



## Resolución 729/2018

**S/REF:**

**N/REF:** R/0729/2018; 100-001968

**Fecha:** 27 de febrero de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España

**Información solicitada:** Empresas que se crearon y se mudaron en Cataluña (2017-2018)

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, MERCANTILES Y DE BIENES MUEBLES DE ESPAÑA, con fecha 6 de septiembre de 2018, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (LTAIBG), la siguiente información:

- *Solicito la siguiente información desde el 1 de septiembre de 2017 hasta el 6 de septiembre de 2018, ambos días inclusive:*
  - *Todas y cada una de las empresas que han cambiado su sede social, o domicilio social de una sociedad, de Cataluña a otro lugar. Solicito el nombre de la empresa, el CIF, la fecha del cambio, el lugar de destino y en qué lugar tienen la sede actualmente (si es el mismo o a donde han vuelto a cambiar).*

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

- Además, si alguna de ellas ha vuelto a Cataluña, solicito que también se indique de forma clara en qué fecha sucedió.
- Todas y cada una de las empresas que cambiaron su sede social de otro lugar a Cataluña. Solicito el nombre de la empresa, el CIF, la fecha del cambio, el lugar de origen y en qué lugar tienen la sede actualmente (si es el mismo o a donde han vuelto a cambiar).
- Todas y cada una de las empresas creadas en este periodo con sede social en Cataluña. Solicito el nombre de la empresa, el CIF, la fecha del cambio y en qué lugar tienen la sede actualmente (si es el mismo o han vuelto a cambiar).
- Además, también solicito conocer el número total de empresas con sede social en Cataluña durante todos y cada uno de los meses desde el año 2008 al 2018, ambos inclusive.
- Se trata de información de interés público y de relevancia para la ciudadanía, ya que la marcha de empresas de Cataluña ha sido un tema que ha copado los medios de comunicación. Por ello, contar con los datos reales y exactos de forma pública serviría para que la ciudadanía estuviera bien informada. Además, en ocasiones anteriores el Colegio de Registradores ya ha facilitado esta información de forma activa.
- 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.

No consta respuesta de la Corporación.

2. Ante esta falta de contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 10 de diciembre de 2018, 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, con el siguiente contenido:

---

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

- *Más de tres meses después de la solicitud y después de hablar con ellos en diversas ocasiones y reenviar la solicitud, como me pidieron, siguen sin dar respuesta.*
3. Con fecha 17 de diciembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, MERCANTILES Y DE BIENES MUEBLES DE ESPAÑA, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 3 de enero de 2019, el Colegio presentó sus alegaciones y manifestó lo siguiente:
- *El Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España es un colegio profesional, con funciones diferentes de las de los Registradores que puedan estar colegiados en el mismo. la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sólo es aplicable al Colegio "en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo" y la publicidad formal de los Registros, está sujeta al derecho privado. Así, su artículo 2.1 ("Ámbito subjetivo de aplicación") recoge que Las disposiciones de este título ("Transparencia de la actividad pública") se aplicarán a: "e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo".*
  - *La solicitud realizada fue amplia y genérica en su formulación pero requería una respuesta muy específica y detallada, atinente a la identificación de todas y cada una de las empresas que en el periodo comprendido entre 1 de septiembre de 2017 y 6 de septiembre de 2018, han cambiado su sede social o domicilio social de Cataluña a otro lugar, con indicación de todos sus datos identificativos y la relación, también, de todas y cada una de las empresas que cambiaron su sede social de otro lugar a Cataluña en el mismo periodo, además de la indicación de todas y cada una de las empresas creadas en este periodo con sede social en Cataluña, con todos sus datos identificativos. No tiene sentido, que invocando la normativa sobre transparencia, se pretenda la información de millones de datos registrales que están bajo la salvaguarda de los Tribunales y tienen un cauce legal para solicitarlos.*
  - *El Colegio de Registradores no sólo no está obligado, sino que no está facultado legalmente para publicar información concreta, individualizada o identificable, solicitada. El Colegio de Registradores, como colegio profesional, está sometido a la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. Por lo tanto, el Colegio de Registradores tiene las funciones que le son encomendadas por el artículo 5 de esta Ley (protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta, realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas, participar en los Consejos u Organismos consultivos de la Administración) entre las que no se encuentra el*

suministro o la publicidad de información que afecte o pueda afectar a personas individuales o a sus derechos.

- *La información contenida en el Registro Mercantil, es de acceso público, siempre que la correspondiente solicitud de información: a) se limite o afecte a datos concretos en función del interés legítimo determinado, cuya labor de suministro y publicidad corresponde a cada uno de los registradores en el ejercicio de las funciones que desempeñen, o b) se demande una publicidad estrictamente instrumental, institucional y estadística de los registros mercantiles y mercantiles. Ahora bien, el Colegio de Registradores, como colegio profesional, no tiene la función, con arreglo a ninguna ley, de expedir datos a efectos estadísticos o periodísticos a solicitud de los particulares. El Colegio de Registradores da publicidad a la información de su base de datos, con fines estadísticos e institucionales, pero no está facultado legalmente para expedir informes estadísticos a la carta, con información concreta, que pueda afectar a sujetos individuales. No puede hacerlo, porque, además de resultarle imposible satisfacer pretensiones manifiestamente desproporcionadas no está legalmente habilitado para ello. Es más, en el hipotético caso de que sí lo estuviera, con los medios y recursos de los que dispone, sería claramente inviable que el Colegio de Registradores pudiera atender las solicitudes de información a la carta de todos los ciudadanos que estuvieran interesados en obtener unos u otros datos que, como es el caso, pretendan informaciones globales de todas las entidades inscritas en una Comunidad Autónoma como Cataluña. La inconcreción en la solicitud de información, hace que ésta no pueda ser suministrada. La finalidad principal del Registro Mercantil es que los datos inscritos puedan ser conocidos por terceros. En tal sentido, es público. El principio de "publicidad formal" se hace efectivo a solicitud del interesado de varias formas [arts. 77 a 80 del Reglamento del Registro Mercantil].*
- *Por todo cuanto antecede, el Colegio no puede atender la solicitud de información realizada, sin perjuicio de que, como no puede ser de otra manera, se haya hablado con él telefónicamente en numerosas ocasiones. Incluso la Jefa de prensa del Colegio, habló con otros responsables de la agencia Servimedia para explicarles la normativa aplicable.*
- *La transparencia es la función principal de los Registros Mercantiles, pero dicha transparencia debe llevarse a cabo a través de la publicidad formal normativamente recogida sin que quepa dar información en grueso, en función de solicitudes de información genéricas que requieren, como no puede ser de otra manera, una respuesta específica y detallada que no puede llevarse a cabo sin respetar los cauces legales.*
- *En virtud de lo expuesto, a ese Órgano solicito que tenga por formuladas las precedentes alegaciones y, en consecuencia, archive la denuncia formulada.*

## 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.

3. En primer lugar, es necesario indicar que, de acuerdo con lo previsto en el art. 2.1 e), las disposiciones de la Ley de Transparencia se aplican a *Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*. Este es, por lo tanto, el alcance de la aplicación de la normativa de transparencia a las Corporaciones de Derecho Público como el COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, MERCANTILES Y DE BIENES MUEBLES DE ESPAÑA
4. Por otro lado, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros*

---

<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>

*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.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Corporación no contestó al reclamante en el plazo de un mes que establece la Ley.

En este sentido, se recuerda que la Corporación debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes.

5. En el presente caso, la Corporación deniega la información porque, a su juicio, *es un colegio profesional, con funciones diferentes de las de los Registradores que puedan estar colegiados en el mismo. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sólo es aplicable al Colegio "en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo" y la publicidad formal de los Registros, está sujeta al derecho privado.*

El principio de publicidad registral tiene dos vertientes:

- El Principio de publicidad material, que tiene por finalidad dar notoriedad a los derechos reales inmobiliarios y precisar los efectos que la ley confiere a esta publicidad, y que se concreta en los principios de legitimación y fe pública.

y

- El Principio de publicidad formal, que se refiere a los modos o medios de dar notoriedad a las inscripciones, permitiendo y facilitando a los particulares el conocimiento del Registro.

Ambas vertientes están relacionadas, pues la publicidad material se hace efectiva a través de la publicidad formal.

Por una parte, el principio de fe pública registral exige que la persona que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de alguien que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después el derecho del transmitente resulte no ser válido por razones que no consten en el Registro.

Por otra parte, el principio de titulación pública hace referencia al hecho de que las inscripciones a realizar en el Registro Mercantil han de hacerse por medio de documento público, excepto en los casos en los que la ley prevea expresamente lo contrario. Estos documentos confieren una primera garantía de legalidad a los actos en ellos contenidos, puesto que los mismos son elaborados por notarios y funcionarios administrativos y judiciales, que velarán por que se guarden las formas legales necesarias para la validez de los documentos.

Con todas estas premisas, no puede compartirse la idea de que *la publicidad formal de los Registros está sujeta al derecho privado*, puesto que la publicidad material está recogida en normas de derecho público y los modos o medios de dar notoriedad a las inscripciones se realizan utilizando herramientas públicas, sufragadas con dinero público. Los Registros Mercantiles de España son oficinas públicas que dependen del Ministerio de Justicia. Todos los asuntos referentes a ellos están encomendados a la Dirección General de los Registros y del Notariado. El principio general es el de la necesidad de titulación pública para inscribir en el Registro Mercantil y los documentos públicos pueden ser notariales, judiciales o administrativos. Por otro lado, las tasas son aprobadas por el Gobierno y pueden consultarse en el Boletín Oficial del Estado

6. Cuestión distinta es que la información pública que ahora se solicita del Colegio Oficial no la haya elaborado él, dado que no es en sí mismo titular de ningún Registro Público, cualidad que recae únicamente en los propios registradores mercantiles.

Como indica el Colegio Oficial, *la solicitud realizada fue amplia y genérica en su formulación pero requería una respuesta muy específica y detallada, atinente a la identificación de todas y cada una de las empresas que en el periodo comprendido entre 1 de septiembre de 2017 y 6 de septiembre de 2018, han cambiado su sede social o domicilio social de Cataluña a otro lugar, con indicación de todos sus datos identificativos y la relación, también, de todas y cada una de las empresas que cambiaron su sede social de otro lugar a Cataluña en el mismo periodo, además de la indicación de todas y cada una de las empresas creadas en este periodo con sede social en Cataluña, con todos sus datos identificativos.*

En estos casos, se solicitan datos estadísticos que el Colegio no posee, ya que deben extraerse expresamente de todos y cada uno de los 17 registros mercantiles repartidos por Cataluña y preparar una respuesta *ad hoc* para el solicitante, lo que constituye una acción previa de

reelaboración de las contempladas como causa de inadmisión en el [artículo 18.1 c\) de la LTAIBG](#)<sup>6</sup>.

En este sentido, cabe resaltar que la solicitud de información pretende obtener datos en torno a un criterio: empresas con domicilio social en Cataluña y que modificaron éste trasladándose fuera de dicha Comunidad Autónoma, todo ello durante el período de 1 de septiembre de 2017 a 6 de septiembre de 2018.

Así, en un primer momento, la información podría contenerse en los Registros Mercantiles de la Comunidad Autónoma de Cataluña (teniendo en cuenta que éstos se dividen en provincias) puesto que el domicilio social *de origen* se encuentra en esa Comunidad Autónoma, pero no se podría saber en esa misma consulta el dato del domicilio social *modificado*, puesto que éste es un dato que podría obtenerse tan sólo consultando la denominación social de la entidad en cada uno de los Registros Provinciales hasta llegar a aquél en el que se encuentre inscrita.

En atención a dicho argumento, debe recordarse que el art. 18.1 c) debe interpretarse de acuerdo con el [Criterio Interpretativo 7/2015](#)<sup>7</sup> aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a), en el que se indica lo siguiente:

*“(…)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*

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a18>

<sup>7</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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. (...)

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.”

7. Esta causa de inadmisión también ha sido objeto de interpretación por parte de los Tribunales de Justicia, que se han pronunciado en el siguiente sentido:

La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que “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”.

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” (...).

En estas condiciones, y atendiendo a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, se entiende que la presente reclamación debe ser desestimada, por 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 10 de diciembre de 2018, contra el COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, MERCANTILES Y DE BIENES MUEBLES DE ESPAÑA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)<sup>8</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>9</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](#)<sup>10</sup>.

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

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

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