



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 542/2021

S/REF: 001-055211

N/REF: R/0542/2021; 100-005443

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Universidades

Información solicitada: Expediente de tramitación del Real Decreto de creación, reconocimiento y autorización de universidades

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, 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 22 de marzo de 2021, solicitó al MINISTERIO DE UNIVERSIDADES la siguiente información:

Solicito la documentación obrante en el expediente de tramitación del Real Decreto xxx/2021, de xx de xx, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios.

En especial, de los informes del Consejo de Universidades, el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado y la Conferencia General de Política Universitaria.

2. Mediante resolución de fecha 12 de mayo de 2021, el MINISTERIO DE UNIVERSIDADES contestó al solicitante lo siguiente:

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

(...)

2º Con fecha 22 de marzo de 2021, esta solicitud se recibió en la Secretaría General de Universidades, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes, ampliado por otro mes, conforme a lo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

3º. Una vez analizada la solicitud, en su ámbito competencial, esta Secretaría General resuelve conceder el acceso a la información solicitada y se adjuntan los certificados de los informes favorables al Proyecto de Real Decreto xxx/2021, de xx de xx, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios conforme a lo indicado a continuación:

- Anexo I: Informe del Consejo de Universidades.
- Anexo II: Informe de la Conferencia General de Política Universitaria.
- Anexo III: Informe del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado.

La normativa vigente en materia de protección de datos (Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE; y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales) es aplicable al tratamiento de la información (cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción) suministrada en esta resolución, tal y como se especifica en el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 14 de junio de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

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

PRIMERA.- La Resolución es objeto de reclamación por entenderse que, aunque aparentemente parece conceder acceso a la documentación e información solicitada, en realidad lleva a cabo una denegación sin motivación alguna. De este modo, a pesar de que se indica que se facilitan los informes solicitados, en realidad solamente se acompañan unas certificaciones de contenido limitado donde consta que en sus reuniones el Consejo de Universidades, la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado informaron de modo favorable al Proyecto de RD de Universidades. Asimismo, la Resolución no se pronuncia sobre la petición principal de acceso a la documentación que conste en el Proyecto de RD de Universidades, llevándose a cabo por tanto una denegación sin motivación alguna.

SEGUNDA.- La Resolución, a pesar de afirmar que concede acceso a la información solicitada, en realidad, habida cuenta de que solo se facilita tres certificados del Consejo de Universidades, la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado, deniega sin motivo alguno el acceso a la información y ello vulnera las disposiciones de la Ley de Transparencia y el derecho constitucional a acceder a la información pública.

Es necesario que la denegación o inadmisión de la solicitud (i) se sustente en el artículo 14 o 18 de la Ley de Transparencia; y (ii) sea motivada, y así lo ha expuesto el Consejo de Transparencia en su Criterio Interpretativo CI/006/2015. Del mismo modo se pronuncia la Sentencia nº 41/2017 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid.

Una vez expuesto que la inadmisión o denegación de la solicitud de acceso debe ser por motivos tasados (artículo 14 y 18 de la Ley de Transparencia) y de forma motivada, resulta de especial relevancia para el presente caso la Resolución nº 720/2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al que nos dirigimos, el cual exige que en caso de aplicarse alguno de los límites al acceso a la información debe justificarse de forma expresa y detallada, lo cual resultaría de aplicación a la presente reclamación.

Pues bien, en el presente caso nada de esto ha sucedido, bajo la apariencia de que se concede el acceso a la documentación solicitada, únicamente se han facilitado tres certificados en los que solo se indica que se informó favorablemente al Proyecto de RD de Universidades. En cambio, lo que esta parte solicitó fue acceso a toda la documentación existente de la tramitación del Proyecto de RD de Universidades y, en especial, a los informes del Consejo de Universidades, la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado.

La Secretaría General de Universidades aprovecha el “en especial” de tal forma que limita el acceso a la información a unos certificados de contenido muy reducido y que no permiten en

ningún caso escrutar el funcionamiento de la Administración Pública. Es decir, se denegó el acceso a la información y documentación solicitada debido a que (i) la que se facilitó no se ajustaba a los solicitado; y (ii) no se expresaron los motivos que justificaban dicha decisión, ni siquiera mencionando el artículo 14 o 18 de la Ley de Transparencia.

Ello impide, como hemos dicho, que se pueda proceder al escrutinio de lo actuado por la Administración Pública, vulnerándose la ratio iuris de la Ley de Transparencia y el derecho de acceso a la información, tal y como entiende el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución nº 765/2020.

Por todo ello, entendemos que no habiendo sido alegada alguna de las causas del artículo 14 de la Ley de Transparencia que permiten limitar el acceso a la información solicitada, o alguno de los supuestos de inadmisión del artículo 18 de la Ley de Transparencia, unido a la falta de motivación en la Resolución, resulta procedente que (i) se dé acceso a los documentos que consten en el expediente de tramitación del Proyecto de RD de Universidades; y (ii) se faciliten las actas de las reuniones del Consejo de Universidades, la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado en que se acordó votar favorablemente al Proyecto de RD de Universidades.

En virtud de lo anteriormente expuesto, SUPLICO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, que teniendo por presentada la presente reclamación, se sirva admitirla, tenga por realizadas las manifestaciones vertidas en la misma y, tras los trámites legalmente oportunos, estime la reclamación y acuerde que la Secretaria General de Universidades debe dar acceso al expediente íntegro del Proyecto de RD de Universidades y, en todo caso, a las actas de las sesiones, y documentación de las mismas, en virtud de las cuales se expedieron los certificados que fueron facilitados.

4. Con fecha 15 de junio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE UNIVERSIDADES al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. No se han recibido alegaciones en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

de Transparencia y Buen Gobierno⁴, su Presidente es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12⁵, 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 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 que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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*".

3. Por otra parte, 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 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, según figura en el expediente y se recoge en los antecedentes, el órgano al que se ha dirigido la solicitud no respondió al solicitante en el plazo legalmente establecido, sin que conste causa o razón alguna que lo justifique. A la vista de 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, como el propio Legislador se encargó de subrayar en el propio 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*".

Por otra parte, se constata también la falta de respuesta por parte del órgano a la solicitud de alegaciones formulada por el Consejo de Transparencia. Este proceder dificulta

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante.

4. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita acceso al expediente de tramitación del Real Decreto xxx/2021, de xx de xx, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios y acreditación institucional de centros universitarios. En especial, a los informes del Consejo de Universidades, del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado y de la Conferencia General de Política Universitaria.

La Administración concede el acceso a documentos del Consejo de Universidades, de la Conferencia General de Política Universitaria y del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado. Para el reclamante este acceso es incompleto, dado que *“únicamente se han facilitado tres certificados en los que sólo se indica que se informó favorablemente al Proyecto de RD de Universidades”*.

Sobre este mismo asunto existen precedentes tramitados por este Consejo de Transparencia, con resultado favorable a la entrega de la información.

Así, en el procedimiento R/0022/2016 se solicitaba acceso al expediente de elaboración del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo. Se estimó la reclamación contra el Ministerio de Industria ya que *“a pesar de que el reclamante ha obtenido la información solicitada con carácter previo a la resolución de su reclamación, no debe dejar de llamarse la atención en el hecho de que la ausencia de respuesta en que ha incurrido el Ministerio y que ha sido el argumento para interponer la presente reclamación no se sustentaba en ninguna consideración jurídica con fundamento en la norma sino en un incumplimiento de las garantías para la salvaguarda del derecho de acceso reguladas en la misma”*.

En el procedimiento R/0144/2016 se solicitaba el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RD 1837/2008. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte entregó toda la información antes de la presentación de la reclamación ante el Consejo de Transparencia.

En el procedimiento R/0156/2016 se solicitaba acceso al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Sistema Registral Electrónico. Se estimó por motivos formales la reclamación frente al Ministerio de Justicia ya que *“si bien el acceso solicitado ha sido finalmente concedido, lo ha sido una vez transcurrido el primer mes de plazo, cumpliendo parcialmente, por lo tanto, lo dispuesto en la norma, por lo que procede estimar por motivos formales la Reclamación presentada, sin que sea necesario que la Administración facilite información adicional al Reclamante”*.

La misma conclusión se alcanzó en el procedimiento R/0456/2016, en el que se solicitaban las memorias e Informes del Real Decreto sobre evaluaciones de la E.S.O.

Finalmente, en el procedimiento R/0803/2019 se solicitaba el proyecto de Real Decreto sobre productos de pesca y acuicultura. La reclamación se estimó parcialmente, indicándose que *“entendemos que ha de proporcionarse acceso a las aportaciones recibidas en el trámite de audiencia llevado a cabo, sin identificar la persona física o jurídica de la que provengan y en el entendimiento de que dicha información permitirá conocer mejor el proceso de toma de decisiones y, sobre todo y teniendo en cuenta el texto de Real Decreto finalmente resultante, analizar si y en qué medida la Administración ha atendido las propuestas realizadas por los interesados en la normativa proyectada cuya recepción, con el ánimo de elaborar un texto lo más adecuado posible, es, en definitiva, la intención que preside la realización de los trámites de audiencia. Por lo tanto, ha de estimarse parcialmente la reclamación en este sentido”*.

Además de los informes solicitados expresamente por el reclamante, en la tramitación de un Real Decreto deben figurar otros documentos, como por ejemplo a) Memoria de impacto normativo; b) Escritos presentados en la fase inicial de consultas y c) Consultas a entidades interesadas y Administración Autonómica, si existen.

En este sentido, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece en su artículo 26, dos vías para posibilitar la participación de ciudadanos, organizaciones y asociaciones en el proceso de elaboración de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias impulsados por la Administración General del Estado:

- Consulta pública previa: El trámite de consulta pública previa tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo.
- Audiencia e información pública: Los trámites de audiencia e información pública tienen por objetivo recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades.

Por tanto, es obligado reconocer que tiene razón el reclamante en sus alegaciones, dado que los certificados entregados por la Administración no son los informes que se solicitan, a los que deben acompañarse los demás documentos que deben ser de conocimiento público, excluyendo -mediante una operación de anonimización o disociación- los datos de carácter personal referidos a personas físicas identificadas o identificables.

En conclusión, la reclamación presentada debe ser estimada en parte.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE UNIVERSIDADES, de fecha 12 de mayo de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE UNIVERSIDADES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Documentación obrante en el expediente de tramitación del Real Decreto xxx/2021, de xx de xx, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios. En especial, de los informes del Consejo de Universidades, el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado y la Conferencia General de Política Universitaria.*

De esta documentación deben eliminarse los datos de carácter personal referidos a personas físicas identificadas o identificables.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE UNIVERSIDADES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al 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

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>

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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