



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0498/2017

FECHA: 27/07/2018

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 con número RT/0498/2017 presentada por [REDACTED], 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. A continuación se exponen los hechos más relevantes que dan lugar a la presente Reclamación:

a) En fecha 2 de octubre de 2017, el hoy reclamante presentó solicitud de información dirigida al Excmo. Sr. Rector Magfco. de la Universidad Complutense de Madrid (en adelante, UCM), por la que requería, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la siguiente información:

1.- Fecha y lugar de publicación de la tesis doctoral de [REDACTED];

2.- En relación a los dictámenes periciales emitidos sobre la referida tesis:

- Copia íntegra de los mismos;
- Resoluciones, condiciones y especificaciones del encargo pericial;
- Nombre y apellidos del responsable y criterio de selección de los peritos;
- Importes abonados por cada uno de los referidos encargos periciales;

3.- Nombre y apellidos de los miembros integrantes del tribunal de tesis;

ctbg@consejodetransparencia.es



4.- Respecto a las relaciones entre la UCM y las siguientes entidades privadas, Señor de Sipán, Harvard College de Piura, Colegio-Academia Ingeniería de Trujillo, Universidad Autónoma del Perú y Universidad César Vallejo:

1. Indicación de los convenios firmados por la UCM y las referidas entidades, así como acceso a sus correspondientes memorias económicas;
2. Nombre y apellidos de aquellos empleados públicos de la UCM que hubieran viajado a Perú para relacionarse con cualquiera de las anteriores entidades, desde que haya constancia en los registros universitarios.

b) El 22 de diciembre de 2017 tuvo entrada en este Consejo reclamación interpuesta por el interesado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, al entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de información formulada, y ello al haber transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 24.2 de la LTAIBG sin haber recibido contestación alguna por la referida Universidad.

2. El 26 de diciembre de 2017 la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo dio traslado del expediente a la Vicerrectora de Relaciones Institucionales y Gabinete del Rector de la UCM, a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

Transcurrido el plazo para formular alegaciones, con fecha 2 de febrero, la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo reiteró el trámite de remisión de alegaciones a la referida Universidad, informando de este extremo al interesado. A estos efectos, se concedió un nuevo plazo de diez días para formular alegaciones.

Con fecha 7 de febrero de 2017, tuvo entrada en esta Institución las alegaciones formuladas por la referida Universidad así como los documentos en que basaba dicho escrito. El 21 de febrero de 2018, la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo procedió a dar traslado del mismo al ahora reclamante a efectos de que este alegara lo que tuviera por conveniente. El 7 de marzo de 2018, tuvo entrada en este Consejo el escrito de alegaciones formulado por el ahora reclamante.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,



el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Una vez precisadas las reglas sobre competencia orgánica para dictar esta Resolución, este Consejo de Transparencia quiere hacer especial mención al plazo para presentar una Reclamación y los efectos que produce la falta de contestación de la Administración ante las solicitudes de acceso a la información.

En el presente caso, al no haber existido contestación del organismo público al que se dirigía la solicitud, este Consejo entiende de aplicación lo dispuesto en el artículo 20.4 de la LTAIBG según el cual:



“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

Por ello, de acuerdo con el criterio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nº 1 de 2016 (disponible en [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)), las reclamaciones que se presenten frente a resoluciones presuntas no están sujetas a plazo para su interposición. Tal y como se menciona en el criterio, se trata de la aplicación al procedimiento de reclamación ante este Consejo de Transparencia, de jurisprudencia consolidada en esta materia así como de las previsiones contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (artículos 122 y 124), de próxima entrada en vigor.

A su vez, cabe advertir que el cómputo del plazo de un mes del que dispone la administración para resolver, mediante resolución expresa o por silencio administrativo, comienza a la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro del órgano competente para resolver. De lo obrante en el expediente, se acredita que la solicitud fue presentada el 2 de octubre de 2017. No obstante la referida Universidad no procedió a dictar y notificar la correspondiente resolución, incumpliendo con su deber de resolución.

En este sentido, debe recordarse a la Universidad la necesidad de cumplir con los plazos legalmente establecidos a la hora de contestar a las solicitudes de acceso que se le presenten, para facilitar el ejercicio de un derecho de base constitucional como el que nos ocupa y no dilatar en el tiempo el mismo, lo que resulta contrario al espíritu de la LTAIBG, que ha previsto un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información, 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.

4. A continuación, resulta conveniente analizar el objeto de la solicitud de información formulada por el ahora reclamante. Así la referida solicitud se orienta a la obtención de una serie de informaciones, las cuales pueden ser clasificadas como sigue:

1. *Información referida a determinados aspectos de la tesis doctoral defendida por [REDACTED], en concreto:*

- (i) fecha de publicación de la misma;*
- (ii) lugar de publicación;*
- (iii) nombre y apellidos de los cinco doctores integrantes de tribunal de tesis;*

2. *Información relativa a los dictámenes periciales elaborados a solicitud Rectoral, en concreto:*



- (i) obtención de copias íntegras de los mismos;*
- (ii) resoluciones, condiciones y especificaciones del encargo pericial;*
- (iii) identificación del responsable y criterio de selección de los peritos; y*
- (iv) importes abonados por los referidos encargos periciales;*

3. *Respecto a a las relaciones entre la UCM y las siguientes entidades privadas, Señor de Sipán, Harvard College de Piura, Colegio-Academia Ingeniería de Trujillo, Universidad Autónoma del Perú y Universidad César Vallejo,*

- (i) acceso a los convenios firmados mediante los cuales se formalizan dichas relaciones así como a las respectivas memorias económicas; e*
- (iii) identificación de los empleados públicos de la UCM que hubieran viajado a Perú para relacionarse con cualquiera de las anteriores entidades, desde que haya constancia en los registros universitarios.*

5. Una vez delimitado el objeto de la solicitud de información, cabe recordar ahora que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida esta, 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”.

En consecuencia, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información existente en el momento de la formulación de la solicitud, por cuanto se encuentra en posesión del Organismo que recibe la misma, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

6. Advertido lo anterior, resulta necesario determinar si el objeto de la solicitud de la que trae causa la presente Resolución constituye información pública, en los términos de la LTAIBG.

Este Consejo ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre lo anterior en su Resolución RT/0010/2017, de 7 de abril de 2017, donde expresamente se indicaba:

“Desde una perspectiva objetiva, es posible considerar que una tesis doctoral tiene la consideración de “información pública” a los efectos de la LTAIBG. Este criterio, compartido por otros pronunciamientos de órganos de control como es el caso de la Resolución nº. 3/2016, de 28 de abril del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, encuentra su fundamento en diferentes datos de derecho positivo. Por lo pronto, hay que tener en cuenta que la finalidad, principio y filosofía que impregna la LTAIBG es la de configurar un acceso amplio a la información pública de modo que los límites al mismo han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado



o, en expresión de la Sentencia nº 145/2016, de 28 de octubre de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, la reiterada LTAIBG «parte de un derecho amplio y extenso de acceso a la información pública, lo que conlleva que la limitación a tal derecho ha de realizarse a tenor de una interpretación estricta y restrictiva» F.D.5º.”

En el presente caso la tesis doctoral obra en poder de una Universidad Pública - Universidad Complutense de Madrid-, sujeto vinculado a la LTAIBG y, por otra parte, se ha elaborado en el ejercicio de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico. En este último caso hay que advertir que el artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, enumera entre las funciones de la Universidad al servicio de la sociedad la relativa a la investigación, concretada en la tarea de “creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura”, e incluye entre el contenido de la garantía institucional de la autonomía universitaria el relativo a “la expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios” –artículo 2.2.g)- entre los que obviamente se encuentran los títulos de doctor.

De acuerdo con lo anterior, y tomando en consideración lo establecido en la referida Resolución RT/0178/2015 de este Consejo, es posible sostener la naturaleza de “información pública” de una tesis doctoral desde el momento en que es el resultado de una tarea investigadora que se lleva a cabo a través de un procedimiento “conducente a la adquisición de las competencias y habilidades relacionadas con la investigación científica de calidad”, según proclama el artículo 2.1 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

Por su parte, la Resolución RT/0010/2017, continuaba su razonamiento para recordar que la publicidad de las tesis doctorales se configura en un elemento esencial, así indicaba:

“Determinada la naturaleza de “información pública” de una tesis doctoral a los efectos de la LTAIBG, hay que recordar que en las diferentes regulaciones de los requisitos necesarios para la elaboración de tesis doctorales y la obtención del título de doctor una de sus notas estructurales consiste, precisamente, en la publicidad de las mismas.

En efecto, en el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios postgraduados, vigente en el momento de elaboración de la tesis doctoral cuya obtención de una copia es el objeto de la presente Reclamación, se garantiza la publicidad de las tesis doctorales a través de las siguientes previsiones: en primer lugar, una vez concluida la tesis doctoral, y previa conformidad del Departamento responsable, debía presentarse a la Comisión de Doctorado y ésta a su vez debía comunicarlo a todos los Departamentos o Institutos universitarios de su Universidad –artículo 8.2-; en



segundo lugar, al presentar la tesis doctoral, el doctorando debía entregar dos ejemplares de la misma en la Secretaría General quedando en depósito durante el tiempo que fijase la Universidad, uno en dicha Secretaría General y otro en el Departamento responsable de la tesis, pudiendo cualquier Doctor examinarlos y, en su caso, dirigir por escrito a la Comisión de Doctorado las consideraciones que estimase oportuno formular. Asimismo, se preveía que cuando la naturaleza del trabajo de tesis doctoral no permitiese su reproducción, el requisito de la entrega de ejemplares quedaría cumplido con el depósito del original en la Secretaría General de la Universidad, quedando a salvo, en consecuencia, la posibilidad de que cualquier Doctor pudiese examinarla –artículo 8.3-; en tercer lugar, el acto de mantenimiento y defensa de la tesis doctoral, tenía lugar en sesión pública, anunciándose con la debida antelación –artículo 10.4-; en cuarto lugar, además de los miembros del tribunal calificador, cualquier Doctor presente en el acto público podía formular cuestiones y objeciones, y el doctorando responder –artículo 10.5-; finalmente, una vez aprobada la tesis, el Departamento correspondiente debía remitir a la Comisión de Doctorado un ejemplar de la misma, a efectos de archivo y documentación y ésta, a su vez, tenía que remitir al Consejo de Universidades y al Ministerio de Educación y Ciencia la correspondiente ficha de tesis – artículo 11-.

Estas reglas se han mantenido con alguna variación en las diferentes normas reguladoras de la materia aprobadas con posterioridad -artículos 8.3, 10.3 y 11 del Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios de postgrado; artículos 11 y 13 del Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Posgrado; artículo 21 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales-, así como en la normativa vigente en la fecha de resolución de esta Reclamación.

En efecto, en el vigente Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado se contienen las siguientes previsiones sobre el aspecto que ahora interesa: en primer lugar, **la Universidad garantizará la publicidad de la tesis doctoral finalizada a fin de que durante el proceso de evaluación, y con carácter previo al acto de defensa, otros doctores puedan remitir observaciones sobre su contenido** -artículo 13-; en segundo lugar, **la tesis doctoral se evaluará en un acto de defensa que tendrá lugar en sesión pública, pudiendo los doctores presentes en el acto público formular cuestiones en el momento y forma que señale el presidente del tribunal** –artículo 14.4-; en tercer lugar, **aprobada la tesis doctoral, la universidad se ocupará de su archivo en formato electrónico abierto en un repositorio institucional y remitirá, en formato electrónico, un ejemplar de la misma así como toda la información complementaria que fuera necesaria al Ministerio de Educación** -artículo 14.5-; finalmente, **en circunstancias excepcionales determinadas por la comisión académica del programa, como pueden ser,**



entre otras, la participación de empresas en el programa o Escuela, la existencia de convenios de confidencialidad con empresas o la posibilidad de generación de patentes que recaigan sobre el contenido de la tesis, las universidades habilitarán procedimientos para desarrollar los apartados 4 y 5 anteriores que aseguren la no publicidad de estos aspectos específicos –artículo 14.6-.

De acuerdo con todo ello, la posibilidad de que otros doctores puedan formular observaciones sobre el contenido de la tesis doctoral antes del acto formal de defensa, implica que existe una pluralidad de personas que conocen la tesis al completo antes de que la misma se defienda ante un Tribunal, pudiendo ser considerado como un proceso de divulgación dado que, con consentimiento del autor, se hace accesible por primera vez al público.

El corolario de todas estas previsiones relacionadas con la divulgación del trabajo científico universitario, entre el que se encuentran las tesis doctorales, se encuentra en el artículo 37.1 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, a tenor del cual, Los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación impulsarán el desarrollo de repositorios, propios o compartidos, de acceso abierto a las publicaciones de su personal de investigación, y establecerán sistemas que permitan conectarlos con iniciativas similares de ámbito nacional e internacional”.

Por su parte, la conformación de dicho tribunal constituye información pública en los términos de la LTAIBG, por las razones anteriormente expuestas así como por la naturaleza pública del acto de defensa. Así lo dispone el artículo 14.4 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado: “la tesis doctoral se evaluará en un acto de defensa que tendrá lugar en sesión pública, pudiendo los doctores presentes en el acto público formular cuestiones en el momento y forma que señale el presidente del tribunal”.

7. Indicado lo anterior, la UCM considera de aplicación al caso que ahora nos ocupa los límites al acceso a la información previstos en el artículo 14.1, apartados e) y f). La UCM deniega el acceso al entender que “en el presente supuesto concurre la causa de inadmisión contenida en el apartado e) del invocado artículo 14, al poder existir un ilícito penal a cuyo efecto se efectúan Diligencias Preliminares en el citado Juzgado nº 42”. Por su parte, justificaba la aplicación de la causa de limitación prevista en el apartado f) del referido artículo en el hecho de “que el propio requirente de información es el denunciante en el procedimiento penal”.

Igualmente, advertía que “[e]sta parte ha recibido del Juzgado de Instrucción nº 42 de Madrid notificación de un Oficio de fecha 15 de octubre anterior por la que se solicita la remisión de testimonio del expediente de revisión de Oficio del título de doctor de [REDACTED] en el seno del procedimiento de Diligencias Previas 2190/2016, en el que el denunciante es [REDACTED] (se acompaña copia del Oficio del Juzgado.”



Así indicaba que “[c]omo consecuencia de ese requerimiento de documentación, la Secretaría General de la Universidad Complutense de Madrid el pasado 6 de noviembre de 2017 ha remitido al Juzgado citado los siguientes documentos que se relacionan en el siguiente índice, también remitido al Juzgado (...)”. Y así proseguía su alegato referenciando el contenido de un índice puesto a disposición judicial con motivo del Oficio recibido.

Consecuentemente, concluía la UCM que “la documentación remitida por la Secretaría General de nuestra Universidad formará parte del expediente instruido por el Juzgado de Instrucción, al que tendrá pleno acceso, en su condición de parte, [REDACTED], de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento judicial penal”.

Respecto a la aplicación de los límites, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, aprobó el criterio interpretativo nº 2 de 2015, de 24 de junio de 2015, (disponible en [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)) en el que se indica lo siguiente:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.

Asimismo, hay que tener en cuenta los recientes pronunciamientos judiciales recaídos sobre este asunto, entre los que destacan los siguientes:



- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015:

“(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales”.

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que

“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”.

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015:

“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aqilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.



- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016:

"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 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 de 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".

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016:

"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

- Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017:

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y 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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo reelaboración de la información.

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de formó amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales."

8. Respecto a la causa de inadmisión del artículo 14.1 f) de la LTAIBG, según el cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones.

De esta forma, conforme a la línea mantenida por este Consejo de Transparencia en sus Resoluciones, entre otras, R/0273/2017, de 11 de septiembre de 2017 y R/0474/2017, de 22 de enero de 2018, debe insistirse en la necesidad de una interpretación restrictiva del límite previsto en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG, **restringiéndolo a información que pueda perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.**

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso *la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia*. En la memoria explicativa del Convenio se señala que:

"este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales



nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo **Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite**".

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, **explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido** por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, **estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto** (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.



76 *Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.*

77 *Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).*

78 *En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.*

85 *A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.*

86 *Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.*

87 *Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.*

92 *Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación*



del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 mientras dicho procedimiento esté pendiente.

Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).

9. En línea con lo anterior, y como se indicara anteriormente, la UCM justifica la denegación de la documentación solicitada en el perjuicio que el acceso a la misma supondría para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y a la tutela judicial efectiva, de acuerdo con el artículo 14.1.f) de la LTAIBG al concurrir en el ahora reclamante la condición de denunciante en el procedimiento penal correspondiente.

Así prosigue su alegato referenciando el contenido de un índice puesto a disposición judicial con motivo del Oficio recibido por el Juzgado de Instrucción nº 42 de Madrid, y por el que se le requería, en el seno de las Diligencias Previas 2190/2016, la remisión de testimonio del expediente de revisión de oficio del título de doctor de [REDACTED].

Por su parte, el ahora reclamante entiende que la aplicación de la anterior causa de limitación privaría de sentido al ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, e igualmente, indica que, contrariamente a lo alegado por la UCM, no le ha sido concedido el acceso a la referida documentación en tanto que parte en el procedimiento judicial anteriormente referenciado.

A la luz de la jurisprudencia citada, este Consejo considera que, a pesar de la identificación del procedimiento judicial concreto efectuada por la UCM, no resultaría de aplicación el referido límite en la medida en que la información solicitada no ha sido elaborada expresamente con ocasión del procedimiento judicial pendiente. Efectivamente, el ahora reclamante pretende el acceso a documentación, como la propia UCM reconoce, derivada de los procedimientos administrativos instados y tramitados por la propia Universidad, y por tanto, ajenos



al concreto procedimiento judicial iniciado como consecuencia de la denuncia interpuesta por el ahora reclamante.

Entiende este Consejo que el mero hecho de referenciar y aportar a un órgano judicial, en un índice, una relación de documentos no implica automáticamente vedar el acceso sobre dicha documentación integrante de dicho listado. Así, de acuerdo con la jurisprudencia aludida, para la aplicación del artículo 14.1.f) de la LTAIBG se requeriría la acreditación de que la estrategia procesal de una de las partes procesales se viera efectivamente perjudicada por dicho acceso.

Contrariamente, en el presente supuesto, la UCM no acredita ni realiza mayor esfuerzo argumentativo orientado a demostrar que el hecho de facilitar la información solicitada afectaría desfavorablemente sus intereses procesales en el referido procedimiento judicial.

En definitiva, este Consejo de Transparencia considera que la aplicación del límite señalado no resulta suficientemente justificada en este supuesto.

10. No obstante lo anterior, y por lo que respecta a la aplicación al presente supuesto del límite previsto en el reiterado artículo 14.1.e) de la LTAIBG cabe señalar que la previsión del mismo dentro de los límites que pueden restringir el acceso a una solicitud de información tiene como causa y fundamento la debida protección que debe aplicarse a los expedientes, de carácter penal, administrativo sancionador o disciplinario, principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la correcta sanción de las infracciones o ilícitos administrativos cuya comisión quede acreditada no se vea impedida por la divulgación de información.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la información que se solicita, según ha argumentado la administración autonómica en sus alegaciones, forma parte de un procedimiento judicial que aún está siendo tramitado.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera, en consecuencia, acreditado el perjuicio que puede derivarse del acceso a la información solicitada, que puede repercutir de forma negativa en el curso de las investigaciones que se están llevando a cabo.

Este perjuicio y el hecho de que el reclamante puede ver satisfecha su pretensión de acuerdo con lo dispuesto en la normativa procesal correspondiente en tanto que parte denunciante, llevan también a considerar que, en este momento, no existe un interés superior que justifique el acceso. Tal parece ser la interpretación judicial, pues como así afirma el propio reclamante en su escrito de alegaciones al indicar que el Juzgado no dio traslado de a esa parte de los documentos aportados por la UCM.

11. A la luz de todo lo anterior, procede desestimar la presente Reclamación.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada ante este Consejo en fecha 22 de diciembre de 2017.

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.

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

