



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-004990

N/REF: R/0105/2016

FECHA: 15 de junio de 2016

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] el 21 de marzo de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 12 de febrero de 2016, tuvo entrada en el MINISTERIO DE JUSTICIA, solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) formulada por [REDACTED] en la que solicitaba *todos los antecedentes que obren en poder del Ministerio de Justicia en relación con el contenido del Capítulo II del Título II, relativo a la Fe pública, del Proyecto de Ley que dio lugar a la aprobación de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, incluidos cuantos informes se recabaran del Colegio de Registradores.*
2. El 21 de marzo de 2016, [REDACTED] interpuso Reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, ante la falta de contestación del MINISTERIO DE JUSTICIA, y en la que solicitó *la concesión del acceso a la documentación solicitada e instar al órgano competente a entregarla a la mayor brevedad.*
3. El 23 de marzo de 2016, este Consejo de Transparencia dio traslado de la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA para que

ctbg@consejodetransparencia.es



se formularan las alegaciones que se estimaran convenientes. El 25 de abril de 2016, el Ministerio manifiesta lo siguiente:

- a. *Dada la antigüedad de la documentación, esta Unidad debió recabar la misma de los archivos a la que se remite transcurrido cierto tiempo (normalmente cinco años), resultando que la única información de que disponía tenía carácter auxiliar, carente de relevancia jurídica, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 18, literal d) en relación con el b), no habiéndose localizado ningún informe del Colegio de Registradores.*
- b. *En su escrito de reclamación, fechado 19 de marzo de 2016, el actor manifiesta que según se desprende del estado de la solicitud en el Portal de la Transparencia, la misma fue transferida, sin que se le notificara tal hecho, a esta Dirección General de los Registros y del Notariado. Habiendo transcurrido el plazo de un mes que prevé el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución sin haber recibido respuesta, interpone reclamación ante el Consejo de Transparencia, a la que ahora se hacen alegaciones, para que acuerde el acceso a la documentación en cuestión y se inste al órgano competente a entregarla a la mayor brevedad.*
- c. *El reclamante olvida que en el breve lapso de cuarenta y siete días -que es el tiempo comprendido entre el 10 de febrero de 2016 (Expediente 4934) y el 28 de marzo del mismo año (Expediente 5666) - presentó, a través del mecanismo previsto en la Ley 19/2013, la cantidad de trece peticiones similares a la que ahora se decide, actitud que fue calificada como de manifiestamente repetitiva, abusiva y no justificada -tal como prevé el literal e) del apartado 1 del artículo 18.*
- d. *En tal sentido tuvo ocasión de pronunciarse nuestro Tribunal Supremo, en Sentencia de 26 enero de 2010, al sentar su criterio de que ~Es pacífico que el principio general de buena fe no solo debe guiar la actuación de la Administración respecto de los administrados, tal como dispone el artículo 3 de la LRJPAC, sino que también ha de presidir el ejercicio de toda clase de derechos por los particulares por imperativo del artículo 7 del Código Civil~.*
- e. *A más abundamiento de lo expuesto, en la fecha en que el interesado interpone reclamación ante el Consejo de Transparencia, el plazo para resolver previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, no habla transcurrido. En efecto, puesto que su petición tuvo entrada en el órgano competente para resolver el día 26 de febrero de 2016, no sería hasta el 27 de marzo inmediato posterior cuando se habría producido el silencio negativo y, a partir de entonces, cuando empezarla a contar el plazo para recurrir, tal como se dispone en el artículo 24 de la precitada norma.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS



1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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 Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 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. En el presente caso, la Administración informa en sus alegaciones que *la solicitud fue debidamente atendida* si bien la resolución se atendió con una demora mínima (recibida en la Dirección General el 1 de marzo de 2016 y resuelta el 18 de abril), la misma quedaría justificada tanto por la antigüedad de la información solicitada (año 2005) como por *la reiteración con que el interesado requiere información, frecuencia que resulta inapropiada con la finalidad que pretende la Ley 19/2013, de transparencia*.

En primer lugar, este Consejo de Transparencia quiere hacer una mención sobre los plazos de tramitación y consiguiente contestación a las solicitudes de acceso a la información que entran a través del Portal de la Transparencia.

Según dispone el artículo 20.1 de la LTAIBG *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*. Igualmente, su apartado 4 señala que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada*.

Según el artículo 42, apartado 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,



3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

La solicitud de acceso a la información presentada por el Reclamante a través del Portal de la Transparencia tuvo entrada el día 12 de febrero de 2016, aunque el órgano competente para resolver asegura que la recibió el día 1 de marzo de 2016, es decir, más de dos semanas después.

Este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

Igualmente, esta demora injustificada en la tramitación contradice el espíritu de la LTAIBG, destinada a establecer un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, disponiendo la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

A mayor abundamiento, el procedimiento de tramitación que se lleva a cabo a través del Portal de la Transparencia es enteramente electrónico, lo que hace más difícilmente justificable una demora como esta.

En estas condiciones, habiendo presentado el Reclamante solicitud de acceso a través del Portal de la Transparencia el día 12 de febrero de 2016, de lo que queda suficiente constancia en el expediente, es lógico que aquél piense que fue desestimada por silencio administrativo, ya que durante este tiempo no le fue comunicado en ningún momento fecha de remisión de su escrito o la su recepción por el Órgano competente para resolver y que, en consecuencia, presentara reclamación ante este Consejo de Transparencia.



4. En el presente caso, la Administración indica además que la solicitud fue contestada si bien con *una demora mínima*. Esa demora trae causa de los necesarios trabajos de búsqueda y consulta que debieron realizarse a distintas unidades del Departamento debido a la antigüedad de la información solicitada.

A este respecto, debe recordarse que el propio artículo 20 dispone que el plazo fijado inicialmente en un mes para responder una solicitud de información puede ser ampliado como consecuencia del volumen o complejidad de la información que se solicita. Es decir, las causas del retraso ahora alegado podrían ser encuadrable en los supuestos que prevé la norma de ampliación del plazo, sin que conste en el expediente que se haya hecho uso de tal posibilidad.

5. Por otro lado, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también considera necesario atender a la alegación formulada por el MINISTERIO DE JUSTICIA en el sentido de que el solicitante les ha remitido en algo más de cuarenta días más de 13 solicitudes de acceso a la información actitud que puede ser calificada como de manifiestamente repetitiva, abusiva y no justificada, por lo que puede ser inadmitida, tal como prevé el literal e) del apartado 1 del artículo 18 de la LTAIBG.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre qué puede entenderse como una solicitud manifiestamente abusiva o repetitiva y ha concluido que en ningún caso puede considerarse como tal la presentación de diversas solicitudes de información, con contenido distinto aunque dirigidas al mismo organismo y que, como ocurre en este caso, no había sido presentada con anterioridad una solicitud de información sobre el mismo asunto. Es decir, el ejercicio de un derecho como el que reconoce y ampara la LTAIBG no puede cuantificarse de tal manera que, por ejemplo, se imponga un número máximo de solicitudes que puedan presentarse, sino que la conducta abusiva debe ser analizada teniendo en cuenta la existencia de una finalidad contraria a la perseguida por la Ley. Las circunstancias descritas, a nuestro juicio, no concurren en el caso que nos ocupa.

Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, entiende este Consejo de Transparencia que presentar 13 solicitudes de información sobre temas distintos, en un periodo de tiempo de más de 40 días, no es un ejercicio manifiestamente repetitivo ni abusivo del derecho de acceso, salvo que la Administración acredite que la única intención del solicitante es colapsar los servicios de la Administración, impidiéndole atender el resto de obligaciones que tiene impuestas legalmente, existiendo mala fe en su actuación, lo que no ha tenido lugar.

6. Asimismo, en cuanto al fondo de la solicitud, alega la Administración que la única información de que disponía tenía carácter auxiliar, carente de relevancia jurídica, por lo que consideró de aplicación el art. 18.1 b) de la LTAIBG.



Respecto a esta causa concreta de inadmisión de la solicitud ya se ha pronunciado este Consejo de Transparencia mediante el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, en el que se establece lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y su justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *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 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.*

Así pues concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea 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.*

- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tienen 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 el caso que nos ocupa, y pese a que el artículo 18 de la norma, antes mencionado, requiere que la inadmisión se efectúe mediante resolución motivada, tan sólo se indica, en el escrito de alegaciones remitido a este Consejo, que la información de la que se disponía tenía carácter auxiliar, carente de relevancia jurídica. Igualmente, se añadía que no se había localizado ningún informe procedente del Colegio de Registradores. Respecto a este último, cabe recordar que la solicitud se refería a estos informes, en la eventualidad de que se hubiesen emitido, en el sentido de considerarse incluidos entre la información a la que se refería la solicitud. Es por ello que, declarando su inexistencia, la solicitud carecería de objeto al no venir referida a información que pudiera ser englobada dentro del concepto de información pública previsto en el ya mencionado artículo 13 de la LTAIBG.

Respecto de la información calificada como auxiliar, careciendo este Consejo de Transparencia de elementos de juicio suficientes para valorar si, en el presente caso, dicha documentación en poder de la Administración puede tener o no dicho carácter, al no haber ésta definido suficientemente su contenido, se considera necesario amparar el derecho de acceso garantizado por la LTAIBG y, en consecuencia, debe estimarse la presente Reclamación. Por ello, el MINISTERIO DE JUSTICIA debe proporcionar al Reclamante la información de que disponga relativa a los antecedentes del *Proyecto de Ley que dio lugar a la aprobación de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad.*

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] el 21 de marzo de 2016, contra el MINISTERIO DE JUSTICIA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación solicitada, referida en el Fundamento Jurídico 6 *in fine* de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación remita al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez