



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1347/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: consulta, opa bancaria, art. 18.1.b) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de mayo de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Toda la información de la consulta planteada en la web del Ministerio relativa a la OPA de BBVA al SABADELL. Todos los datos, resultados, veces que un mismo DNI o identificador ha podido votar, etc. Todos los datos».

2. Mediante escrito notificado el 1 de julio de 2025, la Administración facilita contestación con el siguiente contenido:

«(...) este derecho de acceso a la información tiene una serie de limitaciones, entre ellas las causas de inadmisión de aquellas solicitudes que se refieran a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas,

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



borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas de acuerdo con el artículo 18.1.b) de la Ley.

De acuerdo con el criterio interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se entiende que la 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 una serie de circunstancias entre las que se cita “Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”.

Nos encontramos en este caso con un trámite no preceptivo, como es la Consulta desarrollada en el marco de este procedimiento de concentración económica, al no figurar en el procedimiento previsto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Debe señalarse, además, que los resultados de esta Consulta no han sido incorporados como una motivación de las decisiones finales adoptadas. Por ello, se entiende que la documentación derivada de esta Consulta es información auxiliar o de apoyo.

Cabe igualmente tener en cuenta que dicha Consulta se realizó en un momento inicial del procedimiento de concentraciones en tercera fase descrito en el artículo 60 de la Ley 15/2007, de 3 de junio y que se realizó sin un borrador de texto articulado de decisión que sirviera de referencia. Así, podría considerarse que la naturaleza o carácter de esta consulta resulta similar a la consulta pública previa que se lleva a cabo para el procedimiento de elaboración normativa de acuerdo con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En este sentido, el Consejo de Transparencia se ha pronunciado en la R/70/2021, de 25 de mayo, interpretando el criterio anteriormente mencionado en relación con las consultas. De esta interpretación resulta que este trámite de consulta tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones con carácter previo a la resolución del procedimiento. Se trata, en consecuencia, de opiniones, aportaciones, ideas y sugerencias a título particular o profesional, que pueden llegar a integrarse o no de manera más o menos literal en la decisión final. Ello convierte a esta información en auxiliar puesto que no manifiesta necesariamente la posición de un órgano o entidad, no sirviendo, en consecuencia, para el control de la actividad pública perseguido por la LTAIBG.

Al tratarse de información auxiliar o de apoyo, y de acuerdo con el artículo 18.1.b) de la LTAIBG se inadmite esta solicitud».



3. Mediante escrito registrado el 1 de julio de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto que no se le ha facilitado respuesta a lo planteado en su solicitud.
4. Con fecha 1 de julio de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 18 de julio de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, respuesta en la que se reitera lo manifestado en la resolución dictada, cuyo contenido fue adelantado al reclamante mediante notificación de fecha 1 de julio de 2025.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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



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 a información sobre el proceso de consulta planteado en la web del Ministerio relativa a la OPA de BBVA al SABADELL.

El Ministerio inadmite la solicitud con fundamento en lo previsto en el artículo 18.1.b) LTAIBG, al considerar que la solicitud versa sobre información auxiliar o de apoyo; reiterando esta aproximación en el trámite de alegaciones.

4. Sentado lo anterior, conviene verificar si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG que invoca el Ministerio, partiendo de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales, dada formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del derecho de acceso a la información pública, lo que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, «la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida» [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

Respecto de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita su aplicación es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto («*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la



consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

«(...) 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 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».

5. En este caso, el Ministerio justifica la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG, con el argumento de que la naturaleza la consulta realizada en el marco del procedimiento de concentración económica es similar a la consulta pública previa que se lleva a cabo en el procedimiento de elaboración normativa de acuerdo con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En esta línea, trae a colación las resoluciones R CTBG 631/2025, de 30 de mayo, y R CTBG 1060/2024, de 20 de septiembre, en las que se declaró que las fichas de valoración de las alegaciones y comentarios aportados durante ese tipo de consultas tienen la naturaleza de información auxiliar o de apoyo, dado que *«se trata de una documentación que no se elabora en todo caso, pues no es de realización preceptiva y constituye una actividad preparatoria de la valoración de las aportaciones realizadas en el trámite de audiencia y de información pública que, con posterioridad, se recogen en los anexos de la MAIN»*. Subraya en este sentido el Ministerio que la consulta sobre la concentración económica ni siquiera se prevé en el procedimiento regulado en la Ley 5/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y sus resultado no han sido incorporados como motivación de las decisiones finales adoptadas.

Ciertamente, la LDC no prevé la realización de esta consulta pública que se ha llevado a cabo el Ministerio requerido, como sí se prevé en cambio para la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) en el artículo 58.1 LDC



(referido a la instrucción y resolución de la segunda fase de autorización de una concentración) que exige a la Dirección de Investigación de la CNMC la elaboración de una nota sucinta sobre la concentración que, *«resueltos los aspectos confidenciales de la misma, será hecha pública y puesta en conocimiento de las personas físicas o jurídicas que puedan resultar afectadas y del Consejo de Consumidores y Usuarios, para que presenten sus alegaciones en el plazo de 10 días»*-. En lo que aquí interesa establece el citado artículo 58 LDC, en sus apartados 5 y 6, que:

«5. Las resoluciones adoptadas por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia serán comunicadas al Ministro de Economía y Hacienda al mismo tiempo de su notificación a los interesados.

6. Las resoluciones en segunda fase en las que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia prohíba una concentración o la subordine al cumplimiento de compromisos o condiciones no serán eficaces ni ejecutivas y no pondrán fin a la vía administrativa:

a) Hasta que el Ministro de Economía y Hacienda haya resuelto no elevar la concentración al Consejo de Ministros o haya transcurrido el plazo legal para ello establecido en el artículo 36 de esta Ley.

b) En el supuesto de que el Ministro de Economía y Hacienda haya decidido elevar la concentración al Consejo de Ministros, hasta que el Consejo de Ministros haya adoptado un acuerdo sobre la concentración que confirme la resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia o haya transcurrido el plazo legal para ello establecido en el artículo 36 de esta Ley.»

En este caso, supeditada la concentración a una serie de condiciones por parte de la CNMC, el Ministerio debía resolver si elevaba o no esa concentración al Consejo de Ministros en lo que sería el inicio de la tercera fase (regulada en el artículo 60 LDC); decisión para la que no se prevé la realización de informe o consulta pública alguna que, sin embargo, fue llevada a cabo por el Ministerio como un medio para, según se declara por la propia Administración, *«recabar, directamente o a través de organizaciones representativas, la opinión de las personas físicas y jurídicas potencialmente afectadas por la operación»* que *«facilite una valoración completa antes de decidir si la operación de concentración bancaria se eleva o no a Consejo de Ministros.»*



Las preguntas versaban sobre la eventual existencia de criterios de interés general distintos de la defensa de la competencia que pudieran verse afectados por la operación BBVA/Banco Sabadell -como la defensa y la seguridad nacional, la libre circulación de bienes y servicios, etc.-, el impacto de la medida en esos otros intereses generales y las posibles medidas a adoptar para protegerlos.

De lo anterior se desprende que las respuestas a esa consulta aportaban un mayor contexto a la decisión de elevar o no elevar al Consejo de Ministros la concentración y que, en consecuencia, tienen una incidencia en la adopción de la resolución. Por ello, desde una perspectiva material, como la apuntada en la SAN antes citada, las alegaciones realizadas en ese proceso de consulta resultan relevantes para conocer la motivación de la decisión adoptada y, en consecuencia, debe concederse el acceso al no resultar aplicable la causa de inadmisión invocada.

6. A esta conclusión no obstan las alegaciones realizadas por el Ministerio pues la doctrina de este Consejo que trae a colación se dictó en relación con las fichas internas de valoración previa (en un proceso normativo), pues en el presente caso no se solicita el acceso a las valoraciones internas del órgano, sino a las aportaciones realizadas en la consulta pública. Por tanto, esa doctrina, y la consiguiente naturaleza auxiliar de la información, no puede aplicarse a las aportaciones realizadas en un procedimiento de consulta pública que se incoa, precisamente, para recabar criterios y valoraciones a tener en cuenta (para acogerlas o rechazarlas) en el proceso de decisión. En este sentido se debe reiterar que la *naturaleza preparatoria* de la información a la que se referían las citadas resoluciones R CTBG 631/2025, de 30 de mayo, y R CTBG 1060/2024, de 20 de septiembre, se proyectaba sobre las notas internas (fichas de valoración previas) del Ministerio, pero no sobre las aportaciones recibidas en el proceso de consulta normativa, que son las relevantes para conocer cómo toman sus decisiones las administraciones públicas en la medida en que permiten saber qué contribuciones han sido tomadas en consideración o acogidas y cuáles han sido desechadas.
7. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación instando a facilitar el contenido de las aportaciones recibidas si bien se deberá proceder previamente a anonimizar las pertenecientes a personas físicas, dado que en esta caso su identificación no es necesaria para los fines de la transparencia pública y, en consecuencia prevalece su derecho a la protección de los datos de carácter personal.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información debidamente anonimizada cuando corresponda a personas físicas:

Aportaciones realizadas a la consulta planteada en la web del Ministerio relativa a la OPA de BBVA al SABADELL.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al 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.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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