



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006122

N/REF: R/0202/2016

FECHA: 22 de julio 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] con entrada el 18 de mayo 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 20 de abril 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:

Acceso a las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de septiembre de 2013 y de 27 de febrero de 2014, en relación con el cobro de honorarios por la expedición de notas u otros conceptos arancelarios a requerimiento de la Administración Tributaria

2. Mediante resolución de 28 de abril, la Dirección General de los Registros y del Notariado del MINISTERIO DE JUSTICIA respondió [REDACTED] lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, este centro directivo considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el artículo 18.1, a), en relación con el literal e), de la precitada Ley 19/2013, que dispone que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, y la relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

ctbg@consejodetransparencia.es



La información se halla en la actualidad en trámite de publicación a través del correspondiente anuario, labor para la que se requiere la disociación previa de datos a fin de garantizar su anonimización, en cumplimiento de la normativa vigente sobre protección de datos, tal como se informó al interesado con motivo de la resolución del expediente 001-004994.

En lo que hace a la información requerida correspondiente al año 2013, se halla publicada en los anuarios de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que pueden ser consultados por cualquier interesado en su sede de Plaza de Jacinto Benavente nº 3, Madrid, en horario de lunes a viernes de 9:00 a 14:00 horas o por las tardes, previa petición de hora. Sin embargo, al tratarse de una fecha concreta -6 de septiembre de 2013- y siendo solo dos las resoluciones, se adjuntan en anexo a la presente.

3. El 18 de mayo 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 en la que indicaba lo siguiente:
 - a. *La Resolución impugnada realiza una interpretación errónea y contraria a la finalidad de la Ley de las letras a) y c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, en relación con sus artículos 22.1 y 22.4.*
Para ello, argumenta la interpretación que ha realizado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c)
 - b. *Por lo que respecta a la alegación de la letra a) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, la aplicación de tal precepto resulta abusiva e incompatible con la finalidad de la propia Ley. (...)en el supuesto presente no parece que el proceso de publicación del Anuario de la Dirección General de los Registros y del Notariado impida en modo alguno el acceso inmediato a la Resolución de 27 de febrero de 2014. El hecho de que esta encuentre pendiente de publicación –situación en la que, por otro lado, se encuentra desde hace ya más de dos años– no impide en modo alguno a esa Dirección General facilitar a este reclamante el texto íntegro de la misma, previa disociación, en su caso, de los datos de carácter personal que pudiera contener, de conformidad con el artículo 15.4 de la Ley 19/2013, lo que como se ha dicho no constituye una actividad de reelaboración.*
 - c. *Por su parte, el artículo 22.1 de la Ley 19/2013 establece que «el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio». Pues bien, en la medida que esa Dirección General –en la propia Resolución de 28 de abril de*



2016 aquí impugnada—, concede el acceso por medios electrónicos al texto íntegro de otra Resolución de esa Dirección General, la de 6 de septiembre de 2013, en los términos previstos en el mencionado artículo 22.1 de la Ley 19/2013, no parece que tal acceso por vía electrónica «no sea posible». Y tampoco parece que tal Anuario de la Dirección General de los Registros y del Notariado sea objeto de publicación por vía electrónica, como por otra parte sería deseable, por ser ese el medio de acceso a la información solicitado.

- d. Por lo demás, pretender que una persona que reside fuera de España se desplace a Madrid a los solos efectos de consultar el mencionado anuario para acceder a una resolución determinada — como se pretende en la Resolución aquí recurrida— no solo casa poco con lo previsto en el artículo 22.1 de la Ley 19/2013, sino también con la gratuidad del acceso a la información pública prevista en el artículo 22.4 de la Ley 19/2013.
4. La documentación obrante en el expediente fue remitida al MINISTERIO DE JUSTICIA a los efectos de que se formularan las alegaciones que se estimaran convenientes y que consistieron en las siguientes:
- a. La primera cuestión que ha de abordarse no puede ser sino la relativa a la reiteración del pedimento del ahora reclamante. En efecto, como resulta de la mera lectura del texto de las solicitudes de acceso a la información presentadas por [REDACTED] en fechas 12 de febrero de 2016 (001-004994) y 21 de abril del mismo año (001-006122), ambas se refieren al mismo concepto (...). Así, en la primera de las solicitudes presentadas e inadmitidas (001-004994), la petición se realizaba de forma genérica (todas las resoluciones dictadas entre los años 2011 y 2015, ambos inclusiva), mientras que en la posterior (001-006122) se concretaban cuáles de ellas (6 de septiembre de 2013 y 27 de febrero de 2014). La primera de las citadas, como ya ha tenido ocasión de exponerse, fue inadmitida con fecha 13 de abril de 2016, sin que contra ella el interesado -hasta donde consta a este centro directivo- interpusiera reclamación alguna.

Por el contrario, en la segunda (...) se concedió la información solicitada en relación a dos de las tres resoluciones que le fueron requeridas. Dichas resoluciones, fechadas ambas el 6 de septiembre de 2013, habían pasado por el proceso de elaboración y anonimización exigible por la normativa en vigor, habiendo sido ya objeto de publicación general en el anuario correspondiente al año 2013. No concurrían las anteriores circunstancias en aquella otra de las (resoluciones) requeridas, de fecha 27 de febrero de 2014.

En el asunto que nos ocupa, resultan evidentes dos actitudes bien distintas. De un lado, la del órgano requerido de información por el



reclamante cuando lo que se solicita tiene visos de ser razonable y de satisfacer un derecho legítimo del ciudadano, accediendo a su pedimento (...); y de otro, la actitud del solicitante y ahora reclamante, frontalmente contraria no sólo al artículo 7 de nuestro Código Civil que proscribía el abuso del derecho -como tuvo ocasión de señalar este centro directivo en su resolución de inadmisión de la solicitud 001-004994 del mismo interesado-, sino del artículo 6.4 del citado cuerpo normativo referido al fraude de ley.

En efecto, el reclamante, en vez de interponer una reclamación contra la inadmisión de la solicitud inicial (001-004994) -que es lo que procede en derecho cuando se obra de buena fe- opta por presentar una segunda solicitud redactando el pedimento de forma distinta pero instando lo mismo.

- b. La siguiente cuestión que exige un pronunciamiento previo, es la relativa a la invocación del reclamante sobre la aplicación del artículo 35, a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJPAC, infiriendo que se le debe dar traslado de cuantos informes y documentos se puedan solicitar al órgano que ha dictado el acto administrativo que impugna.

Pues bien, es clara, indubitada y taxativa la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, aplicable con carácter prioritario a la tramitación de las reclamaciones que se interponen ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuando en su artículo 24.3 dispone que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPAC. En consecuencia, la remisión no puede -en modo alguno- entenderse hecha al artículo 35 de dicha norma, sino a los Arts. 107 y siguientes de la misma. Por tanto, el precepto de aplicación obligada no es, contrariamente a las afirmaciones del interesado, el citado Art. 35, a) sino el 112, apartados 1 y 3, cuyo contenido dista de las afirmaciones y pretensiones del reclamante, ratificando las actuaciones seguidas por este centro directivo.

- c. En lo concerniente al fondo del asunto que se sustancia, tampoco pueda esta Dirección General coincidir con las aseveraciones del reclamante. Resaltar de modo inicial, que la inadmisión por hallarse la información cuyo acceso se insta en 'curso de elaboración o de publicación general, es un supuesto distinto a que la información no esté en poder del órgano requerido. Expuesto esto, resulta obligado detenerse en un hecho de indudable relevancia jurídica: [REDACTED] sin poner de manifiesto si actúa como interesado directo en el procedimiento del que la citada resolución trae causa o, en su defecto, como representante de alguien en quien concurra dicha



circunstancia, puesto que de no verificarse ninguno de tales extremos (y no parece que sea el caso), este centro directivo no puede sino preguntarse cómo ha accedido el reclamante a una información que para que pueda ser conocida por quienes no son parte en el procedimiento, habrá de esperarse a la publicación general, extremo que aún no se ha producido.

Si bien es verdad que la Ley 19/2013 no exige que se motive la solicitud de acceso a la información, no lo es menos que la razón que mueve al solicitante podrá ser tomada en cuenta al momento de dictarse la resolución aunque la ausencia de dicha motivación no pueda ser la única causa de su rechazo.

Pues bien, en el presente caso, a juicio de este centro directivo, concurre -como se fundamenta en la inadmisión contra la que se reclama- la causa tipificada en el artículo

18.1, literales a) y e), al tratarse de una información que para ser divulgada necesita de un proceso previo de reelaboración y de anonimización, pudiendo valorarse el acceso a ella con antelación a su publicación general siempre que el interesado exponga los motivos de su solicitud que, de no hallarse encuadrados en las conductas proscritas por los ya citados artículos 6 y 7 del C.C., serían tenidos en cuenta por esta Dirección General para anticipar el contenido de la resolución requerida.

Finalmente, se realizan una serie de consideraciones relativas al volumen de solicitudes de información presentadas por el reclamante y a la necesaria conciliación del derecho de acceso a la información con el normal desempeño de las funciones del órgano.

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 caso que nos ocupa, el objeto de la presente reclamación es el acceso parcial concedido así como la interpretación realizada de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 a) y c) de la LTAIBG. El motivo fundamental para dicha inadmisión es que la resolución solicitada debe ser anonimizada (entendiendo que tal acción constituye un supuesto de los previstos en el art. 18.1 c) y que, finalizado dicho proceso, será publicado en el Anuario oficial correspondiente.

Cabe comenzar aclarando qué debe ser considerado como reelaboración según criterio ya asentado de este Consejo de Transparencia que fue objeto del criterio interpretativo nº 7 aprobado en 2015. Concretamente, y a los efectos que aquí interesan, el mencionado criterio interpretativo dispone expresamente lo siguiente:

(...) Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.(...)

- II. *El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser "anonimizada" o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.*

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

Es decir, no puede afirmarse que la disociación de los datos que contiene la información solicitada, lo que se entiende como *anonimización* del documento, coincida con el concepto de reelaboración como causa de inadmisión de una solicitud de información. Lo contrario podría llevar al absurdo, por ejemplo, de considerar que la publicación anonimizada de las resoluciones del Consejo, prevista expresamente en la LTAIBG en el artículo 24.5 o las que dicten los órganos y apliquen los límites del artículo 14 de la norma – publicación prevista en el apartado 3 de dicho precepto- implica una acción previa de reelaboración que está expresamente prevista como causa de inadmisión de las solicitudes de información y, por lo tanto, las considera ajenas al concepto de información pública.



4. Por otro lado, entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general. Estas circunstancias no se dan en el caso que nos ocupa.

Así, debe tenerse en cuenta que se trata de un documento concreto e identificado del año 2014 que, además, se trata de una Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado con lo que, previsiblemente, contiene una interpretación jurídica adoptada por ese órgano. El interés en este tipo de informaciones está previsto en la LTAIBG tanto en los artículos 24.5 y 14.3 antes mencionados respecto de las publicaciones de las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o de las dictadas por los organismos y entidades sujetos a la Ley cuando apliquen los límites al acceso como en la propia previsión del artículo 7 de la norma, que establece la publicación *de oficio* de información que implique una interpretación del Derecho y que, por lo tanto, tenga relevancia jurídica.

Por otro lado, la publicación que se indica debe realizarse, y a cuya finalización se aferra el MINISTERIO DE JUSTICIA para denegar el acceso, no se va a realizar en un medio de alcance general, sino que expresamente se le ha indicado que la forma de acceso debe ser previa personación en la sede del órgano. Por último, y lo que es más importante para este Consejo de Transparencia, no puede aceptarse el argumento de que existe una acción previa de reelaboración por el hecho de tener que anonimizar el documento con carácter previo a su acceso y la conexión de este argumento con el esgrimido para aplicar el art. 18.1 a).

5. Por lo tanto, y en conclusión, la presente reclamación debe ser estimada y, por ello, el MINISTERIO DE JUSTICIA debe aportar la información solicitada; en concreto, la Resolución dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado de 27 de febrero de 2014.
6. Finalmente, a nuestro juicio, debe también atenderse las otras consideraciones realizadas por la Administración en su escrito de alegaciones y, en concreto, el cuestionamiento de la vía por la que el solicitante ha identificado la resolución por la que se interesa así como el volumen de solicitudes que el mismo ha presentado.

En primer lugar, no puede considerarse como cuestionable desde el punto de vista de la buena o mala fe el hecho de que el interesado haya solicitado información que sólo podría conocer de tener la consideración de interesado. Es decir, el hecho de conocer que existe determinada información no afecta en modo alguno al derecho a acceder a la misma. Es más, en ocasiones, la identificación



concreta de lo que se solicita, como ocurre en este caso respecto de una solicitud anterior planteada por el mismo interesado, facilita la satisfacción del derecho de acceso a la información.

Por otro lado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno acaba de aprobar un criterio relativo a la interpretación de la causa de inadmisión referida a solicitudes manifiestamente repetitivas y abusivas y en el mismo se indica expresamente que *el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho*.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] el 18 de mayo de 2016, frente la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA de 28 de abril de 2016.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA, a que, en el plazo máximo de DIEZ DÍAS, remita a [REDACTED] la documentación referida en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo DIEZ DÍAS, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la información remitida 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

