



RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0245 y 0268/2017

FECHA: 22 de agosto de 2017

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 las reclamaciones presentadas por [REDACTED], con entrada 26 de mayo y 6 de junio de 2017, 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 [REDACTED] [REDACTED] solicitó al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA (EL CONSEJO GENERAL), los días 17 y 27 de marzo de 2017, la siguiente información:

- *Número de solicitantes del certificado de nueva incorporación, que han indicado en el modelo normalizado un NIE español, u otro documento de reconocimiento extranjero, y cuya solicitud se recibió por el CGAE, desde el 30 de Octubre de 2006 hasta el 30 de Octubre de 2011, con desglose del número de los ejercientes y de los no ejercientes.*
- *El numero de certificados de nueva incorporación que se han emitidos por el CGAE, en el periodo del 30 de Octubre 2006 hasta el 30 de Octubre 2011, a solicitantes sin DNI español, es decir con NIE pasaporte u otro documento de identidad, con desglose del numero de los ejercientes v de los no ejercientes.*
- *El Numero de solicitantes el certificado de nueva incorporación que han indicado en el modelo normalizado un domicilio fuera del territorio español, y cuya instancia se recibió en el CGAE, desde el 30 de Octubre de 2006*

ctbg@consejodetransparencia.es



hasta el 30 de Octubre de 2011, con desglose del número de los ejercientes y de los no ejercientes.

- El número de certificados de nueva incorporación emitidos por el CGAE, desde el 30 de Octubre de 2006 hasta el 30 de Octubre de 2011 a solicitante que han indicado en el modelo normalizado un domicilio fuera del territorio español, con desglose del número de los ejercientes y de los no ejercientes.

No consta respuesta del CONSEJO GENERAL.

2. Ante la falta de contestación, ■■■■■■■■■■ presentó sendas reclamaciones ante este Consejo de Transparencia, con fechas de entrada 26 de mayo y 6 de junio de 2017, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, argumentando lo siguiente:

- Para recabar el mencionado documento, los interesados deben abonar una tasa y cumplimentar un modelo normalizado facilitado por el CGAE, en el cual consignan entre otros extremos, los siguientes datos:
 - Número de documento de identidad: es decir DNI para los españoles y NIE, pasaporte u otro documento de identidad para los ciudadanos de un Estado Miembro de la Unión Europea o ciudadanos de terceros países.
 - Dirección: en la que se especifica también el País
 - Fecha Licenciatura: no se hace distinción entre la Licenciatura expedida por una Universidad Española y la licenciatura expedida por el Ministerio de Educación Español tras el procedimiento de homologación de título extranjero.
- A diferencia de lo que ocurre para el Censo de Letrados, respecto del cual el CGAE se encarga sólo del mantenimiento de la web y son los mismos Colegios de Abogados que insertan los datos (véase la resolución nº 336/2016 del Consejo de la Transparencia), en el supuesto de expedición del certificado de nueva incorporación, la situación resulta completamente invertida. Como se ha explicado en el hecho anterior, los 83 Colegios de Abogados de España son meros receptores de las solicitudes. mientras que el organismo que concretamente tramita y tiene competencia exclusiva para la expedición del certificado de primera incorporación es el CGAE, además de ser el organismo que emite el recibo o factura con los datos consignados por los solicitante (NIE/NIF, dirección y país de residencia, año de colegiación).
- El CGAE parece confundir las informaciones y datos objeto de la llamada obligación positiva de transparencia, establecida en los artículo 7,8 y 13 de la ley 19/2013, con la obligación de facilitar a los solicitantes el acceso y copia de la información y datos de interés público, que en la práctica jurídica se convierte en casi todos los datos tratados por las



administraciones públicas o corporaciones de derecho público en el ejercicio de las funciones administrativas.

- Los datos solicitados no se refieren a todos los abogados, sino solo a los extranjeros que interesaron la expedición del certificado de primera inscripción, desde el 30 de Octubre de 2006 hasta el 30 de Octubre de 2011, y que consignaron en la solicitud de expedición de nueva incorporación el NIE, número de pasaporte o de otro documento de identidad. Se trata en realidad de un grupo bastante más reducido respecto a todos los abogados que se colegiaron en España en el referido periodo
- La finalidad de la solicitud no es la obtener una calificación jurídica de la supuesta discriminación sino "presentarlo ante el Tribunal de la Unión Europea".
- Que desde la presentación de la instancia ha pasado más de un mes sin que esta parte haya recibido alguna contestación. con lo cual al amparo del artículo 34 de la ley 19/2013 esta parte formula reclamación de acceso a la información pública contra el Consejo General de la Abogacía Española.
- Por todo lo expuesto, se solicita del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que teniendo por presentado este escrito y sus anexo, se digne admitirlos y en su virtud tenga por formulada reclamación de acceso a la información pública y que, previo los trámites legales oportunos, requiera al Consejo General de la Abogacía Española que comunique los siguiente datos y documentos:
- El número de solicitantes del certificado de nueva incorporación que han indicado en el modelo normalizado un NIE español, u otro documento de reconocimiento europeo o extranjero, y cuyas solicitudes se recibieron en el CGAE desde el 30 de Octubre de 2006 hasta el 30 de Octubre de 2011, desglosando el número de los ejercientes y de los no ejercientes.
- El número de certificados de nueva incorporación que se han sido emitidos por el CGAE, en el periodo del 30 de Octubre 2006 hasta el 30 de Octubre 2011, a solicitantes sin DNI español es decir con NIE, pasaporte u otro documento de identidad europeo o extranjero, desglosando el número de los ejercientes y de los no ejerciente.
- El número de solicitantes el certificado de nueva incorporación que han indicado en el modelo normalizado un domicilio fuera del territorio español, y cuya instancia se recibió en el CGAE, desde el 30 de octubre de 2006 hasta el 30 de Octubre de 2011, con desglose del número de los ejercientes y de os no ejercientes.
- El número de certificados de nueva incorporación emitidos por el CGAE, desde el 30 de Octubre de 2006 hasta el 30 de Octubre de 2011, a solicitantes, que indicaron en el modelo normalizado un domicilio fuera del territorio español, con desglose del número de los ejercientes y de los no ejercientes.



3. Los días 6 y 12 de junio de 2017, se trasladó la documentación obrante en el expediente al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA para que presentase alegaciones, el cual, en escrito de 20 de junio de 2017, alegó lo siguiente:

- *Con carácter previo, cabe recordar que no todos los datos tratados por las Corporaciones Derecho público son accesibles sin límite alguno.*
- *En relación con las obligaciones de transparencia, tanto activa como pasiva, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3º del art. 5 de la Ley de Transparencia resultan de aplicación los límites previstos al derecho de acceso a la información pública recogidos en el artículo 14 de la Ley y el límite derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15.*
- *Como no podía ser de otra manera, la resolución del CTBG que se cita de fecha 12/11/2015 tiene en cuenta estas limitaciones que la propia Ley establece y nada tiene que ver, ni justifica la información que se pide ahora a este Consejo General.*
- *Nos remitimos íntegramente a la contestación que en su día se dio a la misma solicitante y consideramos que debe confirmarse la denegación de la solicitud precisamente porque se parte de una premisa errónea. No es cierto que la totalidad de la información y datos que se han requerido obren en poder del Consejo General en la forma solicitada, pues no se trata de una mera agregación de datos, como por error se dice en la solicitud.*
- *Como ya se informó en su momento a la solicitante, este Consejo General no dispone de estos datos o números que se piden y esa información habría de confeccionarse ad hoc, no siendo esta labor una función propia del Consejo General, al que se obligaría a asumir con ello una carga de trabajo añadida que no está prevista en el ejercicio de sus funciones públicas, ni de ordenación.*
- *Por otro lado, la solicitante pide información que contiene datos de otros abogados que se han interesado en el certificado de incorporación en un periodo de cinco años (de 30/10/2006 a 30/10/2011). Sin embargo, reiteramos que los derechos de estos abogados se verán afectados puesto que la cesión de estos datos que aparecerían en la información solicitada vulneraría su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal y también afectaría a “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control” de las autoridades competentes en materia colegial y de ordenación de la profesión, por lo que el acceso a la información solicitada queda limitado en virtud del artículo 14.1, letras e) y g), de la Ley 19/2013.*
- *Por último, y con respecto a la finalidad de la solicitud, se aclara ahora que será para aportar los datos obtenidos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; consideramos que la solicitante pretende obtener una información que no es pública y que queda al margen de las obligaciones de transparencia y publicidad contempladas en la Ley, siendo en todo caso en el ámbito judicial donde debería esgrimir sus argumentos y solicitar a*



ese Tribunal las pruebas que considere oportunas en la defensa de sus intereses.

- Finalmente cabe alegar que no es cierto que este Consejo General no le haya dado respuesta trascurrido el plazo de un mes, pues como se recoge en su propio escrito se le remitió por correo electrónico la correspondiente respuesta a la solicitud de información presentada.

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. Asimismo, la LTAIBG establece en su artículo 2 el denominado *Ámbito subjetivo de aplicación* de la norma, incluyendo, en su apartado 1 e) a las Corporaciones de Derecho público en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. Igualmente, el apartado 2 del mismo artículo 2 señala que se entiende por Administraciones Públicas los Organismos y entidades incluidas en las letras a) a d) del apartado anterior.

En consecuencia, las Corporaciones de Derecho público no se deben considerar, a efectos de la LTAIBG, como Administración Pública. Efectivamente, el CONSEJO GENERAL tiene la consideración jurídica de Corporación de Derecho público, por lo que solamente sus actuaciones sometidas a Derecho Administrativo deben considerarse incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG.

En el presente caso, lo que solicita la Reclamante es el número de solicitantes del certificado así como el número de certificados de nueva incorporación que han indicado un DNI español, un NIE extranjero, un domicilio fuera del territorio



español, desde el 30 de octubre de 2006 hasta el 30 de Octubre de 2011, con desglose del numero de los ejercientes y de los no ejercientes.

En este sentido, la cuota de incorporación constituye un ingreso del Consejo General de la Abogacía Española conforme a lo previsto en el artículo 69.a) del Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio. La certificación que se solicita tiene por finalidad acreditar que se incorpora a la organización colegial de la Abogacía como colegiado, con los derechos y deberes fijados en el Estatuto General de la Abogacía y en los Estatutos del correspondiente Colegio.

Por ello, se puede sostener que lo solicitado queda sometido al Derecho Administrativo, en tanto en cuanto se trata de proteger el interés público general (STC 386/1993, de 23 de diciembre), la información relativa a las altas, en este caso, de los colegiados en un determinado Colegio Oficial o en un Consejo General de Colegios Oficiales, puesto que encaja en el concepto relativo a *la defensa de los derechos e intereses de usuarios y consumidores*. Por lo tanto, queda sujeta al ámbito de aplicación de la LTAIBG.

4. Antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión planteada, se debe hacer una mención de carácter formal que afecta al plazo de que disponen los sujetos obligados por la ley para contestar a una solicitud de acceso a la información pública.

El apartado 1 del artículo 20 de la Ley 19/2013 establece que *“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.”*

Por su parte, el apartado 4 del mismo artículo 20 dispone que *“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.”*

En el presente caso, no consta en el expediente que la solicitud de información recibida en el órgano competente para resolverla, esto es, el CONSEJO GENERAL, haya obtenido una respuesta expresa, contrariamente a lo que este sostiene. Por ello, debe recordarse la obligación de responder expresamente en plazo a las solicitudes de acceso que se le presenten, de tal manera que se garantice adecuadamente el derecho constitucional de los ciudadanos a conocer la información que posean los organismos y entidades públicos.

5. En cuanto al fondo del asunto, debe aclararse que la finalidad de la LTAIBG está contenida en su *Preámbulo* y es *someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. (.....)*



Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico. Aunque no sea preciso justificarlo, la Reclamante indica que la finalidad de su solicitud de acceso a la información es “presentarlo ante el Tribunal de la Unión Europea.”

A juicio de este Consejo de Transparencia, esta finalidad, aunque estrictamente de índole personal, sí entronca claramente con la de la LTAIBG, puesto que permite *conocer cómo se toman las decisiones o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.*

6. Alega igualmente el CONSEJO GENERAL, en vía de Reclamación, que *no dispone de estos datos o números que se piden y esta información habría que confeccionarse ad hoc, no siendo esta labor una función propia del Consejo General y asumiendo con ello una carga de trabajo añadida que no está prevista en el ejercicio de sus funciones públicas ni de ordenación.*

Estas alegaciones pretenden indicar, aunque no se hace con invocación directa del precepto, que resultaría de aplicación a este caso la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Este precepto debe interpretarse conforme al Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las funciones encomendadas por el 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el 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 la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*
- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*



Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

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

- I. El primero sería la solicitud de "información voluminosa", que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo "volumen o complejidad" hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente "Este plazo (1 mes) 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".

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- 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.

- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso".*
- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer "los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...".

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

7. Si realmente el CONSEJO GENERAL no posee la información que se le solicita, resultaría de aplicación dicha causa de inadmisión, puesto que debería elaborarla expresamente para dar una respuesta adecuada a la Reclamante, especialmente al tener que realizar el desglose del número de los ejercientes y de los no ejercientes. En este sentido, los tribunales de justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión, razonando lo siguiente: *"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia"* (...) (Sentencia en Apelación nº 63/2016, de



la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de enero de 2017).

Por ello, a juicio de este Consejo de Transparencia, resulta de aplicación al presente caso la causa de inadmisión de la solicitud contenida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

En consecuencia, debe desestimarse la presente Reclamación, sin entrar a valorar el resto de las alegaciones formuladas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamaciones presentadas por [REDACTED], con entrada el 26 de mayo y 6 de junio de 2017, contra el CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA.

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 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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
Por suplencia (Resolución de 19 de junio de 2017)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

