse de alguna de las siguientes circunstancias presentes en la solicitud de información:

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.

Finalmente, se señalaba que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

En este sentido, conviene indicar que la ratio iuris o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

5. Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. **Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.** Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

- La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018, se pronuncia en los siguientes términos:

*“(...) 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 (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública". Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última."

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, razona 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".

6. En atención a lo indicado, debemos recordar que la solicitante se interesa por conocer los motivos que conllevaron el ajuste del déficit inicialmente comunicado por las autoridades españolas (IGAE, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística) a las Europeas (EUROSTAT). Un ajuste que, tal y como se recoge en la nota de prensa aportada por la reclamante

supone una disminución de 0,15 puntos porcentuales respecto al dato del 2,63% comunicado el pasado 29 de marzo. Esta modificación se produce como consecuencia del proceso habitual de consultas e intercambio de información realizado con Eurostat por parte de las instituciones españolas.

Los datos comunicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) el pasado 29 de marzo contemplaban inicialmente un mayor gasto de la Administración central correspondiente al ejercicio de 2018 basándose en el principio de prudencia.

Una vez ajustados los datos y concluido el proceso de validación de Eurostat, la cifra de déficit de 2018 del Reino de España se sitúa en 29.982 millones, lo que supone el 2,48% del PIB. Si se excluye la ayuda financiera, el déficit público se sitúa en el 2,47% del PIB.

Esta comunicación que, por otro lado, parece aceptar la reclamante al indicar en su propia solicitud que los datos aportados inicialmente por España se rigen por el *principio de prudencia* y la propia naturaleza del proceso, permite concluir que la información que se solicita forma parte de un procedimiento en el que los datos inicialmente comunicados por las autoridades nacionales son objeto de un proceso de validación que, necesariamente incluye comunicaciones y solicitud de aclaraciones. Finalmente, se produce la fijación del déficit nacional que corresponde, en última instancia, no a las autoridades nacionales sino a las europeas. Esta conclusión se ve validada por el escrito de alegaciones en el que se explica las razones que motivaron las diferencias en los apuntes inicialmente comunicados y los finalmente incluidos, por decisión de Eurostat, cuyo criterio no era compartido.

7. Tal y como hemos analizado previamente, tanto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como los Tribunales de Justicia entienden que no puede ser considerada información auxiliar o de apoyo aquella que sea relevante para el proceso de toma de decisiones, es decir, toda información que soporte una decisión pública cuyas razones, al amparo de lo establecido en la LTAIBG puedan y deban ser conocidas por los ciudadanos. No obstante lo cual, no es menos cierto que la causa de inadmisión también prevé que quede excluida del conocimiento público la *información preparatoria* de la decisión finalmente adoptada, cuya motivación y argumentos se considera sí deben ser públicos.

Sentado lo anterior, y si bien en el escrito de alegaciones remitido tras la presentación de reclamación por la solicitante, la IGAE proporciona los detalles concretos que motivaron que el déficit inicialmente comunicado fuera corregido. Con independencia de que esta corrección no fuera compartida por las Autoridades españolas, no es menos cierto que la cifra de déficit finalmente publicada constituye una decisión pública que, aunque corresponda a las autoridades europeas, ha sido adoptada en colaboración con las autoridades españolas. Entendemos, por lo tanto, que el conocimiento de las razones por las que un dato inicialmente aportado fue corregido- razones que, como decimos, aporta finalmente la Administración si bien en vía de reclamación- entra dentro de la finalidad o ratio iuris de la norma. Y ello por más que ese dato fuera provisional, presidido por el principio de prudencia y objeto de validación, ya que no deja de obedecer a cuestiones fácticas analizadas y asumidas por España. Se trata, en definitiva, de conocer qué razones motivaron la inclusión inicial de unos datos (que fueron finalmente corregidos) y, por lo tanto, el criterio de corrección utilizado por Eurostat para obtener el dato finalmente publicado.

Estos argumentos, no obstante, entendemos que son de aplicación a las razones que motivaron tales correcciones y que han sido finalmente expuestas en el trámite de alegaciones; información a la que no sería de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art 18.1 b). No obstante, y respecto a las comunicaciones intercambiadas entre las partes en el proceso, entendemos que tendrían la naturaleza de información auxiliar en el sentido de que este proceso de validación- conformado por las comunicaciones a las que nos referimos- forma parte del trabajo preparatorio de la decisión finalmente adoptada.

En este sentido, y entendiendo que se le ha proporcionado a la interesada las aclaraciones y motivaciones solicitadas en el trámite de alegaciones, debemos concluir, al igual que en ocasiones anteriores, que debe reconocerse, por un lado, el derecho de la reclamante a obtener la información solicitada y, por el otro, aceptar que la Administración le ha proporcionado la información si bien fuera del plazo legalmente establecido. Por todo ello, la reclamación debe ser estimada por motivos formales.

8. Respecto de la respuesta dada a la segunda parte de la información, y a pesar de que la resolución recurrida consideraba de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 a), relativa a solicitudes que afecten a información *que esté en curso de elaboración o de publicación general*, entendemos que la información realmente solicitada no se correspondía, en efecto, con el acceso a la Cuenta General de 2018 que aún estaba siendo completada, sino, al igual que en el apartado anterior, se solicitaban las motivaciones del ajuste de déficit inicialmente comunicado y que tuvo su reflejo en la Cuenta General finalmente formada. Cuestión esta que ya ha sido analizada en los apartados precedentes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 30 de octubre de 2019, contra resolución de 30 de septiembre de 2019 de la OFICINA NACIONAL DE CONTABILIDAD- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, MINISTERIO DE HACIENDA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)⁶, 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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](#)⁷, 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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>