



Resolución 1067/2021

S/REF: 001-060839

N/REF: R/1067/2021; 100-006193

Fecha: La de la firma

Reclamante: Fundación Ciudadana CIVIO

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda y Función Pública/Oficina de Conflicto de Intereses

Información solicitada: Abstenciones y recusaciones de altos cargos

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la Fundación reclamante solicitó el 22 de septiembre de 2021 a la OFICINA DE CONFLICTO DE INTERESES (MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA), 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), la siguiente información:

«(...) todas las abstenciones y las recusaciones de las que haya sido notificada la OCI para el mayor periodo temporal disponible, con indicación, al menos (y como ya hemos recibido en el expediente 001-056331) de la persona, cargo, la fecha de la inhabilitación, fecha de presentación, asunto y motivo. Las abstenciones que se hubieran producido durante el ejercicio de su cargo han de constar en el Registro de Actividades de los altos cargos, según

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

establece el artículo 5 del Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrollan los títulos Preliminar, II y III de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

En caso de que la exportación o extracción de estos datos no se pueda realizar de forma automática o en bloque, sino que tenga que realizarse por cada alto cargo, uno a uno, les pedimos que nos lo indiquen mediante requerimiento y nos permitan concretar más la solicitud (acotándola a unas personas determinadas) al amparo del artículo 19.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(...)»

2. Con fecha 19 de octubre de 2021, la Oficina de Conflicto de Intereses (en adelante, OCI) requirió a CIVIO para *«que concrete dicha información, acotándola a unas personas determinadas o, en su caso, a un período temporal más concreto.»*

El mismo 19 de octubre, la Fundación contestó al citado requerimiento en el siguiente sentido:

«Si es posible, nos gustaría que la información cubriese desde el mes de julio de 2016, que coincide con el inicio de la XII Legislatura, hasta la actualidad. En caso de que el volcado o exportación de la información no sea, de forma asumible, automatizado o en bloque, nos gustaría que la información abarque desde enero de 2018 hasta la actualidad, con la explicación o motivación de por qué no se puede entregar un periodo mayor. En caso de que, además, dispongan de estos datos en formatos reutilizables (xlsx, etc.) o abiertos (csv, etc.), rogamos que se nos facilite en estos formatos.»

PD: Al desconocer cómo estructuran y conservan este Registro, no sabemos cómo solicitar la información requerida en unos términos que puedan ser asumibles para la Unidad de Información y la OCI. En caso de que tampoco sea asumibles ni la primera ni la segunda alternativa (todas las abstenciones y recusaciones notificadas a la OCI desde, al menos, enero de 2018 hasta la actualidad), podríamos acotar nuestra petición a unas determinadas personas si por cuestiones técnicas es la opción más viable y factible, aunque no es el escenario que nos gustaría, según el rango temporal que nos puedan facilitar.»

3. Aunque con fecha 27 de octubre de 2021, el Ministerio notificó a CIVIO el acuerdo de ampliación del plazo máximo para resolver, no consta respuesta de la Administración.

4. Mediante escrito registrado el 23 de diciembre de 2021, la citada Fundación interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

«(...)

4. El 27 de octubre de 2021 se nos comunicó la aplicación de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013: la ampliación del plazo para resolver de un mes dado el volumen de la información requerida y la complejidad de su extracción.

5. Si la aplicación del artículo 19.2 de la Ley 19/2013 no tuvo efectos en cuanto a la suspensión del plazo para resolver, ya que Civio respondió al requerimiento al momento, el plazo de la administración para resolver finalizó el 28 de noviembre de 2021. Y si se hubiese suspendido por diez días hábiles, el plazo para resolver hubiera finalizado el 13 de diciembre de 2021. Sea como fuere, a fecha de la presentación de esta reclamación, no hemos obtenido respuesta por parte de la Oficina de Conflictos de Interés, por lo que entendemos que nuestra solicitud ha sido denegada como efecto del silencio administrativo.

6. Entendemos que no ha lugar a la denegación de la información al tratarse de una información pública. La comunicación de abstenciones al Registro de Actividades, dependiente de la Oficina de Conflictos de Interés está regulada en el artículo 12 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Este registro es de carácter público según lo dispuesto en el Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrollan los títulos Preliminar, II y III de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Esta información ya ha sido entregada con anterioridad a otros medios de comunicación, como se puede ver aquí, aquí y aquí.»

5. Con fecha 28 de diciembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 1 de febrero de 2022 se recibió escrito con el siguiente contenido:

«(...)

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

Con fecha 19 de enero de 2022, constatado el carácter genérico de la información solicitada, se dictó Resolución de la Directora de la Oficina inadmitiendo dicha solicitud de información formulada por la Fundación Civio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.3 del Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrollan los títulos Preliminar, II y III de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, conforme al cual, “No serán admisibles las solicitudes genéricas” de información contenida en el Registro de Actividades de altos cargos. En la citada Resolución se señalaba, asimismo que para poder facilitar información relativa a las abstenciones y recusaciones formuladas por los altos cargos, ésta debía ir referida a un alto cargo concreto y no dirigida de forma masiva a todos ellos.»

6. El 3 de febrero de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones a la Fundación reclamante al objeto de que manifestara lo que estimara pertinente. El 28 de febrero de 2022 se recibió escrito con el siguiente contenido:

«(...) nos gustaría subrayar que, en todo momento, nuestra actitud ha sido colaborativa y comprensiva a la hora de ejercitar nuestro derecho de acceso a la información pública. Por ello, nuestras comunicaciones con la Oficina de Conflictos de Intereses incluían incisos en los que matizamos la petición, en aras a solventar las posibles barreras que pudieran plantearse durante la tramitación de nuestra solicitud.

(...)

A nuestro entender, vista la resolución, si lo que se nos requería era aportar uno o unos nombres concretos, este requerimiento induce a error, ya que permitía concretar un periodo temporal.

(...) primero concretamos la petición al inicio de la XII Legislatura, pero ofrecimos dos alternativas si esto no era posible: o desde enero de 2018, año en el que se produjo el cambio del Ejecutivo, o acotar nuestra petición a unos determinados nombres. Nunca obtuvimos un nuevo requerimiento.

Dicho esto, después de un requerimiento en el que se nos instó a acotar nuestra petición – nos dieron a elegir entre dos opciones, optamos por una de ellas y no obtuvimos ninguna queja posterior– y la ampliación de un mes al amparo del artículo 20.1 de la LTAIBG, tras la reclamación de esta parte, el 19 de enero de 2022, la Oficina de Conflictos de Intereses dictó, tras constatar –como decíamos– el carácter genérico de la petición, una resolución en la que inadmitía nuestra petición de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.3 del RD 1208/2018, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se

desarrollan los títulos Preliminar, II y III de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

En resumen, la OCI, para ser consecuente con su resolución, debió solicitar en su primer requerimiento un listado de nombres y citar la regulación en la que justificaba su requerimiento.

Esta actuación ha provocado una dilación innecesaria del procedimiento, aplicando, además, de manera indebida la ampliación prevista en el artículo 20.1, reservada para casos que conlleven complejidad o voluminosidad, y no una mera vía para posponer la resolución y ganar tiempo.

Aunque entendemos, que no existe la condición de genérica cuando estamos solicitando información completa de una o varias legislaturas concretas.

(...) entendemos que nuestra reclamación debe ser estimada, no solo por motivos formales e instar a la Oficina de Conflictos de Intereses a que entregue la información solicitada, o que retrotraiga las actuaciones al requerimiento del 19 de octubre, en la que aclaremos nuestra petición, pero, eso sí, con instrucciones claras y transparentes, para que podamos ejercer nuestro derecho de acceso a una información pública.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, 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 por la ley, 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. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros 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 presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique, cuando, además, con carácter previo, había acordado la ampliación del plazo para resolver en un mes, por el volumen o complejidad de la información solicitada. En relación con esta actuación se ha de recordar que en el Criterio Interpretativo 5/2015, de 14 de octubre - elaborado por el Consejo de Transparencia en virtud de las potestades atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG – se han precisado los requisitos que han de concurrir para la correcta aplicación de lo previsto en el último párrafo del artículo 20.1 y se hace hincapié en que la Ley ciñe a dos únicos supuestos la posible ampliación del plazo: a) *«el volumen de datos o informaciones»* y b) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*. Además, se subraya que la ampliación debe ser convenientemente justificada en relación con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma expresa. Y, en todo caso, lo que la LTAIBG no permite es ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada como también ha ocurrido en el presente caso, en el que finalmente el órgano requerido inadmitió la solicitud de acceso.

A la vista de todo ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

4. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide acceso a la información relativa *a todas las abstenciones y las recusaciones notificadas a la OCI*, con detalle de la persona, cargo, fecha de la inhibición, fecha de presentación, asunto y motivo, en relación con el *mayor periodo temporal disponible*. La solicitud inicial ha sido acotada por la entidad actuante, primero, en el sentido de reclamar la mencionada información, desde el *mes de julio de 2016*, y, segundo, y en caso de no ser posible, *desde enero de 2018 hasta la actualidad, con la explicación o motivación de por qué no se puede entregar un periodo mayor*.

La OCI, tras un primer requerimiento para que la Fundación acotase la solicitud y tras acordar la ampliación del plazo para resolver, resuelve inadmitir la petición de acceso dado que *«para poder facilitar información relativa a las abstenciones y recusaciones formuladas por los altos cargos, ésta debía ir referida a un alto cargo concreto y no dirigida de forma masiva a todos ellos»*. Fundamenta la citada inadmisión en lo dispuesto en el artículo 10.3 del Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrollan los títulos Preliminar, II y III de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, según cuyo tenor, y en lo que aquí interesa *«(...) No serán admisibles las solicitudes genéricas»*, en relación con las declaraciones depositadas en el Registro de Actividades de altos cargos.

Con carácter previo a la resolución de esta reclamación conviene poner de relieve algunos hechos, que se recogen en los antecedentes de esta resolución, que resultan relevantes:

- La solicitante indicó en su escrito inicial que, en el caso de que la exportación o extracción de los datos solicitados no se pudiese realizar de forma automática (sino individualizada para cada alto cargo, le fuera indicado mediante requerimiento a fin de concretar más la solicitud.

- Enviado requerimiento de la OCI a la solicitante en el sentido de concretar la petición bien en relación con personas determinadas, bien respecto de *un período temporal más concreto*.
 - A la vista del citado requerimiento, la Fundación concretó su solicitud de información acotando el periodo temporal *desde el mes de julio de 2016, y, de no ser posible, desde enero de 2018 hasta la actualidad*.
5. La resolución de esta reclamación debe partir por tanto de la premisa de que, enviado requerimiento por la OCI a fin de se concrete una solicitud que entienda formulada en términos genéricos, la Fundación reclamante dio respuesta al mismo optando por acotar la información en su dimensión temporal (siendo esta una de las dos opciones que se incluían en el mencionado requerimiento, como consta en los antecedentes de esta resolución).

De ahí que la denegación del acceso fundamentada en que no se han identificado o individualizado los concretos altos cargos de los que se solicita la información (abstenciones y/o recusaciones formuladas) y que, por ello, la solicitud reviste un carácter *genérico* no resulta coherente con el requerimiento ni, se adelanta ya, se compadece con las previsiones de la LTAIBG.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 LTAIBG, la solicitud con la que se inicia el ejercicio del derecho de acceso debe hacer constar *la información que se solicita* sin necesidad u obligación de motivación alguna, previendo por su parte el artículo 19.2 LTAIBG que, en caso de *no identificarse suficientemente* la información, se pida su concreción al solicitante. En este caso, habiéndose cumplimentado debidamente y con arreglo a sus propios términos el requerimiento recibido, la denegación no puede fundamentarse en el pretendido *carácter genérico* de la solicitud.

A lo anterior se añade que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no puede considerarse que la información solicitada *no se identifique de forma suficiente*, pues se requieren datos concretos sobre las abstenciones y recusaciones de los altos cargos, inscritos en el Registro de Actividades de los altos cargos, *desde el mes de julio de 2016, y, de no ser posible, desde enero de 2018 hasta la actualidad*. Es decir, esta formulación permite conocer perfectamente qué es lo que se solicita sin que pueda calificarse de una solicitud *indiscriminada* o imprecisa, pues se refiere a la determinación de aquellos altos cargos que, en el ejercicio de su actividad, hayan sido recusados o se hayan abstenido, desde 2016 (o, en su defecto, desde 2018) hasta el año en curso.

Por otro lado, no puede obviarse que el fundamento último de la decisión de denegación de acceso lo constituye la invocación del artículo 10.3 del Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre, que prevé la inadmisión de las *solicitudes genéricas* y de aquellas en las que *no aparezca claramente identificada la persona titular del alto cargo del que se solicita la certificación*. Esta fundamentación por remisión al citado precepto desconoce, no obstante, que se trata de una norma de carácter reglamentario que carece del rango suficiente para introducir restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho de acceso a la información; derecho que se reconoce y se regula en términos amplios, debiéndose interpretar con carácter estricto (y restrictivo) tanto los límites al ejercicio del derecho que contempla la ley como las causas de inadmisión de la solicitud, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»*—por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—. Señala el Tribunal Supremo en la citada sentencia que *«la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad (...)»*.

En este punto conviene remarcar que la referencia al carácter *impreciso* de la solicitud de acceso a la información que se contiene en el artículo 19.2 LTAIBG lo es a efectos de permitir que el solicitante subsane ese defecto y, por tanto, se configura como un instrumento que coadyuva al pleno ejercicio del derecho de acceso y no como una causa de inadmisión o restricción del mismo.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, ha de procederse a la estimación de la reclamación, pues resulta evidente que la información solicitada obra en poder del sujeto requerido ex artículo 13 LTAIBG (al haber sido adquirida en el ejercicio de sus funciones) y que el acceso solicitado entronca directamente con las finalidades que la LTAIBG expresa en su Preámbulo, habiéndose restringido indebidamente el acceso en virtud de una circunstancia que no se encuentra prevista legalmente —pues ni se configura como uno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG, ni como una de las causas de inadmisión del artículo 18 del mismo texto legal—.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO frente a la OFICINA DE CONFLICTO DE INTERESES (MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA).

SEGUNDO: INSTAR a la OFICINA DE CONFLICTO DE INTERESES (MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO la siguiente información:

- Las abstenciones y las recusaciones de los altos cargos notificadas a la OCI desde el mes de julio de 2016 hasta la actualidad (y, en caso de no ser posible, desde enero de 2018) con indicación de la persona, cargo, fecha de la inhabilitación, fecha de presentación, asunto y motivo.

TERCERO: INSTAR a la OFICINA DE CONFLICTO DE INTERESES (MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>