



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 29/05/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-072446

**N/REF:** R-0970-2022 / 100-007653 [Expte. 9-2022]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DE JUSTICIA

**Información solicitada:** Estadísticas cambios registrales de sexo

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 26 de septiembre de 2022 al MINISTERIO DE JUSTICIA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Solicitamos las estadísticas remitidas por las oficinas del Registro Civil relativas a los expedientes de rectificación registral de sexo desagregadas por edad, sexo y comunidad autónoma desde el año 2012 hasta el 2021.»*

2. El MINISTERIO DE JUSTICIA dictó resolución con fecha 24 de octubre de 2022 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

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

« (...) Respecto a la solicitud relativa a los datos desagregados por edad, sexo y comunidad autónoma, conforme a lo dispuesto en la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 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 parcialmente en el supuesto contemplado en el expositivo precedente dado que no se disponen de los datos desagregados en las categorías requeridas, si bien si se disponen de los datos sin desagregar.

Por ello, y con fundamento en lo establecido en la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, esta Dirección General resuelve conceder parcialmente la solicitud de acceso a la información pública, dado que sí se dispone del número de expedientes de rectificación registral de sexo. En consecuencia, se proporcionan los datos disponibles respecto al número de personas que han cambiado de sexo desde el año 2004 al 2021 (...).»

3. Mediante escrito registrado el 11 de noviembre de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«Se han facilitado los datos únicamente desagregados por años. Se solicita que se faciliten también desagregados por años y por provincias (tal y como se obtienen de los Registros Civiles).

Así mismo se solicita que en cumplimiento del Real Decreto 97/2022, de 1 de febrero, por el que se aprueba el Programa anual 2022 del Plan Estadístico Nacional 2021-2024 y dentro del mismo, las líneas estratégicas 23 (incorporación de la perspectiva de género) y 25 (incorporación de la variable edad), se faciliten los datos de los expedientes de cambio registral de nombre y sexo del año 2021 desagregados por edad, sexo y territorio.»

4. Con fecha 15 de noviembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE JUSTICIA a fin de que presentase las

---

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

alegaciones que considerase pertinentes. El 1 de diciembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«La información solicitada es tramitada por los Registros Civiles que son los órganos competentes para conocer de las solicitudes de rectificación registral de sexo en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.*

*La información que manejan los Registros es almacenada en diversos sistemas informáticos de forma individualizada por lo que para poder facilitar los datos desagregados con los parámetros requeridos sería necesario analizar uno a uno los asientos registrales de cada una de las personas que han procedido a cambiar de sexo. La única forma de no tener que revisar uno a uno cada caso es facilitando el número absoluto de expedientes tramitados por año que es el dato que se facilitó en la resolución de 24 de octubre.*

*Por lo expuesto en el expositivo precedente facilitar los datos desagregados como se solicitan implicaría tal y como se alegó en la resolución impugnada una reelaboración que constituye causa de inadmisión y que, por tanto, no entraría dentro del ámbito de aplicación de la Ley.*

*Es por ello que este Centro Directivo sigue considerando que la elaboración de una estadística ad hoc para cada interesado, y más en particular en el caso concreto, sería objeto de reelaboración, por cuanto la información ya ha sido tratada, elaborada y facilitada al interesado.*

*Esta voluminosa información ya ha sido, por tanto, “tratada” para poder ofrecer la referida estadística, y, por tanto, un posterior tratamiento de la misma sería una reelaboración por cuanto es un “nuevo tratamiento de la información” tal y como recoge el CI/007/20 15.*

*A mayor abundamiento, y en todo caso considerándose suficientemente justificada la inadmisión por los motivos expuestos, se trata, asimismo, de una solicitud de información, sin duda, abusiva por cuanto obligaría a paralizar la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado tal y como ha expresado el propio Consejo en su criterio interpretativo CI/003/2016.*

*En base a lo anterior, este Centro Directivo entiende que la impugnación formulada debe ser desestimada.»*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> y en 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>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información estadística sobre expedientes registrales de rectificación de sexo ante el Registro Civil, desagregada por edad, sexo, comunidad autónoma, entre 2012 y 2021.

El Ministerio requerido concedió parcialmente el acceso declarando, sin embargo, que respecto del resto de la información solicitada (y no facilitada) —desglose de los datos

---

<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&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

por edad, sexo y comunidad autónoma— concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

La reclamante, en su escrito, acota la solicitud, solicitando los datos desagregados por provincia y comunidad autónoma respecto al periodo completo de referencia, y en cuanto a la desagregación por sexo y edad, simplemente la solicita para el año 2021.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objeto del presente procedimiento viene conformado, por un lado, por la petición de acceso a la información solicitada desagregada por sexo y edad en el ejercicio 2021 (un total de 1.091 expedientes, según la resolución del Ministerio); y, por otro lado, y en relación con el periodo completo al que se refería la solicitud inicial (desde 2012 hasta 2021), al desglose de la información por comunidad autónoma —pues el desglose por provincia no se incluía en la solicitud inicial por lo que, dada la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación del artículo 24 LTAIBG, este Consejo debe circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa (o a su acotación), sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en aquella—.

4. Partiendo de lo expuesto hasta ahora, y teniendo en cuenta que la reclamación presentada ante este Consejo se circunscribe exclusivamente a la inadmisión parcial de la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, conviene traer a colación el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de reelaboración de la información solicitada.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. De ahí, que el Tribunal concluya que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»*

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una motivación clara y suficiente de la necesidad de reelaborar la información para poderla facilitar a la solicitante; motivación que, en este caso, sí se proporciona, con parquedad en la resolución pero con mayor desarrollo en las alegaciones vertidas en este procedimiento, en las que se declara la inexistencia de datos estadísticos con la desagregación solicitada —esto ya se había manifestado en la resolución inicial— y se detallan las razones por las cuales resultaría especialmente laboriosa la elaboración de una información *ad hoc* al respecto, así como su impacto en el normal funcionamiento del servicio público.

Constatada la existencia formal de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por el órgano requerido evidencian la aducida necesidad de una acción previa de reelaboración. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no

dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. Pues bien, con independencia de cuál sea el contenido y alcance de las previsiones del Real Decreto 97/2022, de 1 de febrero, por el que se aprueba el Programa anual 2022 del Plan Estadístico Nacional 2021-2024, cuyo cumplimiento no corresponde exigir a este Consejo, a la vista de la resolución y de las posteriores alegaciones del Ministerio requerido, se ha de considerar debidamente justificada la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, relativa a la reelaboración de la información. En este sentido, si bien su volumen no constituye *per se* una circunstancia determinante para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, en este caso la información se encuentra dispersa en diversos órganos y se ha justificado de modo convincente que facilitar la información con el desglose que se solicita requiere de un tratamiento de la información nuevo —en definitiva, de la elaboración de un informe *ad hoc*—.

Así lo ha puesto de manifiesto el Ministerio en sus alegaciones, en las que tras señalar que la información requerida, con esas categorías de desagregación, se almacena «*en diversos sistemas informáticos de forma individualizada por lo que (...) sería necesario analizar uno a uno los asientos registrales de cada una de las personas que han procedido a cambiar de sexo*», precisa que esa «*voluminosa información ya ha sido, por tanto, “tratada” para poder ofrecer la referida estadística y, por tanto, un posterior tratamiento de la misma sería una reelaboración por cuanto es un “nuevo tratamiento de la información” tal y como recoge el CI/007/2015*». Y finaliza señalando que la elaboración de ese nuevo tratamiento de la estadística «*obligaría a paralizar la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado tal y como ha expresado el propio Consejo en su criterio interpretativo CI/003/2016.* »

6. En conclusión, entiende este Consejo que la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) LTAIBG ha sido aplicada de forma justificada y proporcionada en la medida en que facilitar la información con un desglose solicitado equivaldría a elaborar un informe *ad hoc* para la solicitante, por lo que la reclamación presentada debe ser desestimada.



### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE JUSTICIA.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>