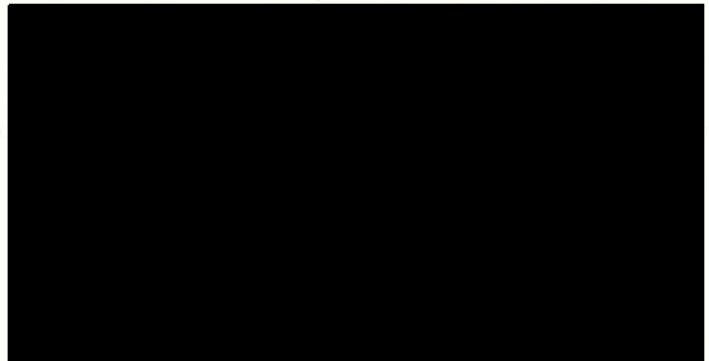


Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-000349; 001-000810;
001-001230
N/REF: R/0035/2015
FECHA: 10 de junio de 2015



ASUNTO: Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la reclamación presentada por D. [REDACTADO] mediante escrito de 13 de febrero de 2015, remitido por la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información con fecha 20 de febrero, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación remitida por la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información, el 11 de diciembre de 2014, D. [REDACTADO] solicitó a través del Portal de la Transparencia información acerca de cómo contactar con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (expediente número 349). En respuesta a dicha solicitud, la Directora de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración dictó resolución en la que indicaba la página web a través de la cual se podía contactar con el organismo solicitado.
2. Posteriormente, el 12 de enero de 2015, el hoy reclamante presentó, a través del Portal de la Transparencia, una solicitud de acceso a la información dirigida al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte por la que pedía identificación "con expresa mención de adscripción de centro de trabajo y área de conocimiento, de los expertos consultados por la Comisión de Acreditación de la rama de Ciencias de 1 de octubre de 2013 en lo relacionado con los acuerdos referidos a mi expediente". Este expediente recibió el número 810 y obtuvo como respuesta una resolución dictada por el Subsecretario de Educación, Cultura y Deporte, en la que se indicaba que, debido a que la información solicitada se refería a un



procedimiento administrativo en curso en el que el solicitante tiene la condición de interesado, era de aplicación la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, según la cual será la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

3. Posteriormente, con fecha 13 de febrero, el Sr. [REDACTED] dirigió, a través del Portal de la Transparencia, una solicitud dirigida al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y que recibió el número de expediente 1230. En dicha comunicación se indicaba que, a su juicio, se había producido el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver las diversas solicitudes de información presentadas en el marco del procedimiento de acreditación universitaria sustanciado ante la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (en adelante, ANECA), en el que el solicitante ostentaba la condición de interesado y que iban dirigidas a conocer la identidad de los expertos que habían emitido informe.
4. La Subdirección General de Reclamaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al considerar, en atención a su contenido, que el escrito presentado se trataba de una reclamación, procedió con fecha 23 de abril a remitir la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (en adelante, MECD) a los efectos de que se realizaran las alegaciones que se considerasen oportunas.
5. Las alegaciones del MECD, recibidas el 13 de mayo, constaban de dos escritos:
 - a. Las alegaciones de la Unidad de Información de Transparencia (UIT) del organismo, que versaban sobre la tramitación dada a las solicitudes y comunicaciones remitidas por el interesado.
 - b. El escrito de alegaciones de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades (SEEFPU), relativas al fondo de la cuestión objeto de las solicitudes.
6. Por parte de la UIT se relata cronológicamente el desarrollo de la comunicación mantenida por el hoy reclamante y por el que se acredita que, una vez recibida la solicitud de información con número 810, ésta fue resuelta mediante resolución del Subsecretario de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 22 de enero, por la que se indicaba el traslado de la misma a la ANECA, tal y como se ha señalado en el apartado segundo. El solicitante accedió a esta resolución el día 27 de enero mediante comparecencia en la sede electrónica del Portal de la Transparencia. Posteriormente, el día 16 de febrero, el interesado recibió respuesta por parte de la ANECA.

A juicio de esa unidad, y a la vista de los hechos descritos, en ningún momento se ha producido la ausencia de respuesta aducida por el Sr. [REDACTED]



7. Por su parte, las alegaciones remitidas por el Gabinete de SEEFPU indicaban lo siguiente:

- a. El Sr. [REDACTED] es interesado en un procedimiento administrativo de acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios regulado por los artículos 32 y 57 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios.
- b. Se señalan una serie de preceptos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) indicando que sería principalmente de aplicación el artículo 14.1 k), pero también las previsiones de los artículos 18.1 letras a) y e) y los apartados 1 y 2 de la Disposición adicional primera.
- c. Se aporta una sucesión de los trámites realizados en el procedimiento desde la presentación de la solicitud de acreditación hasta las diversas comunicaciones con el Sr. [REDACTED] por las que se daba respuesta a su solicitud de documentos obrantes en el expediente, una vez que el mismo ya había finalizado e incluso había sido objeto de la reclamación prevista en la normativa reguladora ante la Comisión de Reclamaciones del Consejo de Universidades. No obstante, en ningún momento se proporcionó la identidad de los expertos que evaluaron la solicitud de acreditación.
- d. Las razones que motivan la denegación de tal información son, fundamentalmente, las siguientes:
 - i. La intervención de los expertos, prevista en el artículo 15.2 del Real Decreto 1312/2007 tiene como objetivo "*sistematizar la información aportada en los currículos en relación con la trayectoria individual y los estándares propios del campo científico y académico correspondientes*". En ningún caso se puntúa dicha trayectoria ni se pronuncia sobre la improcedencia o no de la acreditación.
 - ii. El modelo vigente en nuestro país se basa en la revisión por pares, es decir, por expertos de categoría académica igual o superior a la de quien es objeto de revisión. Nuestro sistema es el denominado *single-blinded*, según el cual la identidad del experto es desconocida para el examinado. Este sistema es una garantía de independencia y libertad, fundamentales a la hora de elaborar su pronunciamiento, y se aplica a otros procedimientos en el ámbito académico y científico como es el caso de los proyectos de I+D+i o la publicación de artículos en revistas.



- iii. La asignación de expertos es aleatoria y anónima, tanto para los solicitantes como para las comisiones de acreditación que son las que, en última instancia, deciden sobre la concesión o no de la acreditación solicitada y cuya identidad es pública. Su informe es preceptivo pero no vinculante.
- iv. A salvo de esa asignación aleatoria para un procedimiento concreto, la identidad de todos los expertos, agrupados por áreas de conocimiento, es pública en la página web de la ANECA donde, asimismo, se informa sobre el procedimiento de recusación aplicable.
- v. A los expertos se les exige confidencialidad y se les garantiza su anonimato, tal y como se recoge en el documento "Instrucciones y recomendaciones básicas para los expertos". Este anonimato sólo cedería en caso de que su nombre fuera solicitado en un procedimiento judicial. Si no se respeta esta confidencialidad, el sistema se vería afectado en su conjunto
- vi. El experto pertenece al área de conocimiento que debe indicarse a la hora de presentar una solicitud de acreditación, es decir, a la misma área o a un área afín.
- vii. La actuación de la ANECA no sólo es congruente con la regla generalmente seguida en el ámbito académico y científico y con sus propias normas de procedimiento sino que también se ajusta a diversos pronunciamientos judiciales en los que se ha declarado que preservando el anonimato de los expertos no hay infracción de los principios de publicidad y transparencia.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), tiene por objeto *"ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento"*. A tal efecto, reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española y desarrollados por dicha norma.

Por su parte, el artículo 13 define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud, y por cuya denegación se ha sustanciado este procedimiento de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, son los datos personales de los expertos que emitieron sus



informes en el procedimiento de acreditación seguido en relación con la solicitud formulada por el hoy reclamante. Teniendo en cuenta la definición del artículo 13 de la LTAIBG antes mencionado, procede concluir que se trata de información pública a los efectos de lo previsto en dicha norma y, por lo tanto, que puede ser objeto de una solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido en el también mencionado artículo 12.

2. Debido a que el escrito de alegaciones las menciona, se considera preciso realizar un análisis de las diversas disposiciones cuya aplicación al caso concreto la ANECA consideraría oportuna.

En primer lugar, la LTAIBG recoge en su artículo 18 una serie de causas que, mediante resolución motivada, pueden tenerse en cuenta a los efectos de declarar la inadmisión de la solicitud. En concreto, la SEEFPU hace referencia a las recogidas en las letras a) y e) referidas, respectivamente, a solicitudes *"que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general"* y *"que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley"*.

Respecto a la primera de las causas de inadmisión mencionadas, cabe señalar que la información que se solicita, esto es, la identidad de los expertos que intervinieron en un concreto procedimiento de acreditación, ni está en curso de elaboración ni lo está de publicación. De hecho, la razón por la que se deniega la información, esto es, la identidad concreta de dos expertos intervinientes en un procedimiento de acreditación es, precisamente, porque se considera que el procedimiento, tal y como está establecido, impide darla, no porque se esté elaborando o se vaya a publicar.

En lo relativo a la segunda causa de inadmisión que se menciona, no se observa ni se acredita por la SEEFPU- el carácter manifiestamente repetitivo o abusivo de la solicitud, más allá de una comunicación continuada por parte de quien no se considera asistido en su pretensión.

3. Igualmente, también se menciona la Disposición adicional primera, según la cual

"La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo". El aspecto determinante para entender de aplicación este precepto es, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el hecho de que el procedimiento aún se esté desarrollando o continúe su tramitación; que, en definitiva, se encuentre en curso. Esta circunstancia claramente no se da en el caso que nos ocupa, por cuanto el procedimiento de acreditación ha finalizado, incluyendo también las vías de recurso que fueran, en su caso, posibles. Por lo tanto, consideramos que no sería de aplicación este precepto.



Por otro lado, el segundo apartado de la disposición adicional primera establece que *"se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información"*. A este respecto debe hacerse la siguiente precisión: la disposición adicional transcrita vincula la aplicación supletoria de la LTAIBG a la existencia de una normativa específica que prevea un régimen de acceso a la información, también específico. Si analizamos la legislación en la materia aplicable al caso concreto (principalmente, los artículos 32 y 57 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios) vemos cómo la misma regulan las funciones de la ANECA, la exigencia de una acreditación nacional basada en méritos y competencia para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios y el marco general en que se desarrolla dicho procedimiento de acreditación. En esta regulación no se recoge la confidencialidad de la identidad de los expertos intervinientes, cuestión que se menciona tan sólo en el documento "Instrucciones y recomendaciones básicas para los expertos" que proporciona la ANECA a los expertos evaluadores.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, este sistema no puede considerarse equivalente a un "régimen jurídico específico de acceso a la información". De hecho, a nuestro entender, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes jurídicos de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita. Este sería el caso, por ejemplo, de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (a la que, de hecho, se refiere el apartado 3 de la disposición adicional primera recalcando la aplicación supletoria de la LTAIBG al régimen de acceso a la información medioambiental regulado en esa norma) o el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, cuyos artículos 23 a 32 regulan el procedimiento de acceso a documentos y archivos.

En conclusión, no procedería alegar la existencia de un procedimiento específico de acceso para denegar la información solicitada por cuanto dicho procedimiento específico, en realidad, no existe.

4. Existen otras cuestiones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de valorar la solicitud de acceso a la información, como es la aplicación a este caso del artículo 15 de la LTAIBG. Este artículo regula la relación entre la transparencia y el derecho de acceso a la información, por un lado, y el derecho fundamental a la protección de datos personales por otro. Es este precepto el que debe ser analizado en primer lugar cuando lo que se solicite contenga datos de carácter personal. Y en este caso concreto no sólo la información solicitada contiene datos personales, sino que lo que se pide es, precisamente eso, datos personales.



5. Entrando en el análisis del artículo 15, se observa que parte de un régimen de protección *reforzado* para los datos especialmente protegidos, siguiendo los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal debido a que se requerirá bien el consentimiento expreso (y, en su caso, por escrito) del afectado o la previsión de la cesión de la información en una norma con rango legal. Toda vez que los datos especialmente protegidos son los reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, los que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual y los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, y que lo que se pide son los nombres y apellidos de los concretos expertos participantes en un procedimiento de acreditación, claramente no nos encontramos ante una categoría de datos especialmente protegidos.

Por otro lado, el apartado segundo del artículo 15 dispone que, *"con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano"*. Si analizamos el caso concreto, observamos cómo los datos solicitados, si bien pueden considerarse meramente identificativos (nombre y apellidos del experto), no están relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Por ello, puede entenderse que la información que se pide tampoco sería encuadrable dentro de esta categoría.

Sería por lo tanto, necesaria, una adecuada ponderación de las circunstancias del caso concreto que deberá ser *"suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal"*.

Según ha quedado descrito de acuerdo a los argumentos aportados por la SEEFPU, la identidad de los expertos que participan en un concreto procedimiento de acreditación permanece desconocida con vistas a garantizar la adecuada independencia y libertad con la que deben de pronunciarse en su informe. De esta manera, se entiende, podrán desempeñar su función con las debidas garantías de imparcialidad, evitando posibles presiones. En este caso, si bien se trataría del acceso a la identidad de los expertos *a posteriori*, es decir, una vez que el procedimiento de acreditación ya ha finalizado, no es menos claro que, como ya se ha expuesto anteriormente, que la denegación o no de la información vincularía a futuros procedimientos, ya que cambiaría el marco conforme al cual se elaboran los informes de expertos. Además, si bien el acceso a la información en este caso tendría un impacto más moderado toda vez que el procedimiento ya ha concluido y que los datos personales forman parte de un listado que ha sido publicado en la página web de ANECA, una cesión de esta información personal, vinculando al titular de los datos con su participación en un concreto procedimiento de



evaluación no sería conforme con la normativa en materia de protección de datos de carácter personal.

6. Finalmente, la LTAIBG recoge en su artículo 14 una serie de límites al derecho de acceso a la información, que, según dispone el propio precepto, podrán ser aplicados, mediante resolución motivada y siempre que el acceso a la información solicitada suponga un perjuicio, no meramente hipotético, a alguno de los bienes e intereses jurídicos públicos y privados, ahí mencionados. Asimismo, se indica expresamente que la aplicación de los límites será justificada y proporcionada, atenderá a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la existencia de un interés superior que, aún produciéndose ese perjuicio, justifique el acceso.

De esta manera, los límites del artículo 14 no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. Antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (*test del daño*) concreto, definido y evaluable y si en el caso concreto coexiste un interés superior que justifique el acceso (*test del interés*).

La SEEFPU menciona expresamente en su escrito de alegaciones la letra k) del artículo 14.1 "*La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*". A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dicho límite sería de aplicación tanto cuando la concesión del acceso a la información solicitada pueda afectar al procedimiento de toma de decisiones mientras éste se esté llevando a cabo, esto es, cuando la decisión aún no haya sido adoptada, y ello por cuanto el conocimiento de la información pudiera comprometer la decisión que finalmente se adopte, como cuando dichos procesos de toma de decisiones pudieran verse comprometidos *a futuro*. Es decir, la aplicación de este límite debe tener en cuenta las circunstancias del caso concreto en el que opera, pero también el perjuicio que podría suponer para los procesos de toma de decisión cuyas circunstancias fueran coincidentes con las concurrentes en el caso en el que se aplica el límite.

En el caso que nos ocupa, si bien la decisión ya ha sido adoptada, debe tenerse en cuenta que la información que se solicita supone uno de los pilares en los que se asienta el procedimiento de acreditación universitaria, lo que llevaría a concluir que la concesión del acceso tendría incidencia en los procedimientos que se sustanciaran a partir de este momento.

No obstante, y como ya se ha señalado, la ponderación debe basarse en el equilibrio necesario entre el interés público en conocer la información y, en este caso concreto, la protección del proceso de toma de decisiones.

Dicho interés público debe conectarse con el objetivo de la Ley de transparencia, que no es otro que ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública ya que, tal y como se recoge en su exposición de motivos "*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”.

Esta garantía de falta de arbitrariedad pasa, a nuestro juicio, por el conocimiento de los integrantes del órgano decisorio en un procedimiento de acreditación, por un lado, y por la articulación de mecanismos que permitan plantear una recusación en caso de que se incurra en algunas de las causas previstas para ello, por otro. Respecto al primer aspecto, se entiende que se cumple al ser públicos la identidad y currículos de los miembros de las Comisiones de Acreditación, en los que, en definitiva, descansa la decisión acerca de la concesión o no de la acreditación. El segundo aspecto se vería cubierto por la previsión específica de un procedimiento de recusación (artículo 10 del Real Decreto 1312/2007) que es aplicable a los expertos tal y como se especifica claramente en la página web de la ANECA. Asimismo, también es relevante tener en consideración que el informe de los expertos, si bien preceptivo, no es vinculante, ya que la decisión corresponde, en último término a la Comisión de acreditación.

En lo que afecta a este caso concreto, a la hora de realizar la ponderación antes comentada debe tenerse en cuenta, por un lado, la relevancia del informe emitido por los expertos cuyos datos personales se solicitan en la decisión final adoptada, las necesarias condiciones de independencia y libertad con que deben desarrollar su trabajo y la articulación de mecanismos que permitan garantizar la exclusión en el procedimiento de aquellos en los que incurra alguna de las causas de recusación legalmente previstas y, por otro, el perjuicio que pueda ocasionarse al proceso de toma de decisiones en los procedimientos de acreditación. Teniendo todos estos elementos de juicio, la incidencia limitada del informe en el proceso de acreditación, debido a que la decisión recae en la Comisión de acreditación; el hecho de que dicho informe, elaborado en el anonimato, pueda ser emitido con mayor libertad, que la identidad de los expertos, agrupadas por áreas de conocimiento, ya sea pública y, derivado de ello, que pueda iniciarse un proceso de recusación con carácter previo a la eventual participación en una concreta solicitud de acreditación, permiten concluir que en este supuesto prevalece la protección del secreto requerido en los procesos de toma de decisión en los términos previsto en el artículo 14.1 k) de la LTAIBG .

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **desestimar** la reclamación presentada al entender que de aplicación lo previsto en el artículo 14.1 k) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



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-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez