



## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF:

R/0147/2015

FECHA:

15 de Septiembre de 2015

**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] mediante escrito de 20 de mayo de 2015, 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] solicitó a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (en adelante CNMC), en escrito de fecha 30 de diciembre de 2015 tramitado a través del Portal de Transparencia y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), *tener acceso a toda la documentación obrante en el expediente S/0434/12 de la Comisión, que dio lugar a la Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia, de 20 de septiembre de 2013.*

Esta solicitud tuvo entrada en la CNMC el día 8 de enero de 2015.

2. La CNMC, a la vista de la solicitud recibida, procedió a dar trámite de audiencia, durante un plazo de 15 días hábiles, a los terceros afectados, en concreto al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España y al Registrador de la Propiedad denunciante en dicho expediente, para que presentaran las alegaciones que estimaran convenientes, procediendo a la suspensión del plazo para resolver e informando de esta circunstancia a [REDACTED] en escrito de 10 de febrero de 2015.



Recibidas las alegaciones de los terceros afectados, oponiéndose ambos a facilitar el acceso a la información, el Secretario del Consejo de la CNMC contestó al Reclamante, mediante Resolución de 17 de abril de 2015, que *su solicitud debía ser desestimada, de acuerdo con el artículo 14, apartados e) y g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por suponer un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios y por perjudicar a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. Asimismo, existe oposición de entrega de la información tanto por parte del Colegio de Registradores de la Propiedad como del Registrador de la Propiedad denunciante.*

Esta Resolución fue recibida por el Reclamante el día 21 de abril de 2015.

3. Con fecha 20 de mayo de 2015, se recibió Reclamación en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, presentada por [REDACTED] contra dicha Resolución, en base a los siguientes argumentos:

- a. *La Resolución de la CNMC ha omitido el preceptivo trámite de audiencia previsto en el artículo 84.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), por lo que procede su anulación, ordenando la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la redacción de la propuesta de resolución.*
- b. *La Resolución de la CNMC no se encuentra suficientemente motivada en cuanto a la aplicación de los límites de los artículos 14 y 15 de la LTAIBG ni ha ponderado la posibilidad de dar acceso al expediente previa disociación de los datos de carácter personal.*
- c. *La Resolución de la CNMC ha vulnerado lo dispuesto tanto en la Constitución como en la Ley 19/2013, así como el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009, no ratificado todavía por España, puesto que le deniega el acceso a documentos que en modo alguno se ven afectados por los límites del artículo 14 de la LTAIBG, como son los siguientes: a) documento en el que el Colegio de Registradores explica al contenido de una Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado; b) explicación en detalle de la creación, por la Asamblea de Decanos del Colegio de Registradores, celebrada el 15 de junio de 2001, del fichero de localización de titularidades inmobiliarias para la llevanza del Índice informatizado de fincas y derechos; c) un documento obrante en el expediente en el que la Subsecretaría del Ministerio de Justicia razona sobre el alcance de la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal; d) la explicación de la evolución legislativa relativa a la modernización de los Registros de la Propiedad por parte de la propia Subsecretaría o e) finalmente, la información transmitida por el Colegio de Registradores a que se hace referencia en el apartado 47 de la Resolución.*



Por ello, solicita que se anule la Resolución de 17 de abril de 2015, de la CNMC y se le conceda el acceso a la documentación requerida, previa disociación de los datos de carácter personal.

4. Con fecha 29 de mayo de 2015, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la CNMC, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Dichas alegaciones fueron remitidas el 29 de junio de 2015 y en ellas la CNMC argumenta lo siguiente:
  - a. *Respecto a la ausencia del trámite de audiencia del artículo 84.1 la Ley 30/1992, no resulta aplicable, puesto que el procedimiento que ha de seguirse en una solicitud de acceso a la información es el procedimiento especial previsto en la Ley 19/2013, que no contempla un trámite de audiencia al solicitante, aunque sí a los terceros afectados.*
  - b. *Respecto a la falta de motivación de la Resolución, se entiende que está suficientemente motivada, con la enumeración del artículo 14, apartados e) y g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por suponer un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios y por perjudicar a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, puesto que el interés que subyace en la petición de acceso no resulta proporcionado ni justificado, máxime al tratarse de una resolución de archivo, recaído en un expediente de información reservada, que fue además publicada en la página Web de la extinta Comisión Nacional de la Competencia y que describe las actuaciones llevadas a cabo y los fundamentos jurídicos que lo sustentan.*

En consecuencia, la CNMC solicita que *deben rechazarse los argumentos esgrimidos por* [REDACTED] *contra dicha Resolución.*

5. Antes de dictar una Resolución final, este Consejo de Transparencia entendió que debía darse audiencia a los terceros afectados, conforme prevé el artículo 24.3 de la LTAIBG, otorgando un plazo de 15 días hábiles para formular alegaciones tanto al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España como al Registrador de la Propiedad denunciante en el expediente tramitado por la CNMC.

Realizado este trámite, solamente presentó alegaciones el Colegio de Registradores de la Propiedad, oponiéndose a proporcionar la información solicitada por el Reclamante en base a los siguientes argumentos:

- a. *El procedimiento que ha de seguirse en una solicitud de acceso a la información es el procedimiento especial previsto en la Ley 19/2013, que no contempla un trámite de audiencia al solicitante y no el previsto en la Ley 30/1992.*
- b. *La Resolución de la CNMC está suficientemente motivada, estableciendo de forma clara los motivos por los que denegó el acceso, no debiendo ser una motivación exhaustiva, como sostienen varias Sentencias tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo.*



- c. *La Resolución de la CNMC no ha vulnerado ni lo dispuesto en la Constitución ni en la Ley 19/2013, puesto que la Ley 15/2007, de defensa de la competencia, prohíbe dar la información solicitada al formar parte de una investigación reservada de la propia Comisión que, además, acabó archivando el expediente. Además, tanto la Resolución como la posterior Sentencia desestimatoria de la Audiencia Nacional sobre el caso han sido publicadas y son de conocimiento público.*
- d. *Son otros motivos de denegación de la solicitud de acceso a tener en cuenta los siguientes: 1) el [REDACTED] pretende acceder a documentos privados dentro de una investigación reservada en la que el Colegio de Registradores ha actuado como persona privada, no constituyendo, pues, información pública; 2) el artículo 15.1 de la LTAIBG señala que "Si la información incluyese datos (...) relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley" y 3) La normativa sobre defensa de la competencia establece expresamente el deber de guardar secreto respecto de los hechos y de las informaciones de naturaleza confidencial que se hayan conocido en la tramitación de los expedientes.*

En consecuencia, el Colegio de Registradores de la Propiedad solicita que se desestime la Reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de la CNMC.

## 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 LTAIBG 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".

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.



En el caso que nos ocupa, el objeto de la solicitud de información son documentos integrantes de un expediente sancionador tramitado por la CNMC. Un expediente que fue expresamente calificado como de *información reservada*, circunstancia que, como se desarrollará posteriormente, tiene especial relevancia en el caso que nos ocupa.

3. Antes de analizar detenidamente el fondo de la cuestión, debe hacerse notar que la contestación de la CNMC al Reclamante se ha producido transcurrido el plazo máximo de un mes de que dispone para resolver. En este punto, debe recordarse que la apertura de un plazo para que terceros afectados realicen alegaciones, si bien interrumpe en virtud del artículo 19.3 el plazo para resolver, no es un trámite que pueda realizarse una vez cumplido el plazo de resolución sino dentro del mismo.
4. Ya entrando en el fondo del asunto, en el caso que nos ocupa, la Administración inadmite la solicitud de información que le presentó el Reclamante por *aplicación del artículo 14, apartados e) y g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por suponer un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios y por perjudicar a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. Asimismo, existe oposición de entrega de la información tanto por parte del Colegio de Registradores de la Propiedad como del Registrador de la Propiedad denunciante.*

Es criterio reiterado de este Consejo de Transparencia que los límites a los que se refiere el artículo 14 LTAIBG, no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con el texto de la norma, el derecho de acceso a la información *podrá* ser limitado, de tal manera que los límites no operan automáticamente a favor de la denegación de la información. Asimismo, para la aplicación de dichos límites deberá analizarse si la estimación de la solicitud de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcionada que atienda a las circunstancias del caso concreto y analizar la posible existencia de un interés prevaleciente que justifique que, a pesar de que se produzca un perjuicio, deba concederse el acceso (test del interés).

En cualquier caso, también debe tenerse en cuenta que, si no cupiera el otorgamiento de la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se podrá conceder el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite *salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido*. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida (artículo 16 LTAIBG).

Analizada detenidamente la Resolución de la CNMC, de fecha de 17 de abril de 2015, se observa que, efectivamente, no recoge los elementos necesarios que argumenten la conclusión de que proporcionar la información solicitada pueda constituir un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios o de qué manera puede perjudicar a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.



En los supuestos en los que un ciudadano ejercita el derecho de acceso a la información, la Administración tiene la obligación de motivar su resolución: es decir, qué sucede si concede la información solicitada y cómo perjudica a la prevención, investigación o sanción de ilícitos o a las facultades de inspección que tiene conferidas.

El primero de los límites invocados por la Administración tendría correcta aplicación, a juicio de este Consejo de Transparencia, en un supuesto en que la investigación sobre un posible ilícito estuviera a punto de comenzar o en pleno proceso, sin que se hubiera tomado todavía una decisión final en base a los indicios o pruebas encontrados en la misma de tal manera que el objetivo final de sancionar los ilícitos cometidos se vea impedido. En el caso del segundo de los límites invocados, podría ser aplicable, por ejemplo, si la información solicitada fuera esencial para el desarrollo de las facultades de investigación conferidas al órgano, de tal manera que se pudiera perjudicar el correcto desempeño de procesos de investigación no sólo en curso sino también futuros -al poder desvelar comportamientos o prácticas llevadas a cabo en las investigaciones desempeñadas por el organismo-, y, en consecuencia, la sanción de ilícitos.

En el presente caso, se trataría de informar al Reclamante de documentos que conforman el contenido de un expediente concluso, por lo que difícilmente se podría perjudicar su investigación, inspección, vigilancia o control, puesto que ya habrían terminado, al existir Resolución final en el procedimiento. Al tratarse, además, de documentos aparentemente circunscritos a un proceso concreto y que no parecen desvelar métodos de trabajo o parámetros en base a los cuales la CNMC desarrolla sus funciones de investigación, nos llevaría a concluir que no se produce un perjuicio que permita la aplicación de los límites regulados en los apartados e) y g) del artículo 14 LTAIBG.

5. Durante la tramitación de la solicitud, la CNMC también argumentó la oposición de los terceros afectados para denegar la información solicitada. A este respecto, debe señalarse que las alegaciones de los terceros afectados deben, por supuesto, tenerse en cuenta a la hora de resolver la solicitud, analizando todos los extremos señalados y la incidencia que, en sus derechos e intereses legítimos, tendría la concesión del acceso a la información solicitada. No obstante, la oposición de un tercero afectado no puede ni debe entenderse como un derecho de veto, y más teniendo en cuenta que dicha oposición pudiera basarse en elementos de juicio que, en ocasiones, pueden ser ajenos a la circunstancias que deben tenerse presente a la hora de analizar una solicitud de información.

Por otro lado, como ya hemos indicado, un segundo trámite de alegaciones fue sustanciado durante la tramitación de la reclamación. Durante dicho trámite, tan sólo el Colegio de Registradores de la Propiedad ha remitido a este Consejo de Transparencia los argumentos por los que, a su juicio, debe confirmarse la denegación de la información.





Entre otras consideraciones, el afectado manifiesta que *la normativa sobre defensa de la competencia establece expresamente el deber de guardar secreto respecto de los hechos y de las informaciones de naturaleza confidencial que se hayan conocido en la tramitación de los expedientes.*

En efecto, la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, establece la existencia de expedientes de información reservada. Su artículo 42, relativo al tratamiento de la información confidencial, dispone que *En cualquier momento del procedimiento, se podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que se mantengan secretos los datos o documentos que consideren confidenciales, formando con ellos pieza separada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18 de la presente Ley y en el Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado.*

El mencionado artículo 18 viene referido a la colaboración con las autoridades Nacionales de Competencia de otros Estados Miembros y la Comisión Europea

Igualmente, su artículo 43, relativo al Deber de secreto, dispone lo siguiente:

*1. Todos los que tomen parte en la tramitación de expedientes previstos en esta Ley o que conozcan tales expedientes por razón de profesión, cargo o intervención como parte, deberán guardar secreto sobre los hechos de que hayan tenido conocimiento a través de ellos y de cuantas informaciones de naturaleza confidencial hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus cargos, incluso después de cesar en sus funciones.*

*2. Sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que pudieran corresponder, la violación del deber de secreto se considerará siempre falta disciplinaria muy grave.*

En relación a esta cuestión, se señala que la disposición adicional primera de la LTAIBG reconoce la aplicación prevalente de su normativa específica a las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha venido interpretando dicha previsión en el sentido de salvaguardar, como sería este caso, el acceso a informaciones que sean declaradas, en aplicación de una previsión legal, reservadas.

En consecuencia, debe desestimarse la Reclamación presentada por [REDACTED]

6. Finalmente, se señala que otras de las alegaciones presentadas por el Reclamante en defensa de su derecho deben ser desestimadas por los motivos que se indican a continuación.

No debe anularse la Resolución de la CNMC, de 17 de abril de 2015, como pretende el Reclamante, por haberse omitido el preceptivo trámite de audiencia previsto en el artículo 84.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo



Común (LRJAP y PAC), habida cuenta de que el procedimiento que ha de seguirse en una solicitud de acceso a la información es el procedimiento especial previsto en la Ley 19/2013, que no contempla un trámite de audiencia al solicitante.

Es un principio general del derecho, derivado del principio de jerarquía normativa y de las fuentes del derecho establecidas en el artículo 9.3 de la Constitución española, que la Ley especial prevalece sobre la Ley general, ya que se entiende que si existe una ley especial es porque el poder legislativo ha querido regular más pormenorizadamente una materia. Por ello y dado que no se establece en la LTAIBG - Ley especial - la obligación de dar trámite de audiencia a los solicitantes del derecho de acceso a la información, no es este motivo de anulación, aunque esta obligación sí es un trámite esencial dentro del procedimiento administrativo general regulado en la LRJAP y PAC - Ley general.

El resto de alegaciones del Reclamante - centradas en la falta de motivación de la Resolución y en la vulneración de la LTAIBG - no deben igualmente prosperar, puesto que ya han sido rebatidas indirectamente en los fundamentos jurídicos anteriores.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución, de 17 de abril de 2015, de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

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.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez