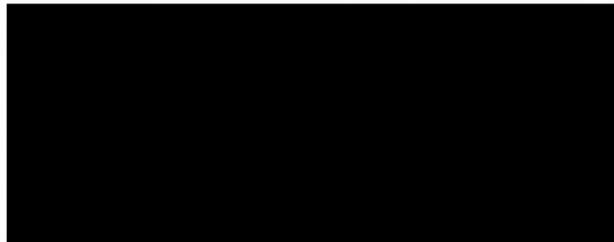


RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0023/2016

FECHA: 7 de abril de 2016



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 [REDACTED] el 25 de enero de 2016, 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 obrante en el expediente, [REDACTED] presentó, con fecha 18 de diciembre de 2015, una solicitud de acceso a información pública, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (en adelante, LTAIBG), dirigida a la AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA), dependiente del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, en la que solicitaba la siguiente información: *"nombres y apellidos de los expertos que han emitido el informe correspondiente, o que intervienen en la actualidad, en las evaluaciones de la ANECA en las que he participado, con fecha de entrada en la Agencia el 8 de agosto de 2011, el 29 de noviembre de 2013 y el 30 de junio de 2015"*.
2. El 25 de enero de 2016, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia por entender que su solicitud de acceso no había sido contestada en plazo y, en consecuencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 20.4 de la LTAIBG, había sido desestimada por silencio administrativo.
3. El 26 de enero de 2016, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a remitir el expediente al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE,



para que efectuara las alegaciones que considerase oportunas. Con fecha 1 de febrero de 2016, la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio informa a este Consejo de Transparencia que *la solicitud se inadmite a trámite por aplicación del artículo 14.1 k) de la LTAIBG, que establece como uno de los límites al derecho de acceso el supuesto en el que acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, en base a lo siguiente:*

- a. *El Reclamante es interesado en un procedimiento administrativo de acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios tramitado por la ANECA, regulado expresamente por los artículos 32 y 57 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y por 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. *La identidad de los expertos que efectúan los informes preceptivos de ANECA en los procedimientos de acreditación viene exigida por el artículo 15.2 del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, que encomienda la elaboración de sendos informes individuales de cada solicitud por parte de "dos expertos del ámbito científico y académico correspondiente" para que puedan ser examinados por la comisión evaluadora junto al resto de la documentación. Su cometido es, pues, el de sistematizar la información aportada en los currículos en relación con la trayectoria individual; sin embargo no se pronuncian sobre la procedencia o improcedencia de la acreditación. Eso es cometido, sólo y exclusivamente, de la Comisión, para la cual los informes de los expertos no son vinculantes.*
- c. *Este anonimato de los evaluadores, es una garantía de su independencia y de la libertad con la que han de pronunciarse, así como una cautela ante posibles importunaciones o desconveniencias. Su aplicación en el ámbito académico y científico español puede decirse que es universal.*
- d. *El programa de acreditación nacional para cuerpos docentes universitarios de la ANECA establece de forma clara ese anonimato y lo tiene hecho público desde siempre en su página web: <http://www.aneca.es/Programas/ACADEMIA/Panel-de-expertos>. Allí se advierte inequívocamente sobre la naturaleza y límites de la intervención de estos expertos: "Las comisiones de acreditación envían cada expediente a 2 expertos del ámbito del solicitante. La asignación de expertos dentro del ámbito es aleatoria y anónima, tanto para los solicitantes como para las comisiones de acreditación. Los informes de los expertos son preceptivos pero no vinculantes". Se proporciona la relación de todos ellos, diferenciados por campos de conocimiento, y se informa detalladamente sobre el procedimiento de recusación.*
- e. *Por otro lado, a los expertos se les exige absoluta confidencialidad y se les garantiza su anonimato. El documento "Instrucciones y recomendaciones básicas para los expertos" comienza insistiendo en la naturaleza anónima de su papel "tanto el proceso de asignación de expedientes como el proceso de realización de los informes es anónimo", y se incluye una*



expresa garantía de preservar su identidad: " Por todo ello, entendemos que no procede facilitar al Reclamante la información confidencial solicitada.

- f. *Este proceder no es sólo congruente con la regla generalmente seguida en el ámbito académico y científico, y con sus propias normas de procedimiento, sino ajustada a derecho y avalada por pronunciamientos judiciales en los que se establece que preservando el anonimato de los expertos no hay infracción de los principios de publicidad y transparencia (SAN de 30/06/2011). Así mismo, se reseña la reciente Resolución del CTBG en un supuesto idéntico al que nos ocupa (R/0035/2015) en la que el Consejo resolvió desestimar la Reclamación presentada en base a lo previsto en el artículo 14.1 k) de la LTAIBG.*
4. Con fecha 26 de febrero de 2016, [REDACTED] presenta nuevo escrito ante este Consejo de Transparencia, por el que comunica que *ha recibido el Informe de los expertos correspondiente a la cuarta solicitud de acreditación como catedrático de universidad, de forma anónima, lo que conculca el artículo 9.3 de la C.E.).* Por ello, con fecha 1 de marzo de 2016, se remite la mencionada documentación al Ministerio para su consideración y efectos oportunos. El 4 de marzo de 2016, la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades comunica a este Consejo lo siguiente:
- a. *Se mantienen en lo indicado en nuestro informe de 28 de enero pasado sobre este asunto, en el que considerábamos aplicable el motivo de inadmisión de la solicitud por aplicación del artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que fija como uno de los límites al derecho de acceso el supuesto en el que acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*
 - b. *El interesado cuestiona la valoración realizada por ANECA de su actividad investigadora, ya que ante diferentes méritos se le habría aplicado la misma puntuación. Estas consideraciones no constituyen objeto del derecho de acceso a la información pública, sino que forman parte del desarrollo de un procedimiento administrativo que dispone de una regulación específica recogida en 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.*
 - c. *Por último, indican que consideran que el procedimiento de acceso a la información pública no puede ser utilizado para la revisión de actos administrativos, que ya tienen su propio régimen de recursos y reclamaciones en el marco de la Ley 30/1992, de 21 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y de acuerdo con su normativa sectorial, que en su artículo 16 del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, regula las reclamaciones ante el Consejo de Universidades con posibilidad de*



posterior recurso de reposición e impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

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, la Presidenta 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. En segundo lugar, se indica que 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.

3. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, hay que mencionar que este asunto ya ha sido objeto de una decisión previa por parte de este Consejo de Transparencia en un asunto similar (el expediente R/0035/2015), cuyo criterio reproducimos a continuación: dado que lo solicitado son los datos personales de identificación de los expertos de ANECA que han emitido un determinado Informe, hay que valorar si es de aplicación a este caso el artículo 15 de la LTAIBG, que regula la relación entre el derecho de acceso a la información, por un lado, y el derecho fundamental a la protección de datos personales, por otro. En este caso concreto, no sólo la información solicitada contiene datos personales, sino que lo que se pide es, precisamente eso, datos personales.

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 Administración, 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.

Así lo confirma la Sentencia de la Audiencia Nacional, de fecha 30 de junio de 2011, que considera contrario al derecho fundamental a la protección de datos personales el facilitar datos de expertos a los concursantes de una convocatoria pública, en los siguientes términos:



"Ninguna objeción puede hacerse respecto a la no comunicación del nombre de los funcionarios o expertos de las Administraciones Públicas que accedieron a los datos del recurrente [...] en el ámbito de una convocatoria pública (.....) Las discrepancias con tales bases deberán solventarse en el ámbito de tal procedimiento". Concluyendo que al recurrente "no se le pueden facilitar los datos de las personas, nombre y apellidos, que en el ámbito de tal convocatoria accedieron a ellos y emitieron el informe".

4. 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 Administración 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 Preámbulo *“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 en cuenta 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, debiendo desestimarse la Reclamación presentada.

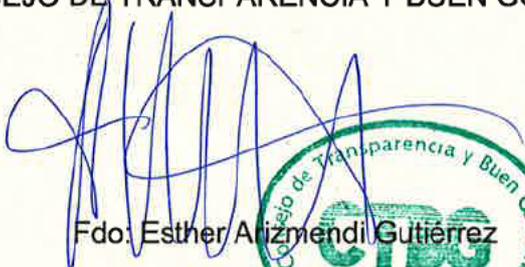


III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 25 de enero de 2016, contra la desestimación por silencio administrativo de la AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA), dependiente del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, recurso Contencioso-Administrativo en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de la presente resolución 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

