



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-008509

N/REF: R/0432/2016

FECHA: 22 de diciembre de 2016

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], con entrada el 7 de octubre de 2016, 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] presentó con fecha 9 de septiembre de 2016, una solicitud de acceso a la información pública dirigida al MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (actual 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 (en adelante, LTAIBG), en la que solicitaba *las resoluciones de reconocimiento de compatibilidad en vigor concedidas a favor de los empleados públicos de la Administración General del Estado para las siguientes actividades privadas: Abogacía, servicios jurídicos y asesoría jurídica.*
2. Mediante resolución de fecha 19 de septiembre de 2016, la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES del mencionado Departamento ministerial indicó al solicitante lo siguiente:
Una vez analizada la solicitud, esta Oficina de Conflictos de Intereses considera procedente el acceso a la información solicitada, por lo que se informa lo siguiente:
Desde la entrada en vigor de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y hasta el día de la fecha, se han dictado 3233 resoluciones de reconocimiento de compatibilidad entre una actividad pública y las actividades privadas de abogacía, servicios jurídicos y asesoría jurídica. No obstante, ello no quiere decir que esas

ctbg@consejodetransparencia.es



compatibilidades reconocidas estén todavía vigentes, porque, desde la fecha de reconocimiento de esas compatibilidades pueden haberse producido diversas circunstancias (fallecimientos, jubilaciones, cambios de puestos de trabajo), que hayan determinado que esos reconocimientos de compatibilidad hayan quedado sin efecto. A este respecto, es preciso señalar que la Ley no impone a los empleados públicos a los que se les haya reconocido compatibilidad para el desempeño de una actividad privada ninguna obligación de comunicar a la Administración cualquier cambio producido en las circunstancias en base a las cuales se reconoció en su día la compatibilidad.

El interesado puede obtener información de los reconocimientos de compatibilidad otorgados desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en el siguiente link:

<http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/buscar.htm?categoria=eppcompatibilidades&lang=es>

3. Con fecha 7 de octubre de 2016, tiene entrada en este Consejo de Transparencia escrito de reclamación fechado el 4 de octubre presentado por [REDACTED], en el que manifestaba, en resumen, lo siguiente:

Lo primero que ha de manifestarse es que el link que facilita la Oficina de Conflictos de Intereses no funciona. En consecuencia, es como si no hubiera facilitado ninguna información (...)

Pero es que aunque funcionara, no es una relación de autorizaciones lo que se está pidiendo. Lo que se está solicitando son las "resoluciones" y no sólo desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013 (...)

4. Con fecha 7 de octubre de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dio traslado de la Reclamación y de toda la documentación contenida en el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, a los efectos de que por dicho Departamento se presentaran las alegaciones oportunas. El 18 de octubre de 2016, tuvo entrada escrito de alegaciones de la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES, en el que se manifestaba lo siguiente:

1ª. En la contestación que la Oficina de Conflictos de Intereses, con fecha 19 de septiembre de 2016, dio a la solicitud de acceso presentada por [REDACTED] se señalaba que, desde la entrada en vigor de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, hasta el día en que se recibió la meritada solicitud, se habían dictado 3233 resoluciones de reconocimiento de compatibilidad entre una actividad pública y las actividades privadas de abogacía, servicios jurídicos y asesoría jurídica, y que el interesado podía obtener información de los reconocimientos de compatibilidad otorgados desde la entrada en vigor de la LTAIBG en el "link" del Portal de la Transparencia que se le facilitaba.



2ª. El artículo 18.1 de la LTAIBG establece que se inadmitirá a trámite mediante resolución motivada, las solicitudes: “ e) que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”

Por su parte, el criterio interpretativo CI/003/2016., de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su apartado II.2.2.1 establece que una solicitud puede entenderse abusiva “cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de 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, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”, para señalar a continuación, en el apartado II.2.2.2 que la solicitud no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando no se fundamente en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos o cómo conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en criterios objetivos.

3ª. En la contestación de la Oficina de Conflictos de Intereses a la solicitud del [REDACTED] se señalaba, como ya se ha hecho constar, que desde la entrada en vigor de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, se habían dictado 3.233 resoluciones de reconocimiento de compatibilidad entre una actividad pública y las actividades privadas de abogacía, servicios jurídicos y asesoría jurídica. Si se tuviese que facilitar al reclamante todas esas resoluciones, esa actividad requeriría un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información (cinco funcionarios), impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, como resulta de una elemental ponderación basada en la relación entre las 3.233 resoluciones que deberían ser reproducidas y los 5 funcionarios que debería realizar esa actividad.

No parece que esa solicitud se fundamente en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, ya que al [REDACTED] se le han facilitado ya suficientes elementos de información para llevar a cabo tal escrutinio, y ya conoce bajo qué criterios actúan en la materia las instituciones públicas competentes. Por ello, la solicitud de acceso a la información presentada en su día, de interpretarse en los términos manifestados por el reclamante, debería haber sido inadmitida, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, y sólo con arreglo a una interpretación favorable a dicho reclamante fue contestada por la Oficina de Conflictos de Intereses.

4ª. Por parte de esta Oficina no existe obstáculo alguno para facilitar al [REDACTED] las resoluciones concretas de compatibilidad que pretenda conocer, siempre que su solicitud se justifique en alguna de las finalidades señaladas con anterioridad y no impida el servicio público que tienen encomendado los funcionarios que hayan de atender esa solicitud.



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 previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 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 o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, la Administración proporciona inicialmente una respuesta, que el interesado considera incompleta y, ya en el trámite de alegaciones, entiende de aplicación una de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG y, concretamente, la regulada en el art. 18.1 e), que permite inadmitir las solicitudes e) *Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*.

En primer lugar, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la causa de inadmisión no se aplica en la respuesta proporcionada a la solicitud, sino una vez presentada reclamación contra la misma y en el escrito de alegaciones remitido por la Administración. Esta circunstancia, a juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no es conforme con la norma, que expresamente indica que las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG se podrán aplicar, mediante resolución motivada, a las solicitudes que se reciban por un organismo sujeto a la norma. Es decir, no cabe proporcionar una información al solicitante, que claramente no atiende a los términos de la solicitud, algo de lo que era consciente la propia OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES que ya menciona en la resolución recurrida la cifra de 3.233 resoluciones de compatibilidad dictadas desde la entrada en vigor de la Ley 53/1984 que recupera como argumento en las alegaciones para inadmitir la solicitud por aplicación del ya mencionado artículo 18.1 e), y sólo en vía de reclamación aportar más argumentos que apoyen la denegación de la información.



No obstante lo anterior, y dadas las circunstancias puestas de manifiesto por la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES en sus alegaciones, se considera necesario entrara a valorar las mismas a los efectos de dar respuesta a la presente reclamación.

4. En este punto, debe recordarse el objeto de la solicitud de información presentada, que no es otro que conocer *las resoluciones de reconocimiento de compatibilidad en vigor concedidas a favor de los empleados públicos de la Administración General del Estado para las siguientes actividades privadas: Abogacía, servicios jurídicos y asesoría jurídica.*

El elemento fundamental, a nuestro juicio, es el hecho de que el solicitante se interesa por las autorizaciones de compatibilidad *vigentes*, con la idea, entendemos, de conocer el número de empleados públicos que en la fecha de la solicitud, compaginaban su actividad pública con otra privada, en este caso, de *Abogacía, servicios jurídicos y asesoría jurídica.*

Como entendemos que este elemento es clave, también lo es el hecho de que la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES, efectivamente, no conoce las autorizaciones vigentes, por cuanto, como dicho organismo indica, *pueden haberse producido diversas circunstancias (fallecimientos, jubilaciones, cambios de puestos de trabajo), que hayan determinado que esos reconocimientos de compatibilidad hayan quedado sin efecto. A este respecto, es preciso señalar que la Ley no impone a los empleados públicos a los que se les haya reconocido compatibilidad para el desempeño de una actividad privada ninguna obligación de comunicar a la Administración cualquier cambio producido en las circunstancias en base a las cuales se reconoció en su día la compatibilidad.*

Es decir, lo más que podría proporcionar la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES al solicitante, serían las 3.233 resoluciones dictadas, que en ningún caso se corresponderían con las vigentes, sino con el número de funcionarios a los que, en algún momento, se les haya autorizado la compatibilidad. Y es ofrecer estas 3.233 lo que la Administración considera un ejercicio abusivo del derecho no justificado por la Ley en el sentido del artículo 18.1 e)

5. En este punto, se considera de interés hacer una mención al punto de inflexión que supuso la entrada en vigor de la LTAIBG respecto del conocimiento de las autorizaciones de compatibilidad de los empleados públicos

En efecto, el artículo 8.1 establece lo siguiente:

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:



g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.

Es decir, tras la entrada en vigor de la LTAIBG, se deben publicar las resoluciones, se entiende que íntegras, por las que se autorice o reconozca la compatibilidad de los empleados públicos. Es a esa información a la que remite la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES al solicitante en su respuesta. Así, si bien el reclamante indica en su reclamación que el enlace al que se le remite no funciona, este Consejo de Transparencia ha comprobado que efectivamente, la información relativa a las autorizaciones de compatibilidad otorgadas a favor de los empleados públicos para el desempeño de una actividad privada se encuentra publicada en el Portal de la Transparencia(<http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/buscar.htm?categoria=eeppcompatibilidades&lang=es&historico=false>) si bien no en los términos en los que se indica en la Ley tal y como ya ha señalado este Consejo.

Efectivamente, la Ley indica que se deberán publicar las **resoluciones** de autorización o reconocimiento de compatibilidad, si bien lo que se publica en el Portal de la Transparencia es una relación de empleados públicos, identificados por sus iniciales, que han sido objeto de una autorización de compatibilidad. Esta publicación, a juicio de este Consejo, y tal y como se puso de manifiesto en el informe que fue elaborado por la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno (uno de cuyos miembros representa a la Agencia Española de Protección de Datos) no se corresponde con lo que preceptúa la Ley ya que

En el caso de las autorizaciones de compatibilidad de los empleados públicos, parece claro que la finalidad perseguida con la divulgación de la información –el conocimiento público de que un determinado funcionario o empleado ha sido expresamente autorizado a realizar una actividad particular- solo se realiza en la práctica si se hace pública la identidad de éste, por lo que no puede presuponerse una limitación absoluta de la información por causa de la protección de datos.

6. Por otro lado, y más allá de la información que debe publicarse de oficio, la LTAIBG ampara el acceso a información que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, sin que el objeto de este derecho de acceso deba verse limitado a información que haya sido generada u obtenida a partir de la entrada en vigor de la Ley (10 de diciembre de 2014) sino que lo determinante es que el organismo público solicitado disponga de ella en el momento de la solicitud. Es en este segundo supuesto en el que, a nuestro juicio, cabría el acceso a la información solicitado a salvo de las consideraciones que se realizan a continuación.



7. La primera de ellas es que las autorizaciones de compatibilidad, al venir referidas a determinado empleado público, y por razones lógicas, identifica a este último. Identificación que, como hemos señalado previamente, se ve amparada por la previsión del artículo 8.1 g) de la LTAIBG que, debemos recordar, entró en vigor el 10 de diciembre de 2014. Es decir, si bien la identidad de los empleados públicos con compatibilidad reconocida puede conocerse respecto de las resoluciones dictadas a partir del 10 de diciembre de 2014, en el caso de las que hubiesen sido dictadas con anterioridad debe ponderarse entre el derecho de acceso a la información de la LTAIBG y el posible perjuicio al derecho a la protección de datos de los afectados.

En este caso, por lo tanto, y dado que el volumen de la información dificultaría extraordinariamente un análisis pormenorizado de las circunstancias presentes en cada supuesto concreto, la salvaguarda necesaria del derecho a la protección de datos de los beneficiarios de las compatibilidades requeriría la disociación de los datos contenidos en las resoluciones, anonimizándolas.

Teniendo esto en consideración, aunque se desconoce cuántas de las 3.233 resoluciones que indica la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES han sido dictadas con anterioridad al 10 de diciembre de 2014, cabe suponer que es la mayor parte de ellas.

Es en este punto en el que cabe recordar el criterio aprobado por este Consejo respecto a cómo debe ser interpretada la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e), en concreto, respecto de las solicitudes que pudieran ser calificadas de *abusivas*.

1.1.1. Respetto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición *“no esté justificada con la finalidad de la Ley”*.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:



- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: *“Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”*.
 - Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de 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, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos
 - Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
 - Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.
2. Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:
- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
 - Conocer cómo se toman las decisiones públicas
 - Conocer cómo se manejan los fondos públicos
 - Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Aplicando este criterio al caso que nos ocupa, este Consejo de Transparencia, si bien entiende que la información solicitada permite conocer los efectivos pertenecientes a la Función Pública que tienen reconocida la compatibilidad para el ejercicio de una actividad privada, es también consciente de que dicha información no proporciona datos reales del número de funcionarios en tal situación debido a que, como ha quedado acreditado, no se podría conocer el número real de funcionarios con una compatibilidad vigente sino los que, en algún momento, han resultado beneficiados de una autorización. Esta



circunstancia, unida al volumen de la información que debería ser tratada para proporcionar el acceso (ya que, si bien la anonimización no puede ser considerado como reelaboración de la información, es indiscutiblemente un tratamiento de la misma al objeto de ser accesible) y a la incidencia de dicha labor en el funcionamiento de la organización, llevaría a considerar aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) antes mencionado.

8. No obstante lo anterior, y atendiendo a los argumentos antes indicados, este Consejo de Transparencia sí entiende que cabe acceder a la información relativa a las resoluciones de compatibilidad, con identificación de los destinatarios, dictadas a partir de la entrada en vigor de la Ley, esto es, 10 de diciembre de 2014. Información que, si bien como ya se ha argumentado, debe estar publicada de oficio, debe ser en todo caso proporcionada al solicitante con indicación expresa de que es posible que no coincidan con las autorizaciones en vigor al no existir obligación del interesado de comunicar a la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES los cambios en su situación que pudieran derivar en una modificación de las circunstancias que dieron lugar a la resolución de compatibilidad.

Respecto a este último punto, se llama la atención sobre el hecho de que la imposibilidad de conocer las autorizaciones en vigor debería ser subsanada a los efectos de facilitar adecuadamente el conocimiento real de la situación de los efectivos públicos que prestan servicios en la Administración Pública y, en concreto, si compatibilizan su actividad pública con otra de carácter privado. Entendemos, como así lo hace la LTAIBG al prever su publicación como una obligación, que se trata de una información de relevancia a la hora de conocer el funcionamiento y actuación de los organismos públicos.

9. Por todos los argumentos expuestos, la presente reclamación debe ser estimada parcialmente, por lo que la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES debe proporcionar al reclamante la siguiente información.
- *Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos para las actividades privadas de Abogacía, servicios jurídicos y asesoría jurídica dictadas a partir del 10 de diciembre de 2014.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 7 de octubre de 2016, contra la Resolución de la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES del MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (actual MINISTERIO DE HACIENDA y FUNCIÓN PÚBLICA, de 19 de septiembre de 2016.





SEGUNDO: INSTAR a la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES a que, en el plazo máximo de un mes, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 9 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES a que, en el mismo plazo máximo de un mes, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la documentación remitida al 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.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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