



Resolución 635/2018

S/REF: 001-028418

N/REF: R/0635/2018; 100-001764

Fecha: 25 de enero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Bienes inmatriculados por la Iglesia

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó 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 11 de septiembre de 2018, la siguiente información:

Solicito el listado de inmuebles inmatriculados por la Iglesia a raíz de la modificación de la Ley Hipotecaria de 1998 por provincia, municipio, fecha, inmueble, coste, persona física o jurídica que efectuó el acto administrativo hasta el grado máximo de detalle, en formato accesible y reutilizable.

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

2. Mediante Resolución de fecha 4 de octubre de 2018, la DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO del MINISTERIO DE JUSTICIA, contestó a la interesada en los siguientes términos:

De acuerdo con lo dispuesto en la letra a del apartado 1.a) del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación.

Una vez analizada la solicitud se considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que el estudio de los bienes que desde 1998 han sido inmatriculados a favor de la Iglesia Católica, solicitado en ejecución de la Proposición no de Ley 161-20972-1437, relativa a reclamar la titularidad del dominio o de otros derechos reales inmatriculados a favor de la Iglesia presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y publicada en el "BOCG. Congreso de los Diputados", Serie D Núm. 112 de 28 de febrero de 2017, está pendiente de completar, indicando que una vez terminado se dará publicidad del mismo.

3. Frente a dicha respuesta, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 31 de octubre de 2018, con el siguiente contenido:

A pesar de que el artículo 18 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre establece que la resolución por inadmisión debe ser motivada, la resolución emitida se limita a argumentar que la elaboración del listado de bienes inmatriculados por la Iglesia se aprobó en forma de proposición no de ley presentada por el grupo socialista en el Congreso. En primer lugar, dicha proposición, así como la respuesta afirmativa del Gobierno para atenderla (documentos ambos que adjunto), tuvieron lugar bajo mandato de un Ejecutivo diferente. Por otro lado, el plazo establecido en la propia proposición para la elaboración del listado (seis meses) ha sido ampliamente superado. El Ejecutivo actual ha dicho públicamente que su intención es hacer público el listado pero también, en rueda de prensa tras el Consejo de Ministros celebrado en Sevilla el 26 de octubre de 2018, la ministra portavoz, Isabel Celáa, ha declarado que las inmatriculaciones de la Iglesia forman parte de la negociación más amplia que el Gobierno está manteniendo con la Santa Sede, lo que parece indicar que el listado ya está elaborado y que el Gobierno está conteniendo su publicación. En la resolución que se adjunta ni se da un plazo estimado de finalización del trabajo ni de su publicación, ni indicaciones de dónde podrá consultarse la información, como recomiendan las mejores prácticas en materia de transparencia y estaba incluso incluido en el borrador de Reglamento de febrero de 2018. De hecho, existen leyes autonómicas en materia de transparencia que ya incluyen esta necesaria

información. Pongo por ejemplo el apartado 1.a del artículo 31 de la Ley 4/2016 de 15 de diciembre de Transparencia de Castilla La Mancha, donde se especifica que, en caso de inadmitir la solicitud porque la información esté en curso de elaboración o de publicación general, “el órgano competente para resolver deberá mencionar en la denegación el órgano que está elaborando dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición”. Ante la posibilidad de que la Administración esté incurriendo en un caso de arbitrariedad, se solicita que se obligue a facilitar un plazo y, en caso de incumplimiento, se admita el acceso a la información solicitado.

4. Con fecha 5 de noviembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 22 de noviembre de 2018, el Departamento realizó las siguientes alegaciones:

(...) Conviene aclarar que durante el análisis y estudio de esta solicitud de información pública, previo a la resolución de la DGRN de 4 de octubre de 2018, se consideró que el listado de inmuebles inmatriculados por la Iglesia a raíz de la modificación de la Ley Hipotecaria de 1998 solicitado es un documento que forma parte del expediente administrativo en curso de elaboración, derivado del estudio de los bienes que desde 1998 han sido inmatriculados a favor de la Iglesia Católica, solicitado en ejecución de la Proposición no de Ley 161-20972-1437, relativa a reclamar la titularidad del dominio o de otros derechos reales inmatriculados a favor de la Iglesia presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y publicada en el “BOCG. Congreso de los Diputados”, Serie D Núm. 112 de 28 de febrero de 2017.

1. A tal efecto se indica que el apartado primero del artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas introduce la siguiente definición de expediente administrativo:

Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Por otra parte el apartado segundo del artículo 70.2 de la citada ley establece que los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

Por todo lo expuesto esta Dirección General de los Registros y del Notariado se reitera en los motivos de inadmisión del expediente del que esta reclamación trae causa.

5. El 29 de noviembre de 2018, se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo y en aplicación del [artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) ² presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Con fecha 19 de diciembre de 2018 presentó escrito de alegaciones en el que manifestaba lo siguiente:

En respuesta a las alegaciones presentadas por la Dirección General del Notariado con respecto a mi reclamación relativa al Expediente 001-28418, quisiera hacer constar que se limitan a reiterar la inadmisión de la solicitud de acceso a la información pública acogiéndose al artículo 18, apartado 1.a de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre. La reclamación no cuestiona la legitimidad de dicho artículo sino que pide al Consejo que determine un modo de comprobar que dicho apartado no se utiliza de forma abusiva. Se trata de reclamar que informen del plazo estimado de publicación, algo que forma parte de las buenas prácticas en materia de transparencia comúnmente aceptadas y que, de hecho, ha sido incorporado en legislaciones autonómicas como evolución de la normativa básica estatal. Es el caso de las normas de Transparencia de Navarra, Aragón, Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha y Canarias, que exigen que se informe del organismo que elabora la información y el plazo estimado para hacerla pública. Cataluña va más allá y establece un plazo máximo de tres meses para publicar la información a la que se ha solicitado acceso cuando se alega como causa de inadmisión el estar dicha información en proceso de elaboración y publicación general.

Debe añadirse que, en las últimas semanas se ha conocido la negativa del Gobierno a facilitar a un senador de Compromís el listado de inmatriculaciones alegando en este caso que "la titularidad catastral de los bienes inmuebles constituye un dato protegido según lo establecido en el artículo 51 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRJI), no procedería la entrega de la documentación solicitada en este caso con el objeto de preservar el régimen de protección de datos previsto en la normativa catastral".

En vista de la diversidad de argumentos utilizados mientras públicamente, así como en la respuesta a mi solicitud, se dice que se va a dar a conocer la información, pido que el Consejo de Transparencia atienda mi reclamación solicitando que se informe del plazo estimado para

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1>

finalizar la elaboración y proceder a la publicación de la información solicitada, para que, en caso de incumplimiento, para evitar que esta causa de inadmisión sirva para dilatar en el tiempo el acceso a cualquier tipo de información que se pida y pueda exigirse al organismo competente que, en caso de no cumplir con sus propios plazos, lo justifique, conceda un acceso parcial o total a la información.

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 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](#), 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, la Administración ha inadmitido la solicitud de acceso a la información, en base a la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1 a), que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

Con carácter general, debe señalarse que la indicada causa de inadmisión ha sido analizada en varias ocasiones por este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en las Resoluciones R/0202/2016, y la más reciente [R/0144/2018](#)³, se señalaba lo siguiente:

³ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

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

De igual manera se pronuncia este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la resolución R/0261/2018, en la que se recogen, a su vez, los pronunciamientos de las resoluciones R/ 0385/2017 y R/0464/2017⁴, concluyendo, que:

La causa de inadmisión del artículo 18.1 a) de la LTAIBG ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el sentido de que la misma afecta a situaciones en las que la información solicitada está elaborándose- por lo que no tendría la consideración de información pública en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG al no existir por no haber sido completada su elaboración- o bien porque está prevista, en un plazo concreto y no dilatado en el tiempo, su publicación con carácter general, es decir, en un medio cuyo acceso no esté restringido y que pueda ser conocido y usado con facilidad por el interesado (procedimiento R/0101/2017).

Siguiendo este mismo criterio, resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada al presente supuesto, dado que el documento pretendido y el posterior rectificado pueden ser considerados como un solo Informe en fase de publicación general en un registro público de fácil acceso, que puede ser conocido y usado con facilidad por el Reclamante, con el añadido de que el Informe de auditoría de junio, que ha sido presentado para su registro público, recoge las causas en las que se produce la reformulación y explica pormenorizadamente el por qué de la falta de validez de las cuentas de marzo y, en consecuencia, el por qué no ha sido válido el Informe de auditoría que ahora se viene reclamando.

En este sentido, y a pesar de que el reclamante afirma que le consta que existe un texto de proyecto de Real Decreto, lo cierto es que no existe acreditación de tal extremo y la Administración afirma que aún no ha sido elaborado ese borrador.

Teniendo en cuenta lo anterior y la información aportada por la reclamante en el trámite de audiencia, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte la apreciación de la

⁴ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html)

interesada en el sentido de que parece haber una divergencia de criterio: por un lado, en la respuesta que a ella se le proporciona se indica expresamente que, cuando la información esté lista ésta podrá ser accesible pero, por otro, se aporta la respuesta otorgada a un senador por el que se deniega la información no ya debido a su inexistencia- por lo que podría presumirse ésta- sino a la condición de información protegida. La respuesta a la que se refiere la reclamante es oficial y puede accederse a ella en el siguiente enlace: <http://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=12&id=133606>

No obstante, no es menos cierto que en la respuesta a la pregunta parlamentaria indicada se señala también que el listado por el que se interesa el senador se está elaborando, en argumento compartido, por lo tanto, con la resolución que ahora se recurre.

4. Por otro lado, y relativo a la imposibilidad de que la Administración retrase *sine die* el acceso a información por el hecho de que su publicación esté en curso- una publicación que puede llegar a dilatarse excesivamente en el tiempo y que podría depender de un acto discrecional de la Administración-, se han pronunciado los Tribunales de Justicia en el siguiente sentido:

La sentencia 105/2017, de 17 de octubre de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 7 en el PO 35/2016⁵ razonaba, en argumento destinado a estimar el recurso planteado:

*En primer lugar, en lo que respecta al momento de la publicación, solo puede señalarse que desde el primer intercambio de cartas ha transcurrido un periodo de más de diecisiete años sin que conste que el trámite para su publicación se haya puesto en marcha, lo que nos sitúa ante un periodo excesivo desde cualquier punto de vista que se contemple; el tiempo transcurrido desde el segundo intercambio de cartas es considerablemente menor, pero tampoco se ha dado razón alguna respecto al inicio del expediente o trámite para su publicación, sin que el MIHAP haya acogido la sugerencia respecto a la necesidad de informar al reclamante de la fecha aproximada en la que el Intercambio de Cartas será publicado en el BOE, por lo que **en ninguno de los dos casos puede considerarse que el derecho del reclamante se haya satisfecho mediante la expectativa cierta de la publicación en un periodo razonable**. Por lo demás, y como también señala la resolución recurrida, la circunstancia de que la información solicitada deba ser objeto de publicidad activa o, incluso, necesariamente publicada en un boletín oficial, no puede nunca obstar a la estimación de una solicitud de acceso a la*

5

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/20_particular_9_minhap.html

información si, de hecho, no ha sido objeto de publicación por alguna de esas formas; en efecto, la solución contraria implicaría la posibilidad de que precisamente esta clase de información, que se supone relevante para todos, se hurtara al conocimiento de los ciudadanos o se retrasara injustificadamente la posibilidad de acceso a dicha información.

Por su parte, la sentencia de 26 de febrero de 2016 dictada por la sección séptima de la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación nº 11/2018⁶, planteado frente a la anterior resolución judicial razonaba lo siguiente:

*Pero cuando no se cumple con la obligación legal de publicar, los documentos adjuntos o complementarios de un Tratado Internacional, que puede facilitar la interpretación y aplicación de aquel, **queda abierta, al ciudadano, la posibilidad de solicitar dicha información, salvo que concurra alguna otra limitación que la excluya, impida o limite, lo que no parezca sea el caso**, pues la cuestión jurídica a determinar se concreta en probar si al tiempo de la petición de la información que nos ocupa, existía un proceso de publicación de dichas cartas, lo que constituye un simple hecho de fácil probanza, y cuya existencia justifica que se declare inadmisibile dicha información, al estar en trámite un proceso de publicidad general.*

En este sentido, debe recordarse que la Proposición No de Ley cuyo cumplimiento en curso es el argumento de la inadmisión de la solicitud, fue publicada en febrero de 2017, hace casi dos años desde la fecha de la presente resolución. Entendemos que tanto el compromiso de cumplimiento como la afirmación de que se está cumpliendo, unido al lapso de tiempo transcurrido y sin dejar de lado la respuesta proporcionada a instancias de lo planteado por un miembro del Senado, hace suponer razonablemente que los trabajos están avanzados, por lo que puede darse una aproximación de la fecha en la que estará disponible.

Teniendo en cuenta que la reclamación se basa en esta circunstancia- la indicación de un plazo aproximado en el que los trabajos estén finalizados, de tal manera que esa indeterminación de cuándo estaría la información disponible quede suspendida en el tiempo-, así como el hecho de que no cabe apreciar límites al acceso de los previstos en la LTAIBG, límites que, ha de recordarse, deben aplicarse de forma restrictiva según interpretación de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de los propios Tribunales de Justicia-

6

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/20_particular_9_minhap.html

Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017⁷ dictada en el recurso de Casación nº 75/2017, la presente reclamación debe ser estimada.

A este argumento cabe añadir, por otro lado, por los datos que se han ofrecido al respecto por responsables autonómicos:

https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/iglesia-ha-inmatriculado-1-751-bienes-terrenos-1998_1251159.html

5. Finalmente, en relación con la exposición que realiza la DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO, respecto al concepto de expediente administrativo, hay que señalar que a este respecto, debe recordarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado sobre que la causa de inadmisión relativa a que la información se encuentre en proceso de elaboración debe diferenciarse claramente del hecho de que la información, si bien finalizada, se encuentre relacionada o se haya realizado en el marco de un procedimiento que aún no ha finalizado.

Así, por ejemplo, en la [R/0177/2018](#) se razonaba lo siguiente:

Siendo cierto lo anterior, debe tenerse en cuenta, no obstante, que, según ya ha dictaminado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, en la resolución R/0117/2017), que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación. Es decir, puede que un expediente se encuentre inacabado, como parece ser éste el caso y, sin embargo, en el mismo se haya finalizado información o documentos como, en principio y salvo indicación en contrario de la Administración, parecería ser éste también el caso.

Así, en el precedente mencionado se razonaba lo siguiente:

Argumenta el Ministerio que el Estudio Informativo solicitado se quedó en curso de elaboración y no llegó a ser culminado, dándose por finalizado antes de que llegara a formarse; no se llegó a culminar la redacción del estudio informativo y por tanto no existe un documento validado por el Ministerio de Fomento, ni siquiera para el trámite de información pública que debería realizarse de forma previa a la aprobación del proyecto.

7

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

A juicio de este Consejo de Transparencia, no resulta de aplicación, al presente caso, esta causa de inadmisión de la solicitud, dado que no debe confundirse información acabada con información pública del artículo 13 de la LTAIBG, relativa a documentos o contenidos. Asimismo, aquella está pensada para inadmitir aquellas solicitudes de acceso a la información/documentación que no están aún acabadas, pero que han de estarlo próximamente, razón por la que se entiende que están todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación. Es decir, podría plantearse que carece de esa condición de contenido o documento en poder de un organismo público sujeto a la LTAIBG al que se refiere el artículo 13 de la norma, precisamente porque es información inacabada.

Por ello, aunque el expediente aún esté en curso, a nuestro juicio parte de la información que se solicita ya existe y, por lo tanto, puede ser proporcionada al constituir información pública en el sentido del art. 13 de la LTAIBG.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser estimada, por lo que la Administración debe proporcionar información sobre el curso de los trabajos realizados al objeto de elaborar el listado que se solicita y señalar una fecha, al menos aproximada, de finalización.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 31 de octubre de 2018, contra la resolución de 4 de octubre de 2018 de la DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO del MINISTERIO DE JUSTICIA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que en el plazo máximo de 10 días hábiles proporcione a la reclamante:

- *Información sobre el curso de los trabajos realizados al objeto de elaborar el listado que se solicita y señalar una fecha, al menos aproximada, de finalización.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que en el mismo plazo máximo de 20 días hábiles, proporcione a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información proporcionada a la reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#), la Reclamación prevista en el artículo 24 de la



misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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