



## Resolución 046/2019

**S/REF:** 001-031916

**N/REF:** R/0046/2019; 100-002090

**Fecha:** 5 de abril de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Justicia

**Información solicitada:** Estadísticas del Registro General de Actos de Última Voluntad

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, a través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG) y con fecha 9 de enero de 2019, la siguiente documentación:

• *Datos de todas las personas sobre las que se solicitan certificados de últimas voluntades y se inscriben en el Registro General de Actos de Última Voluntad desde 2014 hasta la actualidad. De cada una de ellas solicito:*

- *Género y fecha de nacimiento.*
- *Población, provincia y país de nacimiento*
- *País de nacionalidad*

---

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

- *Finalidad para la que se solicita*
  - *Fecha y población de defunción (si existiera)*
  - *Fecha del testamento*
  - *Notario*
  - *Lugar de otorgamiento*
- *Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls,.xlsx o cualquier base de datos), extrayendo las categorías de información concretas solicitadas para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, tal y como es considerada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/007/2015. En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente (documentos en papel, PDF...), previa anonimización de datos de carácter personal y disociación de aquellas categorías de información no solicitadas en mi solicitud de derecho de acceso, proceso no entendido como reelaboración en virtud del criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*
2. Mediante resolución de fecha 22 de enero de 2019, el Ministerio contestó al reclamante en los siguientes términos:

*Con fecha 10 de enero de 2019, esta solicitud se recibió en la Unidad de Apoyo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, momento a partir del cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.*

*De acuerdo con lo dispuesto en la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración».*

*Una vez analizada la solicitud, y tras realizar la labor de instrucción pertinente, esta Dirección General considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que la aplicación informática utilizada para la obtención de los certificados de últimas voluntades no permite extraer listados ni realizar consultas en base a la relación pormenorizada de los datos a los que hace referencia en su escrito.*

*A título informativo se proporciona el número de certificados expedidos en el Registro de Actos de Última Voluntad en los años solicitados (el total para el año 2018 no está elaborado):*

<i>Año</i>	<i>CERTIFICADOS EXPEDIDOS</i>
<i>2014</i>	<i>515.887</i>
<i>2015</i>	<i>554.456</i>
<i>2016</i>	<i>538.214</i>
<i>2017</i>	<i>545.692</i>

- *En consecuencia, según lo dispuesto en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Dirección General resuelve inadmitir el acceso a la información pública.*

3. Ante esta contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 24 de enero de 2019 y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en base a los siguientes argumentos:

*El organismo argumenta que es reelaboración porque la aplicación informática no permite extraer el listado de datos relativo a mi solicitud.*

*Según el punto 4 del criterio interpretativo 7-2015, en caso de que la Administración pueda facilitar los datos en formato accesible, deben facilitar el formato original de la base de datos.*

4. Con fecha 28 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 12 de febrero de 2019, el Ministerio presentó su escrito de alegaciones, en el que señalaba lo siguiente:

*Esta Dirección General de los Registros y del Notariado se reitera en los motivos de inadmisión del expediente del que esta reclamación trae causa —la concurrencia del supuesto contemplado en el artículo 18.1. c) de la Ley 19/2013— toda vez que no existe una*

---

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

*tabla en la base de datos de la aplicación informática del Registro General de Actos de Última Voluntad de la que poder extraer información combinada de solicitudes recibidas y del contenido asociado. La arquitectura del citado sistema informático está diseñada para que en base a unas restricciones de la solicitud (datos mínimos y fallecimiento del otorgante) se realice una consulta combinada a varias tablas del sistema que ligue datos de identidad con datos de testamentos.*

*Por todo ello, no es posible obtener la información solicitada sin hacer un procesamiento sobre las tablas del sistema y los documentos .xml que se guardan de los certificados, documentos que sería necesario abrir uno a uno en un proceso programado ad hoc, sin que pueda realizarse de manera masiva.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), 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<sup>4</sup>](#), la Presidencia de este Organismo es competente para 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 12<sup>5</sup>](#), 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.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

3. En primer lugar, cabe comenzar señalando que la información solicitada es la contenida en el Registro de Actos de Última Voluntad, que es aquel en el que se inscriben los testamentos, con el fin de garantizar el conocimiento de su existencia una vez fallecidas las personas que los hubiesen otorgado. Estos testamentos son facilitados por los notarios a los colegios oficiales y por éstos al propio Registro. El certificado de últimas voluntades es el documento que acredita si una persona ha otorgado testamento/s y ante qué Notario/s. De esta forma, los herederos podrán dirigirse al Notario autorizante del último testamento y obtener una copia (autorizada) del mismo. Este documento se precisa para la realización de cualquier acto sucesorio.

Teniendo esto en consideración, el objeto de la solicitud de información son datos relativos no a las inscripciones en el Registro, sino a los certificados de últimas voluntades relativos a personas fallecidas que previamente tienen inscritas dichas últimas voluntades en el mencionado Registro, es decir, que han realizado testamento notarial. Según informa el Ministerio de Justicia en su propia Sede electrónica<sup>6</sup>, la solicitud no podrá presentarse hasta transcurridos 15 días hábiles desde la fecha del fallecimiento.

Esta circunstancia permitiría suponer que, al haber sido solicitado certificado de últimas voluntades, se ha producido necesariamente el fallecimiento de la persona sobre la que se solicita el certificado. Y ello por cuanto el objeto de dicho certificado es conocer, como su propio nombre indica, la voluntad del testador fallecido.

En concreto, respecto de estos certificados, el reclamante solicita la siguiente información:

- Género y fecha de nacimiento.
- Población, provincia y país de nacimiento
- País de nacionalidad

---

<sup>6</sup> <https://sede.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Sede/es/tramites/certificado-actos-ultima>

- Finalidad para la que se solicita
- Fecha y población de defunción (si existiera)
- Fecha del testamento
- Notario
- Lugar de otorgamiento

Con independencia de que puede asumirse razonablemente que los certificados puedan ser expedidos cuando la persona haya fallecido- por lo que no sería de aplicación la normativa en materia de protección de datos de carácter personal (Art. 2.2 b) de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales- no puede descartarse que la información se refiera a personas vivas, entre ellas el cónyuge superviviente y el propio solicitante. En este sentido, y toda vez que se solicitan datos identificativos como el género, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento o Notario en el que se otorga el certificado, podemos concluir que los datos pudieran permitir la identificación de una persona física viva sin realizar esfuerzos desproporcionados y, en consecuencia, sería de aplicación la normativa en materia de protección de datos personales.

Este límite, sin embargo, no ha sido alegado por la Administración, por lo que debemos centrarnos en el límite primariamente invocado.

4. El Ministerio alega, como fundamento para la denegación de la información, que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG "información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", dado que "la aplicación informática utilizada para la obtención de los certificados de últimas voluntades no permite extraer listados ni realizar consultas en base a la relación pormenorizada de los datos a los que hace referencia en su escrito".

Respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia ha emitido, en virtud de las potestades del [artículo 38.2 a\) de la LTAIBG](#)<sup>7</sup>, el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

*"En primer lugar, es preciso señalar que el [artículo 18 de la Ley 19/2013](#)<sup>8</sup>, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener*

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

*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.*

*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.*

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a18>

*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.*

*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.*

*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”.*

*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.”*

Aplicado este Criterio al presente caso, este Consejo de Transparencia entiende que sí resulta de aplicación esta causa de inadmisión, por las siguientes causas:

- En el presente caso, se solicitan datos estadísticos, por lo que se podría realizar un proceso de anonimización- la información que se solicita implicaría el acceso a información de carácter personal toda vez que sería posible la identificación de la persona afectada por el certificado según lo señalado con anterioridad- que si bien no constituye, conforme al criterio expuesto, una causa de reelaboración, sí lo es la petición de una especie de informe *ad hoc* o específico con los resultados pretendidos. En efecto, lo pretendido es información sobre todos los actos de última voluntad que existen en un registro automatizado, que no está estructurado internamente de una manera que permita extraer y ordenar fácilmente la información, puesto que se precisa aplicar primero una serie de filtros del grueso de la información existente con el parámetro inicial de que hubiera sido solicitado un certificado: *Género y fecha de nacimiento, población, provincia y país de nacimiento, país de nacionalidad, finalidad para la que se solicita, fecha y población de defunción (si existiera), fecha del testamento, notario y lugar de otorgamiento*. Extraída esta información, hay que ordenarla por años y entregársela al reclamante de manera que resulte compensable.
- El dato relativo al *género*, bien del solicitante o bien del fallecido, circunstancia que no se aclara en la solicitud de acceso, no consta expresamente en el impreso de solicitud de certificado y debe ser expresamente elaborado a través de los datos que constan en la aplicación informática del registro. Lo mismo sucede con el dato relativo a la *finalidad para la que se pide el certificado*.

- Por otra parte, los datos sobre solicitud de certificados están normalizados mediante el Modelo 790<sup>9</sup>, elaborado por la Subsecretaría de Justicia del Ministerio, y en él los interesados deben rellenar una serie de campos con datos relativos, en el caso que nos ocupa, tanto al solicitante como al fallecido y a las circunstancias de la testamentaria. Como indica el Ministerio, la aplicación informática utilizada para la obtención de los certificados de últimas voluntades no permite extraer listados ni realizar consultas en base a la relación pormenorizada de los datos a los que hace referencia en la reclamación y que figuran en el citado impreso, ya que los certificados se encuentran mediante una búsqueda que toma como criterio inicial datos de identidad – se entiende del solicitante – y/o datos de testamentos. En el caso que nos ocupa, el Ministerio no puede dar la información que se pretende obtener tal y como se ha solicitado, ya que debe conocer al menos los datos de identidad de los solicitantes para conectarlos con los datos de los testamentos o viceversa. Por ello, debería acudir a cada certificado electrónico o en papel – dependiendo de cómo se haya realizado la solicitud - y del mismo extraer la información relativa a los específicos campos que se piden, lo cual es una verdadera tarea de reelaboración.
- En este sentido, hay que tener en cuenta que, como ha señalado la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”*.

Y la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *“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” (...)*.

---

<sup>9</sup> <https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/certificado-actos-ultima? ga=2.110606341.1812337806.1554363167-1146232706.1537354625>



En consecuencia, en base a los argumentos recogidos en los apartados precedentes de esta resolución, la presente reclamación debe ser desestimada, al resultar de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 24 de enero de 2019, contra la resolución, de fecha 22 de enero de 2019, del MINISTERIO DE JUSTICIA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)<sup>10</sup>, 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](#)<sup>11</sup>, 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, 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](#).

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

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>