



Resolución 0084/2019

S/REF:

N/REF: R/0084/2019; 100-002143

Fecha: 3 de mayo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

Información solicitada: Actividades transnacionales de cooperación

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES, 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 12 de diciembre de 2018, la siguiente información:

Fecha y número del boletín o diario oficial en el que deben haber sido publicadas las Resoluciones por las que fueron aprobados los procedimientos administrativos para la tramitación de las solicitudes de participación en actividades transnacionales de cooperación, en el marco del programa Erasmus+ de la Unión Europea en el Servicio Español para la Internacionalización de la Educación, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, desde el año 2015 hasta el 12-12-2018.

En el supuesto de que las Resoluciones existan y no hubieran sido publicadas en ningún boletín o diario oficial, se solicita copia de ambas.

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

Número de actividades transnacionales de cooperación tramitadas desde 2015 hasta el 12-12-2018 con desglose por año de convocatoria, programa, acción a la afectan, número y denominación completa.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 6 de febrero de 2019, 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:

Dirigí el 12/12/2018 una solicitud de derecho de acceso a la información pública al Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE) con número de Registro C [REDACTED] presentado en el Registro General del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A través de la solicitud requería copia de la Resolución por la que debe de haberse aprobado un procedimiento administrativo para el reconocimiento de subvenciones en materia de actividades transnacionales de cooperación, así como copia del diario oficial (el BOE) en que debe haber sido publicada.

Además se solicitó el número de actividades transnacionales de cooperación autorizadas por el SEPIE desde 2018 hasta el 12/12/2018 ordenada por año de convocatoria, programa, acción a la que afectan, número y denominación completa.

3. Con fecha 7 de febrero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES , a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, reiterando el citado requerimiento el 15 de marzo de 2019. Mediante escrito de 20 de marzo de 2019, el Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

Ante la reclamación 100-002143, que señala que no se ha recibido respuesta a la solicitud presentada por el interesado, el SEPIE procede a realizar las siguientes alegaciones:

La reclamación del interesado no se corresponde con un expediente de transparencia, por lo que el SEPIE no tuvo conocimiento de la pregunta de transparencia y no pudo dar respuesta a la misma.

No obstante, respondemos a la información solicitada en la reclamación, tal y como se recoge por el interesado en el apartado "II.C. Motivo de la reclamación": (...)

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

Observando dicha petición de información, se comunica al interesado que el procedimiento para la gestión de actividades transnacionales de cooperación proviene de la normativa establecida en la Guía para las Agencias Nacionales, común para todos los países participantes en el programa Erasmus+ en todos los sectores educativos y en juventud. Esta guía es un documento interno, no público de las Agencias Nacionales dirigido a regular su funcionamiento. Por tanto, dicho procedimiento de gestión de actividades transnacionales de cooperación está sometido a la normativa de la Unión Europea relativa a la gestión del programa Erasmus+ y no a la normativa nacional en materia de subvenciones. Estas actividades están reguladas y controladas por los procedimientos establecidos para el Programa Erasmus+ en su conjunto.

A su vez, la información del número de actividades transnacionales de cooperación autorizadas por el SEPIE también es información no pública, recogida y trasladada puntualmente a la Autoridad Nacional y a la Comisión Europea, de obligado cumplimiento para todas las Agencias Nacionales que participan en el programa Erasmus+. Se indica a su vez que estas actividades de cooperación han superado los controles de auditoría externa establecidos por la Comisión Europea. Dado que nos encontramos ante información que no es pública, y conforme al artículo 18.1.b), se inadmite esta solicitud por estar referida a "información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".

4. A la vista de las alegaciones formuladas, en aplicación del [artículo 82 de la Ley 39/2015](#)³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y al objeto de que el reclamante pudiera presentar las alegaciones que considerase oportunas, en el plazo de 10 días hábiles, se procedió a la apertura del trámite de audiencia con fecha 21 de marzo de 2019. Mediante escrito con fecha de entrada 9 de abril de 2019 el reclamante efectuó las siguientes alegaciones:

(...) La solicitud se presentó en el registro general del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con destino a la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades – Servicio Español para la Internacionalización de la Educación el 12/12/2018 a las [REDACTED] con número de registro [REDACTED]. Dado que el SEPIE afirma que esta solicitud no se corresponde con un expediente de transparencia, solicito que se realicen las siguientes dos pruebas:

2. Que se recabe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el justificante que acredite la fecha de transmisión de dicha solicitud derecho de acceso a información

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

pública a la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, así como, la fecha en la que esta Unidad de Información y Transparencia, remitió electrónicamente la presente solicitud de derecho de acceso a la información pública al SEPIE. (...)

3. De la afirmación de la directora del SEPIE parece desprenderse que, a priori, alguna persona en una Unidad u Órgano de la Administración analizó el contenido de la solicitud presentada, ubicado entre el solicitante y el SEPIE, es decir, en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o en la Unidad de Información y Transparencia del ministerio precitado aparentemente, determinó que no se trataba de “un expediente de transparencia”, a pesar de haberse cumplimentado el modelo de solicitud oficial establecido en el Portal de Transparencia del Ministerio de Función Pública y Política Territorial, y que esa fue la razón para que no pudiera ser respondida.(...)

(...)

La Guía para las Agencias Nacionales a la que hace referencia la directora del SEPIE es uno de los anexos de que se compone el Acuerdo de Delegación. Esta guía es un documento fundamental en la gestión de la actividad del SEPIE puesto que especifica un procedimiento administrativo comunitario para la gestión de los denominados proyectos de Movilidad (becas Erasmus) y en los proyectos relativos a Asociaciones Estratégicas, todos ellos financiados en forma de subvenciones públicas gobernadas por normativa comunitaria, por lo que el recurso al derecho nacional se efectúa con total normalidad en la emisión de requerimientos de subsanación, efectos de los plazos para la presentación de solicitudes, alegaciones, efectos de la caducidad, el desistimiento de solicitudes, la renuncia de derechos, y resoluciones.

La cuestión estaría resuelta si existiera un procedimiento para la gestión de las actividades transnacionales de cooperación, si bien, este procedimiento no ha sido definido por la Comisión Europea en la Guía para las Agencias Nacionales ni en ningún otro documento vinculante, sino que se han fijado únicamente, los casos y acciones que pueden subvencionarse, así como sus exclusiones, pero el procedimiento como tal no existe, de forma que el Derecho nacional debe aplicarse supletoriamente para colmar esta laguna, en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica, que es de aplicación tanto al Derecho comunitario como al nacional, en beneficio de las entidades y sujetos que pueden beneficiarse de las subvenciones que se otorgan para la realización de estas tareas, y dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 9

apartados 1 y 3 de la Constitución, en particular, a lo referido a la publicidad de las normas y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Respecto a lo anterior, se alega que ni la Guía de las Agencias Nacionales ni ningún otro de los actos jurídicos que ha firmado la Agencia Nacional – SEPIE- tiene la consideración de NO PÚBLICO, ya que las materias que regulan no están calificadas como materia reservada ni secreta, conforme a lo señalado en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, ni a normativa análoga de la Unión Europea. De hecho, en España no se requiere clasificación de seguridad para tratar y disponer de esta documentación, y así lo afirmo en tanto que Jefe de Servicio de Pagos, Cobros y Contabilidad de Fondos Europeos en dicho organismo autónomo desde el 01/06/2017 hasta el 31/08/2018. Por lo tanto, no se trata de un caso de documentación e información no pública, es decir, reservada o secreta, sino de un supuesto de simple ocultación de la inexistencia de un procedimiento administrativo para que los solicitantes que no resulten beneficiarios de las subvenciones no tengan forma de ejercer sus derechos, donde se produce una evidente y notoria inseguridad jurídica.

Por otra parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no distingue entre actividades sujetas al Derecho comunitario o al español a la hora de determinar qué información ha de publicarse, no obstante, es clara en cuanto al deber de publicidad activa respecto de la actividad de los organismos sujetos a la misma, particularmente, en los ámbitos de la anteriormente reseñados.

*En vista de lo anterior se solicita que se realicen las siguientes **pruebas** a fin constatar si lo afirmado por la directora del SEPIE se ajusta o no a la verdad:*

- 1. Se solicite al SEPIE la fecha de publicación de los diarios o boletines oficiales, así como copia de los mismos, en los que se hayan publicado las disposiciones, comunitarias o nacionales, que establezcan que los Acuerdos de Delegación y sus Anexos, del que forma parte las Guías para las Agencias Nacionales, celebrados por el SEPIE respecto a las convocatorias del programa Erasmus+ de los ejercicios 2014 a 2018, ambos inclusive, han sido declarados materia reservada o secreta, para ser calificados como información no pública.*
- 2. En caso de que el SEPIE no pueda facilitar lo solicitado en el punto anterior, por inexistente, que se recabe de este organismo autónomo una copia completa de las Guías para las Agencias Nacionales de los ejercicios 2014 a 2018 para que se acredite, la existencia o no, del procedimiento administrativo comunitario al que*

alude la directora del SEPIE, con el fin de esclarecer si se trata de un mero pretexto para ocultar la información pública solicitada.

Tercera. *En el epígrafe 3º de la respuesta elaborada por el SEPIE, arriba indicada se afirma que: (...)*

Al igual que en el punto anterior se solicitan las siguientes pruebas:

1. Que se acredite que la información del número de actividades transnacionales de cooperación autorizadas por el SEPIE también es información no pública, es decir, que la misma tiene el carácter de materia reservada o secreta, por norma comunitaria o nacional, al igual que se ha solicitado en la prueba número 1 de la alegación segunda de este escrito.

2. Que se aclare el sentido del párrafo subrayado indicado en la respuesta del SEPIE que obra en la alegación tercera, por resultar incomprensible:

A su vez, la información del número de actividades transnacionales de cooperación autorizadas por el SEPIE también es información no pública, recogida y trasladada puntualmente a la Autoridad Nacional y a la Comisión europea, de obligado cumplimiento para todas las Agencias Nacionales que participan en el programa Erasmus+.

3. Que se pruebe que en los controles de auditoría externa llevados a cabo por la Comisión Europea con ocasión de la evaluación de Informe Anual de los ejercicios 2014 a 2016, se requirió por el equipo de auditoría una muestra de las actividades transnacionales de cooperación tramitadas por el SEPIE para ser examinada por dicho equipo. A tal fin se ruega, que dicho informe sea requerido y elaborado por Isabel María Téllez Zapata, dado que fue la responsable en aquellas fechas de coordinar la entrega de dicha información a los auditores externos, y todavía presta servicio en el departamento de auditoría interna en el SEPIE.

(...)

Quinta. *En la respuesta elaborada por la directora del SEPIE se insiste en el carácter no público de los datos solicitados, si bien, expresa que la regulación es común para todos los Estados miembros de la Unión Europea que participan en el programa Erasmus+*

En relación a lo anterior se reseñan tres enlaces a webs pertenecientes a otras Agencias Nacionales de Estados miembros de la Unión Europea que participan en el programa que

permiten la descarga de documentos que forman parte del Acuerdo de Delegación, en concreto de las Guías de Agencias Nacionales y de la Guía para la evaluación de la capacidad financiera de las entidades que solicitan subvenciones en una determinada cuantía, a saber:

- Agencia Nacional Maltesa.

http://eupa.org.mt/wp-content/uploads/2013/10/2014-Guide-for-NAs-Version-3_v20141222FINAL_clean.pdf

Guía para las Agencias Nacionales para la Implementación del programa Erasmus+ de 2014

- Agencia Nacional Polaca

http://www.bip.nauka.gov.pl/q2/oryginal/2016_05/ebc75c7ced412dbf6c8adf396da8c919.pdf

Guía para las Agencias Nacionales para la implementación del programa Erasmus+ de 2015

- Agencia Nacional Búlgara

https://hrdc.bg/wp-content/uploads/2018/04/2018-Financial_capacity_assessment.pdf

Guía para la evaluación de la capacidad financiera de los proyectos del programa Erasmus+ en 2018

Sexta. La directora del SEPIE se ratifica en que la información solicitada relativa a las Actividades Transnacionales de Cooperación también es no pública, sin embargo, en la propia Web de SEPIE se encuentra parte de la información que se solicita, aunque el reclamante no puede concluir que estos datos sean exhaustivos, además de no contar el número de expediente de las mismas, que al afectar a entidades no afecta a la normativa nacional ni comunitaria relativa a la protección de datos personales. Tampoco existe constancia de todas aquellas Actividades Transnacionales de Cooperación en la que España haya participado, de las que también se requieren los mismos datos. La información que pública la web del SEPIE se encuentra en las siguientes direcciones electrónicas:

<http://www.sepie.es/educacion-escolar/seminarios.html#contenido>

<http://www.sepie.es/formacion-profesional/seminarios.html#contenido>

<http://www.sepie.es/educacion-superior/index.html>, dentro de esta página en la parte derecha existe un enlace a Actividades Transnacionales de Cooperación.

<http://www.sepie.es/educacion-adultos/seminarios.html#contenido> Habida cuenta de lo anterior, resulta incomprensible el empeñamiento en no facilitar el acceso a la información requerida cuando el propio organismo ofrece públicamente parte de la misma.

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](#)⁴, 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](#)⁵, 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 el presente caso, este Consejo de Transparencia debe hacer una serie de consideraciones de carácter formal relativa al plazo en que debe resolverse una solicitud de acceso a la información pública.

Según dispone el apartado 1 del art. 20 de la LTAIBG *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo*

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&p=20181206&tn=1#a12>

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.

El apartado 4 del mismo precepto establece que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el presente caso, la Administración no ha dictado resolución sobre el derecho de acceso a la información justificándose en que *la reclamación del interesado no se corresponde con un expediente de transparencia, por lo que el SEPIE no tuvo conocimiento de la pregunta de transparencia y no pudo dar respuesta a la misma.*

A este respecto, cabe señalar que, como consta en los antecedentes de hecho y en la propia solicitud incorporada al expediente, el interesado presentó *“Solicitud de derecho de acceso a la información pública”* al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ante el Registro General de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y como tal solicitud de derecho de acceso a la información fue remitida el 14 de diciembre de 2018, con el *“Asunto: Rtdo. solicitud de derecho de acceso a la información pública dirigido al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades”*, recibido y notificado en el Registro General del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades con fecha 17 de diciembre de 2018.

En consecuencia, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no cabía duda que se trataba de una solicitud de información pública y como tal debería haberse tramitado y respondido por el Ministerio, sin que se comprenda la justificación alegada.

En este sentido, se recuerda que, según lo indicado en el propio Preámbulo de la Ley, *con 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, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en numerosos casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)⁶ o más recientemente [R/0628/2018](#)⁷ y [R/017/19](#)⁸) sobre la demora en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. A todo lo anterior, cabe añadir que en vía de reclamación y a pesar de tener conocimiento de la existencia de una solicitud de información presentada al amparo de la LTAIBG, la Administración tampoco ha dictado resolución, limitándose a efectuar alegaciones en el marco de la reclamación presentada por el interesado.

A este respecto, se recuerda a la Administración que el [artículo 21.1 de la Ley 39/2015](#)⁹, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que *La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*. Obligación que la Administración sigue teniendo, aun cuando haya entrado en juego el silencio administrativo, en la forma que dispone el [artículo 24. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado](#)¹⁰, del mismo texto legal.

5. Entrando en el fondo del asunto, cabe recordar que la información solicitada consiste en:
 - *Fecha y número del boletín o diario oficial en el que deben haber sido publicadas las Resoluciones por las que fueron aprobados los procedimientos administrativos para la tramitación de las solicitudes de participación en actividades transnacionales de cooperación, en el marco del programa Erasmus+ (2015 a 2018); y En el supuesto de que las*

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/01.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html

⁹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a21>

¹⁰ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a24>

Resoluciones existan y no hubieran sido publicadas en ningún boletín o diario oficial, se solicita copia de ambas.

- Número de actividades transnacionales de cooperación tramitadas desde 2015 hasta el 12-12-2018 con desglose por año de convocatoria, programa, acción a la afectan, número y denominación completa.

Como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, la mencionada información que se solicita ha sido denegada por la Administración al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG y, encontrarnos, a su juicio, ante información que no tiene la consideración de *pública*.

En lo que respecta a la afirmación de que lo solicitado no puede ser considerado como información pública, debe de nuevo recordarse que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. En este sentido, el Preámbulo de la LTAIBG, señala que *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

De igual manera, deben recordarse determinados pronunciamientos judiciales sobre este derecho de acceso, entre los que destacan por ejemplo, la [Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid¹¹](#), dictada en el PO 38/2016 y que se pronuncia en los siguientes términos: ***"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en***

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

O la [Sentencia nº 1547/2017, del Tribunal Supremo, de 16 de octubre, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017¹²](#) que indica que: "*Esa formulación amplia en el reconocimiento en la regulación legal del derecho de acceso a la información **obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1. (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información**".*

A nuestro criterio, la referencia que realiza el art. 13 de la LTAIBG al ejercicio de las funciones del organismo sujeto a la LTAIBG, en la que debe enmarcarse la información que puede ser solicitada, debe entenderse en sentido amplio.

6. Por otra parte, se considera necesario enmarcar la información que se solicita indicando (tal y como figura en página web del SEPIE) que Erasmus+ es el programa de la Unión Europea de apoyo a la educación, formación, juventud y deporte en Europa, en el que participa España. La Comisión Europea se encarga de la gestión general del programa, administra el presupuesto, fija prioridades, determina los objetivos y criterios del programa, supervisa y orienta su aplicación y evalúa el programa. Aunque deja gran parte de la gestión en manos de agencias nacionales (SEPIE en España) y en el campo concreto de la educación superior, desempeñan esa labor las oficinas nacionales de Erasmus+. La Comisión financia las

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

agencias nacionales, que utilizan los fondos para administrar las actividades "descentralizadas" del programa. Por su parte, las agencias nacionales son responsables de facilitar información, estudiar las solicitudes presentadas en su país, supervisar y evaluar la aplicación del programa, apoyar a las personas y organizaciones participantes desde la solicitud hasta el final del proyecto, y promocionan el programa y sus actividades en el ámbito local y nacional.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tal y como ha argumentado el reclamante en el trámite de audiencia, el SEPIE se incluye dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG (artículo 2.1 c) como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y según el artículo 3 de los Estatutos del SEPIE, aprobados por Real Decreto 903/2007, de 6 de julio, *Son funciones del Organismo las siguientes:*

- a) Llevar a cabo la gestión coordinada de las acciones del Programa "Erasmus+" o del programa que lo sustituya, incluida su gestión presupuestaria, de acuerdo con los criterios establecidos por el Reglamento 1288/2013/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por la que se establece el programa "Erasmus+", o en su caso, de acuerdo con los criterios establecidos por la normativa que lo sustituya.*
- b) Adoptar las medidas necesarias para la amplia difusión del Programa entre los posibles beneficiarios.*
- c) Realizar una gestión eficiente y transparente de los fondos europeos.*
- d) Mantener relaciones con la Comisión Europea para la buena gestión del Programa y cumplir con las obligaciones que en su momento se establezcan en esa relación.*
- e) Colaborar con las Comunidades Autónomas y las Universidades para un adecuado cumplimiento de los objetivos del Programa.*
- f) Participar en las actividades que, a nivel europeo, se realicen para desarrollar el Programa, así como mantener relaciones con las Agencias Nacionales de los demás países de la Unión Europea.*
- g) Facilitar la participación de todos los sectores implicados en el Programa a través de redes, seminarios, etc.*
- h) Contribuir a una mayor internacionalización del sistema universitario español, potenciar su proyección en todos los ámbitos internacionales, promover en el exterior la oferta educativa e investigadora de las universidades y centros de investigación españoles, contribuir a la mejora de la acogida de estudiantes, profesores e investigadores extranjeros en España y de españoles en el extranjero, así como impulsar el Espacio Europeo de Educación Superior y el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y*

generar acciones y procedimientos que posibiliten la captación eficiente de alumnos, investigadores y profesores extranjeros para las universidades españolas.

i) Actuar como punto de contacto de los profesores e investigadores españoles en el extranjero, atendiendo sus necesidades en el ámbito de las competencias previstas en este Real Decreto con objeto de promover la proyección investigadora, científica y tecnológica de España en el exterior.

2. Para el cumplimiento de las funciones enumeradas en el apartado anterior, el Organismo podrá llevar a cabo las siguientes actividades:

a) Difundir y dar amplia publicidad entre los posibles beneficiarios a las convocatorias generales de los programas, así como los documentos que los acompañan.

b) Establecer los procedimientos de evaluación y selección de los diferentes proyectos que se presentan, con la participación de las Comunidades Autónomas y de las Universidades.

c) Llevar a cabo la gestión administrativa, financiera y contractual de las acciones descentralizadas.

d) Suscribir los contratos con los beneficiarios, sean individuos o instituciones, de las subvenciones correspondientes a las diferentes acciones.

e) Apoyar a los beneficiarios, a lo largo de la vida del proyecto, para que éste llegue a buen fin ejecutando un seguimiento ordenado de los proyectos.

f) Llevar a cabo las necesarias actividades de información, apoyo a los proyectos y difusión de los resultados, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

g) Establecer, en colaboración con las Comunidades Autónomas, sistemas de seguimiento de los proyectos y de evaluación final que permitan conocer el impacto obtenido.

h) Desarrollar el procedimiento de control y auditoría interna de los gastos, asegurando su correcta utilización.

i) Promover sinergias entre las diferentes acciones del programa así como con otros programas e iniciativas europeos o nacionales, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

j) Prestar servicios de asesoramiento, apoyo a la movilidad y acogida a estudiantes, profesores e investigadores que deseen realizar una estancia académica en España, y de asesoramiento sobre internacionalización educativa a instituciones españolas y extranjeras, para lo que podrá cobrar precios públicos; elaborar informes, estudios y análisis sobre la situación internacional de la educación española y su grado de internacionalización; y cuantas otras sean necesarias para contribuir a una mayor internacionalización del sistema universitario español, potenciar su proyección en todos los ámbitos internacionales, promover en el exterior la oferta educativa e investigadora de las universidades y centros de investigación españoles, contribuir a la mejora de la

acogida de estudiantes, profesores e investigadores extranjeros en España y de españoles en el extranjero, así como impulsar el Espacio Europeo de Educación Superior y el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y generar acciones y procedimientos que posibiliten la captación eficiente de alumnos, investigadores y profesores extranjeros para las universidades españolas.

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia, lo solicitado se trata de información pública y su acceso debe considerarse incardinado dentro de la finalidad perseguida por la LTAIBG al tratarse de información que ha producido o adquirido en el ejercicio de sus funciones, que permite conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos y cómo se manejan los fondos públicos, aunque en este caso procedan de la Unión Europea, a nuestro parece con más motivo si cabe, al ser aportados no sólo por España sino por el resto de países, y aunque ya existan controles externos de la Comisión, circunstancia que no resulta incompatible con el derecho de acceso a la información, sino complementario.

7. Como ya se ha apuntado, la Administración deniega la información solicitada al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18. 1 b) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las resoluciones: b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades.*

Atendiendo al argumento planteado, conviene en primer lugar señalar que, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, este organismo aprobó el [criterio interpretativo nº 6/2015¹³](#), relativo a la causa de inadmisión del art. 18.1 d): inadmisión de solicitudes por venir referidas a información auxiliar o de apoyo; en el que se señala lo siguiente:

(...) este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

¹³ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tienen la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por los Tribunales de Justicia en el siguiente sentido:

- [La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid¹⁴](#), señala lo siguiente: “Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante

¹⁴

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/6_Presidencia_1.html

conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.”

- Y las ya mencionadas [Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018¹⁵](#), y [la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018¹⁶](#).

8. Aplicado el mencionado Criterio y los pronunciamientos judiciales mencionados al presente caso, se observa que la información que se solicita no puede ser calificada de auxiliar o de apoyo.

En efecto, recordemos que lo interesado por el Reclamante son las Resoluciones por las que se aprueban los procedimientos administrativos para la tramitación de las solicitudes de participación en actividades transnacionales de cooperación, sobre las que no se ha pronunciado claramente la Administración. De lo indicado, se deduce que no están publicadas, pero no que no existan, ya que lo que alega es que el procedimiento proviene de la normativa establecida en la Guía para las Agencias Nacionales común para los países participantes.

En todo caso, ya sean las resoluciones o en su defecto la Guía- entendiendo que tal sería el documento que daría satisfacción a lo solicitado por el reclamante al objeto de conocer la actuación del SEPIE respecto de las actividades transnacionales de cooperación-, son un documento fundamental en la gestión de su actividad, que va desde estudiar las solicitudes presentadas y evaluarlas, hasta utilizar los fondos para administrar las actividades

¹⁵

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/6_Presidencia_1.html

¹⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

"descentralizadas" del programa, como resultado de la financiación de la Comisión a las Agencias Nacionales, es decir, más que relevante para la rendición de cuentas y el conocimiento de la toma de decisiones públicas.

En este sentido, la información solicitada no puede ni debe entenderse como auxiliar o de apoyo.

La misma conclusión se alcanza respecto de la segunda parte de la información solicitada por el reclamante (*las actividades transnacionales de cooperación*), ya que la Administración reconoce la existencia de dicha información pero deniega su conocimiento al entender que dicho dato ya se recoge y traslada puntualmente a la Autoridad Nacional y la Comunidad Europea, en cumplimiento de la obligación que vincula a los países que participan en el programa. Esta circunstancia, así como se que hayan superado los controles externos no sólo no eximen de la naturaleza de información pública y, por lo tanto, de la posibilidad de que sea objeto de acceso al amparo de la LTAIBG a dicho dato, sino que demuestran que su conocimiento es relevante para el conocimiento de la toma de decisiones públicas y, derivado de ello, la rendición de cuentas por las mismas. Por ello, no entendemos que pueda ser de aplicación al caso que nos ocupa la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la LTAIBG.

En apoyo de esta conclusión ha de señalarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha accedido a los enlaces proporcionados por el reclamante correspondientes a los tres países que indica y ha comprobado que se pueden consultar las Guías que se indican.

9. Finalmente, hay que recordar que, tal y como indica la norma en su preámbulo, *El capítulo II, dedicado a la publicidad activa, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.*

Es decir, la LTAIBG identifica una serie de informaciones para las que establece una obligación genérica de publicación y entre las que se encuentran, en su [artículo 7¹⁷](#):

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a7>

- a) *Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.*

Teniendo esto en consideración, debería plantearse la consideración de la información ahora solicitada como una de las materias respecto de las que la norma ha entendido que debe ser objeto de publicidad proactiva, al ser considerada como relevante para conocer el criterio de actuación pública y, por ello, servir como garantía de la seguridad pública de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Como conclusión, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, procede estimar la Reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 6 de febrero de 2019, contra el MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- Fecha y número del boletín o diario oficial en el que deben haber sido publicadas las Resoluciones por las que fueron aprobados los procedimientos administrativos para la tramitación de las solicitudes de participación en actividades transnacionales de cooperación, en el marco del programa Erasmus+ (2015 a 2018); y en el supuesto de que las Resoluciones existan y no hubieran sido publicadas en ningún boletín o diario oficial, se solicita copia de ambas.

En su defecto se remitirán la Guías para las Agencias Nacionales de los referidos ejercicios.

- Número de actividades transnacionales de cooperación tramitadas desde 2015 hasta el 12-12-2018 con desglose por año de convocatoria, programa, acción a la afectan, número y denominación completa.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada 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 Gobierno¹⁸](#), 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 Públicas¹⁹](#).

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-Administrativa²⁰](#).

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

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

²⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>