



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 419/2019

S/REF: 001-033505

N/REF: R/0419/2019; 100-002631

Fecha: 11 de septiembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Consejo General del Notariado

Información solicitada: Acuerdos del Pleno del Consejo General del Notariado

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, 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), con fecha 15 de marzo de 2019, la siguiente información:

(...) copia de los acuerdos aprobados por el Pleno del Consejo General del Notariado, relativos a los años 2017, 2018 y 2019.

2. Mediante resolución de 15 de marzo de 2019 el MINISTERIO DE JUSTICIA acordó y notificó al solicitante lo siguiente:

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

Se le hace llegar esta notificación con motivo de su solicitud de acceso a la Información Pública 001-033505. En cumplimiento del art. 19.1 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se informa que se remite la solicitud de información presentada ante esta Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Justicia al Consejo General del Notariado, debido a que los asuntos planteados en la misma no son competencia de este Departamento sino del citado Consejo.

No consta respuesta del Consejo General del Notariado.

3. Ante la falta de contestación, con fecha 12 de junio de 2019, el reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de [la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)² (en adelante, LTAIBG), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifestaba lo siguiente:

Con fecha 15 de marzo de 2019 realizo solicitud de acceso a la información pública dirigida al Ministerio de Justicia. El 15 de abril de 2019 recibo notificación en la que se me indica que la solicitud se envía al Consejo General del Notariado que es quien tiene la información solicitada. Habiendo transcurrido el plazo para resolver, y no habiendo recibido ninguna comunicación adicional, entiendo denegada por silencio la solicitud.

4. Con fecha 13 de junio de 2019 (notificado el día 17 de junio de 2019), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Ante la falta de respuesta, con fecha 11 de julio de 2019 se reiteró el requerimiento (notificado el 17 de julio) al objeto de que pudiera realizar alegaciones, que a fecha de la presente resolución no consta hayan sido remitidas.

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](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

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 12⁴](#), 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. En el presente caso, este Consejo de Transparencia debe hacer una consideración de carácter formal relativa al plazo en que debe resolverse una solicitud de acceso a la información pública.

Según dispone el apartado 1 del art. 20 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.*

El apartado 4 del mismo precepto establece 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, el Consejo general del Notariado, al que el Ministerio de Justicia remitió la solicitud por ser el órgano competente, no ha contestado al Reclamante ni dentro ni fuera del plazo establecido, sin que exista causa que lo justifique. Así como, tampoco, ha

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

presentado alegaciones a la reclamación a requerimiento, practicado por dos veces, de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por lo tanto, se recuerda al Consejo, como sujeto obligado por la LTAIBG en aplicación de su art. 2.1 e), la obligación de contestar en plazo las solicitudes de acceso a la información que se le presenten, a los efectos de hacer posible el ejercicio de un derecho de origen constitucional como el que nos ocupa y la predisposición de colaborar lealmente con este Consejo de Transparencia para la averiguación de los hechos por los que se reclama, puesto que, como proclama la LTAIBG, *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. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social.*

Esta falta de respuesta 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.

Asimismo, debe señalarse, y al igual que se razonó en el expediente [R/0534/2018](#)⁵

(...) el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene detectando cómo la ausencia de respuesta a esta solicitud de alegaciones se está convirtiendo en una práctica no infrecuente en determinados Organismos y Departamentos Ministeriales, circunstancia que no cumple, a

5

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

nuestro juicio con la consideración de ejes fundamentales de toda acción política de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno tal y como predica el Preámbulo de la LTAIBG.

En este sentido, la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, "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- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa.

4. Por otra parte, cabe señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de tratar la aplicación de la LTAIBG a las corporaciones de derecho público, entre los que se encuentran los Colegios Profesionales.

Así, en la Resolución dictada con fecha 30 de marzo en el expediente de reclamación con núm. de expediente [R/0080/2016⁶](#), el Consejo se pronunciaba en los siguientes términos:

*La LTAIBG establece en su artículo 2 establece 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 y la norma le es de aplicación sólo en sus actividades sujetas a derecho administrativo.

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/05.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/05.html)

Atendiendo al caso que nos ocupa, 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.

Esta previsión legal implica, en consecuencia, que las Corporaciones de Derecho Público, por una parte, quedan sometidas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa definidas en el Capítulo II del Título I de la LTAIBG –artículos 5 a 11- en lo que atañe a sus “actividades sujetas a Derecho Administrativo” –para cuyo cumplimiento efectivo la Disposición adicional tercera de la LTAIBG prevé la posibilidad de que tales Corporaciones puedan celebrar convenios de colaboración con la Administración Pública correspondiente-; y, por otra parte, que cualquier persona tiene derecho a acceder a la “información pública”, entendida ésta en los términos del artículo 13 de la LTAIBG y de acuerdo con el procedimiento regulado en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre – artículos 12 a 22-, que obre en poder de las Corporaciones de Derecho Público respecto, igualmente, de sus “actividades sujetas a Derecho Administrativo”.

Según se desprende del tenor literal de los preceptos de la LTAIBG acabados de reseñar, resulta determinante para pronunciarse sobre la reclamación planteada delimitar qué se entiende por “actividades sujetas a Derecho Administrativo”, en tanto y cuanto se trata del presupuesto de hecho que ha previsto el legislador para la efectiva aplicación a las entidades corporativas de la reiterada Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En atención a esta premisa, cabe comenzar señalando que los Colegios Profesionales, tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional, tienen una naturaleza mixta o bifronte. Esta doctrina aparece sistematizada en la STC 89/1989, de 11 de mayo -reiterada en pronunciamientos posteriores, como la STC 3/2013, de 17 de enero, F.J. 5- en la que, tras recordar los diferentes posicionamientos doctrinales sobre la materia, su Fundamento Jurídico 5 sostiene lo siguiente:

“Los Colegios Profesionales, en efecto, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título

habilitante. [...] Así es como la legislación vigente configura a los Colegios Profesionales. Estos son, según el art. 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, «Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia, y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». [...] Por consiguiente, cierto es que la CE, como antes se ha dicho, si bien constitucionaliza la existencia de los Colegios Profesionales no predetermina su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquéllos y a la reserva de Ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad - «peculiaridad»- ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada. [...]».

La configuración de los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público de base privada que desarrollan funciones públicas, se justifica por el cumplimiento de diferentes intereses públicos, entre los que pueden mencionarse la ordenación del ejercicio profesional, el cumplimiento de las normas deontológicas, el ejercicio de la potestad sancionadora, los recursos procesales, la defensa de los derechos e intereses de consumidores y usuarios, etc. –entre otras, STC 89/1989, de 11 de mayo, F.J. 7-.

Asimismo, del conjunto de funciones que tienen encomendadas los Colegios Profesionales por el artículo 5 de la 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, sólo pueden considerarse como públicas una parte del total que desempeñan, esto es, aquellas funciones que el Estado encomienda o delega en estos entes –p.ej. representación y defensa de los intereses del sector ante las diferentes Administraciones con competencias en la materia; la regulación de la profesión; la colaboración de estas Corporaciones con las Administraciones públicas para el ejercicio de funciones relacionadas con el sector; las funciones que le haya podido delegar la Administración, etc.-, dado que el resto son funciones dirigidas al interés particular.

De este modo, se puede sostener que sólo el ejercicio de dichas funciones públicas es el que se sujeta a Derecho Administrativo y, en concreto, a la legislación sobre procedimiento administrativo y, además, sólo los actos dictados en el cumplimiento de tales funciones públicas que tienen atribuidas los Colegios son susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

En este sentido, cabe recordar que están sujetos a Derecho Administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de las Corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han

sido delegadas por otras Administraciones Públicas. A estos efectos, la Disposición transitoria primera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dispone que “[l]as Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda”. Previsión que, en cierto sentido, ha aclarado el nuevo artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigor el próximo 1 de octubre, al prever que “[l]as Corporaciones de Derecho Público se registrarán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley”.

Mientras que, finalmente, el artículo 2.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, dispone que “[e]l orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con [...] los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público, adoptados en el ejercicio de sus funciones públicas”.

Por su parte, el Tribunal Supremo, en Sentencia dictada por su Sala Tercera de fecha 18 de julio de 2008 indicaba que (...), constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional contencioso-administrativo: a) La colegiación obligatoria (STC 194/98); b) Todo su régimen electoral; c) El régimen disciplinario; d) El visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; d) El régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias, respecto de sus colegiados.

Una vez delimitada la aplicación de la LTAIBG a los colegios profesionales y, concretamente por ser el caso que nos ocupa, al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, debe concluirse que la información relativa al censo de letrados, toda vez que está vinculada a su actividad de gestión y control de la colegiación obligatoria, debe entenderse incluida dentro de las “actividades sujetas a Derecho Administrativo” en el sentido prevista en la LTAIBG.

5. Sentado lo anterior, respecto al fondo del asunto cabe recordar que lo que se solicita es una copia de los acuerdos aprobados por el Pleno del Consejo General del Notariado, relativos a los años 2017, 2018 y 2019.

En este punto, debe recordarse que el objeto de la LTAIBG es *ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento* (art. 1) en el entendido de que *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* (Preámbulo).

Por otro lado, los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública y lo han hecho reconociendo su carácter amplio. Por su importancia, también debe mencionarse la sentencia del Tribunal Supremo, dictada en el [recurso de casación 75/2017](#)⁷, que se pronuncia en los siguientes términos

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") 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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

6. Teniendo en cuenta todo lo anterior, y que lo que se solicita son todos los acuerdos adoptados durante los citados ejercicios, sin entrar a concretar, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dado que el sustrato del Consejo General del Notariado es de base privada y teniendo en cuenta la sujeción que dicho Organismo tiene a la LTAIBG tal y como hemos indicado previamente, no tiene que facilitar todos los *acuerdos aprobados por el Pleno del Consejo General del Notariado*, sino solo aquellos acuerdos o parte de los mismos que se hayan tomado en relación con las *actuaciones sometidas a Derecho Administrativo*, que son las que *deben considerarse incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG*. Es decir, no aquellos que se refieran a actos meramente privados no sujetos a la tutela de la Administración ni al Derecho Administrativo, ya que, como se ha indicado, el sustrato de la Comunidad es de base privada. Y siempre y cuando no sea de aplicación ninguna de las causas de inadmisión o de los límites al derecho de acceso a la información previstos en la LTAIBG, que en su caso, deberán ser justificados de manera clara y suficiente para no menoscabar el derecho de acceso a la información.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución y con los condicionantes señalados, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], el 12 de junio de 2019, contra el CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO.

SEGUNDO: INSTAR al CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *copia de los acuerdos aprobados por el Pleno del Consejo General del Notariado, relativos a los años 2017, 2018 y 2019 (que se hayan tomado en relación con sus actuaciones sometidas a Derecho Administrativo).*

TERCERO: INSTAR al CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada 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](#)⁸, 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](#)⁹.

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](#)¹⁰.

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>