



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 541/2021

S/REF: 001- 057794

N/REF: R/0541/2021; 100-005441

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Universidades

Información solicitada: Documentación técnica e informes para la elaboración de anexos de reales decretos

Sentido de la resolución: Archivo

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE 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 9 de junio de 2021, la siguiente información:

La documentación técnica, informes, y cualquier otro texto que se haya utilizado para la elaboración del contenido publicado en:

-Anexo XI del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto.

-Anexo II del Real Decreto 22/2015, de 23 de enero.

Si se consultó alguna entidad externa pública o privada, solicito también conocer los informes realizados por dichas entidades, así como las facturas abonadas por la Administración.

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

En el caso de que los documentos aportados contengan datos personales protegidos, solicito que dichos datos se anonimicen, pero sí que se hagan constar los cargos o puestos en la RPT que ocupaban las personas que intervinieron en la elaboración del contenido de la documentación.

2. Mediante Resolución de 11 de junio de 2021, el MINISTERIO DE UNIVERSIDADES respondió al solicitante lo siguiente:

Una vez estudiada la solicitud, esta Secretaría General Técnica resuelve CONCEDER el acceso a la información solicitada.

Se concede el acceso a la documentación técnica e informes evacuados en los procedimientos de elaboración de los dos Reales Decretos. Procede matizar que, en el marco de estos procedimientos normativos, los informes evacuados analizan dichos Reales Decretos en su conjunto, incluidos anexos.

En cuanto a la pregunta sobre si “se consultó alguna entidad externa pública o privada”, dicha información se encuentra recogida en las memorias de análisis de impacto normativo, que se adjuntan entre la documentación anexa a esta resolución.

De acuerdo con el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la normativa vigente en materia de protección de datos (Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD); y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales) es aplicable al tratamiento de la información suministrada en esta resolución, entendido aquel conforme al artículo 4.2) del RGPD.

3. Ante la citada contestación, con fecha 11 de junio de 2021, el solicitante presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el siguiente contenido:

La información suministrada por ese organismo no responde a la que le fue solicitada, ya que expresamente requerí la documentación técnica, informes y cualquier otro texto que se hubiera utilizado para la “elaboración” del contenido del ANEXO XI (RD 1002/2010) y ANEXO II (Real Decreto 22/2015).

Sin embargo, la Secretaría General Técnica del Ministerio lo único que remitió son dos documentos que analizan los Proyectos de los Reales Decretos en su conjunto, pero no los de la fase anterior, la de elaboración.

Ambos anexos recogen las características técnicas que deben poseer los soportes para la expedición de títulos y suplementos universitarios.

Lo que solicité fue conocer si fueron los funcionarios del Ministerio o bien entidades externas quienes realizaron la propuesta de las mencionadas características técnicas; y en caso de que fuera una entidad externa, conocer el importe abonado por esos servicios.

Finalmente, si hubo más de una propuesta de características técnicas, saber qué criterios se adoptaron para la toma de decisiones.

4. Con fecha 16 de junio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE UNIVERSIDADES al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 29 de junio de 2021, el citado Departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

(...)

*En el ámbito de la Administración General del Estado, “**el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos**” normativa aparece regulado en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Tal precepto indica los distintos documentos que componen un expediente de producción normativa, siendo estos la aprobación previa, dictámenes de órganos y organismos interesados, la memoria de análisis de impacto normativo, así como el informe de la Secretaría General Técnica. **Toda esta documentación, obrante en los expedientes normativos, fue proporcionada a la parte reclamante.***

***Segundo.-** No existen dos procedimientos de elaboración normativa separados y distintos que tengan por finalidad aprobar, de un lado, la parte dispositiva de los Reales Decretos indicados y, de otra parte, sus anexos. Es por este motivo por el que, ante la petición de acceso a la “documentación técnica, informes, y cualquier otro texto que se haya utilizado” en la elaboración de los anexos solicitados, se proporcionó la información referida a la totalidad de los expedientes normativos.*

***Tercero.-** Además de la “documentación técnica, informes, y cualquier otro texto” utilizado en la elaboración de los anexos solicitados, la parte reclamante también pretende acceder a “si se consultó a alguna entidad externa pública o privada”, solicitando también “conocer los informes realizados por dichas entidades, así como las facturas abonadas por la Administración”.*

Desde esta Unidad de Información y Transparencia se entiende que tal pretensión también fue respondida.

Procede aquí destacar que la participación de entidades externas, públicas o privadas, en los procedimientos de elaboración normativa, aparece también regulada en el citado artículo 26 de la Ley de Gobierno.

*A mayor abundamiento, el artículo 2.1.i) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (coherente con lo previsto en el entonces vigente Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo) indica que la citada Memoria de Análisis de Impacto Normativo debe incluir una **“descripción de la tramitación y consultas”** evacuadas en la tramitación normativa.*

En coherencia con lo dispuesto en las normas anteriores, se desprende que se ha respondido a la solicitud de la parte reclamante, toda vez que la documentación proporcionada contiene tanto las observaciones del Consejo de Estado, de la Conferencia General de Política Universitaria y del Consejo de Universidades. Además, también se ha proporcionado a la parte reclamante el contenido íntegro de las memorias de análisis de impacto normativo, el cual responde a la solicitud inicial.

Cuarto.- *Por último, la parte reclamante indicó en su solicitud inicial que, “en el caso de que los documentos aportados contengan datos personales protegidos, solicito que dichos datos se anonimicen, pero sí que se hagan constar los cargos o puestos en la RPT que ocupaban las personas que intervinieron en la elaboración del contenido de la documentación”.*

Desde esta Unidad de Información y Transparencia se entiende que tal pretensión también fue respondida. Esto es así porque los informes y documentos obrantes en el expediente aparecen firmados por los titulares de los órganos competentes para evacuarlos.

Quinto.- *La parte reclamante indica en su escrito de interposición de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que “la Secretaría General Técnica del Ministerio lo único que remitió son dos documentos que analizan los Proyectos de los Reales Decretos en su conjunto, pero no los de la fase anterior, **la de elaboración**”.*

Desde esta Unidad de Información y Transparencia entendemos que la parte reclamante incurre en error puesto que, precisamente, se le ha proporcionado cuantos documentos obran en el expediente de elaboración de ambos Reales Decretos y sus anexos.

Pero es que en el supuesto de que la parte reclamante no vea satisfecha su solicitud al acceder al expediente normativo y tenga la pretensión de acceder a documentos tales como borradores preliminares, notas, opiniones, resúmenes o comunicaciones internas, tal

pretensión debería ser inadmitida a trámite en aplicación de lo dispuesto en el artículo en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 27 de noviembre. Sirva de fundamento lo ya expuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno quien, en su CI/006/2015, señala que se “entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes o comunicaciones e informes internos entre órganos o unidades administrativas podrá ser declarada inadmitida a trámite (...) cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final” (énfasis añadido).

Sexto.- *A pesar de la solicitud inicial, ahora la parte reclamante especifica que desea conocer “si fueron los funcionarios del Ministerio o bien entidades externas quienes realizaron la propuesta de las mencionadas características técnicas; y en caso de que fuera una entidad externa, conocer el importe abonado por esos servicios. Finalmente, si hubo más de una propuesta de características técnicas, saber qué criterios se adoptaron para la toma de decisiones”.*

Si bien tal información debería constar en las memorias de análisis de impacto normativo ya proporcionadas, esta unidad se ha puesto en contacto con el órgano competente en materia de expedición de títulos universitarios y confirman que no consta que se contratase a entidades externas a la hora de diseñar las características técnicas de las normas solicitadas, de lo que se extrae que fueron los empleados públicos de la Administración quienes realizaron los borradores de ambas normas.

Séptimo.- *Si tras lo anteriormente indicado, la parte reclamante pretendiese que se identifique también a los concretos empleados públicos que elaboraron los borradores de las normas y sus anexos, procede en tal caso indicar que no es posible disponer de tal información.*

Hay que recordar aquí el contenido del artículo 13 de la Ley 19/2013, de 27 de noviembre, según el cual “Se entiende por información pública 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”.

Tras consultar con los órganos competentes, se comunica que no existen documentos, en ningún soporte, que precisen qué empleados públicos concretos redactaron el borrador de propuesta normativa. Es preciso tener en cuenta que estas normas datan de los años 2010 y 2015, cuando la materia universitaria era gestionada por el extinto Ministerio de Educación (2010) y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015). Es decir, han pasado 11 y 6 años respectivamente, y el reparto interno de trabajo dentro de las organizaciones

departamentales no incluyen documentos que registren los empleados públicos concretos que realizan cada tarea asignada. Por consiguiente, se entiende que esta pretensión quedaría fuera del ámbito de la Ley de Transparencia.

En cualquier caso, aunque existiesen tales documentos de reparto de trabajo interno entre empleados públicos, entendemos que también se debería inadmitir su acceso por el mismo motivo que el formulado en la alegación Quinta. Siguiendo con el citado CI/006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se “entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes o comunicaciones e informes internos entre órganos o unidades administrativas **podrá ser declarada inadmitida a trámite (...) cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud, cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento y cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final**” (énfasis añadido).

Octavo.- En conclusión, desde esta Unidad de Información y Transparencia se considera que la solicitud inicial fue respondida en todos sus términos y, en caso de que la parte reclamante pretenda información adicional, podría estar incurriendo en información sujeta a inadmisión, en base al artículo 18.1.b) de la Ley de Transparencia.

5. El 1 de julio de 2021, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)², se concedió audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente y en el plazo de 10 días hábiles, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Mediante escrito de entrada el 2 de julio siguiente, el reclamante manifestó lo siguiente:

Una vez vistas las aclaraciones y la nueva información aportadas por la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales en el escrito de alegaciones (procedimiento de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, presentada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con N/REF: R/0541/2021, remitido en la de fecha 29/06/2021 y notificado 01/07/2021), doy por contestada mi solicitud.

Agradezco a la Subdirección General y al Consejo de Transparencia las gestiones realizadas.

Desisto formalmente de mi reclamación.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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, el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13 "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. Por otro lado, en atención a lo indicado por el reclamante en su escrito de 2 de julio de 2021 de contestación al trámite de audiencia, conforme se ha reflejado en los antecedentes de hecho, en el presente caso resulta de aplicación lo dispuesto en el [artículo 94 de la Ley 39/2015](#)⁶, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual:

1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.

2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.

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

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

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

⁶ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a94>

3. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

4. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.

5. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

En consecuencia, recibido en el Consejo de Transparencia el desistimiento del reclamante, y no habiéndose personado en el procedimiento terceros interesados que insten su continuación, ni existiendo causas que permitan limitar sus efectos, debe darse por finalizado el actual procedimiento de reclamación, con el consiguiente archivo de actuaciones.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ARCHIVAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], frente a la resolución de 11 de junio de 2021 del MINISTERIO DE UNIVERSIDADES.

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](#)⁷, 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](#)⁸.

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>