



Resolución 217/2022

S/REF:

N/REF: R/0300/2022; 100-006636

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas

Información solicitada: Informe sobre el registro de la Jornada del Personal docente e investigador

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 21 de marzo de 2022 a la CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS, 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), la siguiente información:

« (...) acceso a una copia del informe sobre el registro horario en la Universidad Española que la CRUE que se preparó en el mes de febrero del año 2020, realizado entre otros por D^a. XXXXXXXX.

La necesidad de acceder a tal documento es debido a la negociación del convenio colectivo del personal docente con relación contractual laboral en la Universidad de Zaragoza y la

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

posible necesidad de pactar las condiciones del registro de la jornada en este convenio colectivo.»

2. Mediante correo electrónico de 22 de marzo de 2022, el Responsable de Proyectos Institucionales de la CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS contestó al solicitante *que el documento es de uso interno de los asociados*, y mediante correo electrónico de 23 de marzo de 2022, añadió lo siguiente:

«1. El informe a que se refiere se trata de un documento de trabajo, que no ha sido aprobado por los órganos de gobierno.

2. En este sentido, al no haberse sometido al oportuno análisis y debate por parte de las Universidades asociadas, el acceso quedó restringido a las personas que participaron en su redacción.

3. La Ley de Transparencia aplica a los convenios y/o acuerdos, no a los documentos de trabajo.»

3. Mediante escrito registrado el 29 de marzo de 2022, interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

« La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas me ha denegado el acceso a la lectura de un informe sobre El registro de la Jornada del Personal docente e investigador elaborado por D. XXXXXXXXX, entonces gerente de la Universidad de Oviedo, como redactora pero participaron miembros de las comisiones sectoriales de gerencias, secretarías generales y vicerrectorados de investigación y presentado al plenario de la CRUE. Este documento es de febrero del 2020 y necesito leerlo para tratar el tema en la Universidad de Zaragoza como Profesor TEU. »

4. Con fecha 31 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, al objeto de que formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 19 de abril de 2022 se recibió escrito con el siguiente contenido:

« 1.- El profesor XXXXXX, en fecha 21 de marzo de 2022, se dirigió a la Secretaría General de Crue Universidades Españolas solicitando, al pretendido amparo de la Ley 19/2013, de 9

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

de diciembre, de Transparencia, de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el acceso a una copia del informe sobre registro horario en la Universidad Española que un Grupo de trabajo intersectorial preparó en el mes de febrero del año 2020, realizado entre otros por Dña. XXXXXXXX, aduciendo, por una parte, que no le había entregado copia del mismo el Gerente de la Universidad de Zaragoza y, por otra, que precisaba conocer tal documento en relación a la negociación del convenio colectivo del personal docente con relación laboral de la Universidad de Zaragoza y la posible necesidad de pactar las condiciones del registro de la jornada en este convenio colectivo.

2.- El 23 de marzo de 2022, la Secretaría General de Crue Universidades Españolas contestó a dicha solicitud denegando la entrega de dicho informe al Sr. XXXXX, por entender que la Ley de Transparencia aplica a los convenios y acuerdos, pero no a los documentos de trabajo; y que el informe del que se solicitaba la entrega de una copia es un documento de trabajo sobre el que el primer nivel de los órganos de gobierno de Crue acordó que no procedía su elevación a la Asamblea General de Crue y, por ende, al no haberse sometido al oportuno análisis y debate por parte de las Universidades asociadas que forman parte de esta institución, su acceso quedó restringido a las personas que participaron en su redacción, en su condición de documento interno.

3.- Ante esta denegación, el profesor XXXXX, en fecha 29.03.22, formuló ante ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la reclamación origen de este expediente, al pretendido amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, aduciendo que Crue Universidades Españolas estaba sujeta a la Ley de Transparencia y que el informe reclamado, elaborado por Dña. XXXXXXXXXXXXX, entonces Gerente de la Universidad de Oviedo, fue redactado con la participación de miembros de las comisiones sectoriales, Crue-Gerencias, Crue-Secretarías Generales, Crue-I+D+i y CrueProfesorado, y presentado al Plenario de Crue Universidades Españolas en febrero de 2020.

(...)

II.- La comunicación de 23.03.2022 de la Secretaría General de Crue por la que se denegó la entrega del informe requerido supuso, por tanto, la inadmisión a trámite de la solicitud formulada por el profesor XXXXX, al amparo de la previsión contenida en el transcrito artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, al tratarse precisamente de información de carácter auxiliar o de apoyo, de un informe interno emitido por miembros de Crue Universidades Españolas, que no llegó a ser objeto de aprobación por parte de ningún órgano de esta asociación, efectuándose la denegación de forma suficientemente motivada en los términos exigidos en el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo a las causas de inadmisión de

solicitudes de información; siendo esencial recordar aquí que dicho informe no fue relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas ni para su aplicación, tal como establece este Criterio Interpretativo.

Ciertamente, el Consejo de Transparencia, en ese criterio Interpretativo, permite que una solicitud de información pueda ser inadmitida, entre otros casos, cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad y cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

(...).»

5. El 25 de abril de 2022, se dio traslado al reclamante de las citadas alegaciones, al objeto de que pudiera manifestar lo que estimara pertinente. El 8 de mayo de 2022, se recibió escrito con el siguiente contenido:

«PRIMERO: Que los informes de la CRUE, algunos de ellos si se publican en la página web de la CRUE.

<https://www.crue.org/informes-y-posicionamientos/>

SEGUNDO: Una de las autoras D. XXXXX sí habló del informe en el Periódico El Comercio de Oviedo en las páginas que ya se anexaron y que se pueden leer en:

<https://www.elcomercio.es/asturias/universidades-demandan-dejar-20200224003610-ntvo.html>

Por ello, este informe, no es sólo de uso interno, sino que ha trascendido a la opinión pública desde el momento que uno de los autores habla abiertamente del mismo en la prensa.

En las declaraciones recogidas, en el periódico, se dice:

El documento se elevará este mismo mes al plenario de la CRUE para su preceptiva aprobación -«entendemos que habrá consenso al respecto», avanza XXXX- como paso previo a su traslado al Ejecutivo central.

Por consiguiente hay que decir expresamente:

No estamos ante un documento de trabajo interno sino que fue expuesto en el Plenario de la CRUE que es según los Estatutos es la Asamblea y en ella este informe podría haberse tomado, si así lo hubiera concluido el informe, un acuerdo de obligado cumplimiento.

(...)

CUARTO: Con respecto a la argumentación utilizada para no permitir la lectura del informe sobre el registro de la jornada del personal docente de la Universidad, en concreto la interpretación que se hace del art. 18.1 b) de la LT, para considerarlo como un informe auxiliar, se ha fundamentado por la Sentencia dictada en fecha 25-7-2017 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso de apelación 46/2017), lo siguiente:

(...)

Según el criterio seguido en esta Sentencia, los informes internos, como es el caso de las auditorías que analizan los procedimientos seguidos, permiten conocer la motivación que se ha seguido para adoptar la decisión final, y por tanto, deben de facilitarse como parte de la información pública.

Así también, se ha seguido esta interpretación por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo de 29 noviembre del 2021, (JUR\2021\107041), al tratar sobre información de carácter auxiliar o de apoyo de otra principal y la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Salamanca, Sentencia núm. 294/2017, de 24 octubre, (RJCA\2017\877).

QUINTO: No puede aplicarse el art. 18.1,b de la LT, porque este informe se ha pagado con las subvenciones del Estado Español y de la Universidad de Zaragoza de la que soy miembro y por ello tengo derecho a poder leer su contenido.

Sin duda, este informe es importante para un miembro de la Comunidad Universitaria, Profesor TEU de Derecho del Trabajo y por ello solicito que no considere el como un supuesto encuadrable en el art. 18.1 b) de la LT.

(...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en 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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, 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, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan 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”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que el solicitante pide copia del informe sobre *El registro de la Jornada del Personal docente e investigador*.

La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas requerida ha inadmitido la solicitud al considerar que se trata de un *informe interno emitido por miembros de Crue Universidades Españolas, que no ha sido aprobado por los órganos de gobierno, no llegando a ser*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

objeto de aprobación por parte de ningún órgano de esta asociación, no se ha sometido al oportuno análisis y debate por parte de las Universidades asociadas y que no fue relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas ni para su aplicación, –artículo 18.1 b) LTAIBG-.

4. En relación con la causa de inadmisión invocada prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG - *información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas-* corresponde a este Consejo valorar si, efectivamente, concurre la causa de inadmisión invocada, a partir de lo establecido tanto por este Consejo como por la jurisprudencia.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530 establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: *la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.*

De ahí, que el Tribunal concluya, en relación con la causa que se aplicó en aquel caso, que *«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 o reelaboración de la información.»* Doctrina reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»;* y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una motivación clara y suficiente, expresa y detallada de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

En este caso, la motivación de la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG no puede obviar el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015,

adoptado por este Consejo en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es «*la condición de información auxiliar o de apoyo*», y no la denominación del soporte, la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b) LTAIBG, siendo la relación enunciada en el precepto (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) meramente ejemplificativa. A partir de ello, según se establece en el mencionado criterio, una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando concurra, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- «a. Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;*
- b. Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;*
- c. Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;*
- d. La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;*
- e. Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

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

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde, sino su verdadera naturaleza, la que la califica para la correcta aplicación de esta causa de inadmisión, resulta inexcusable que, en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”), se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter auxiliar o de apoyo de la información cuyo acceso se deniega.

5. De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la resolución de la Conferencia de Rectores de las Universidades Públicas Españolas justifica suficientemente la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG en los términos que se acaban de exponer.

La Conferencia de Rectores de las Universidades Públicas Españolas, como se ha indicado, alega que el citado informe fue *emitido por miembros de Crue Universidades Españolas*, que *no se ha sometido al oportuno análisis y debate por parte de las Universidades asociadas*, y que *no ha sido aprobado por los órganos de gobierno, ni por parte de ningún órgano de esta asociación*, circunstancias que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene motivos para poner en duda.

De lo anterior puede inferirse que, efectivamente, estamos ante información subsumible en el supuesto de actividad *preparatoria de la actividad del órgano* previsto en el Criterio Interpretativo reseñado y, por tanto, puede calificarse como información *auxiliar o de apoyo*. Así, al no haberse sometido a análisis y debate por parte de las universidades asociadas y no haber sido aprobado por los órganos de gobierno, el informe solicitado no manifiesta la posición de la asociación ni tiene la consideración de final; circunstancias éstas que, con arreglo al mencionado Criterio, también resultan determinantes de la calificación de una información como auxiliar o de apoyo.

A ello, cabe añadir que, según explica la Conferencia de Rectores de las Universidades Públicas Españolas, el informe reclamado fue redactado con la participación de miembros de las comisiones sectoriales Crue-Gerencias, Crue-Secretarías Generales, Crue-I+D+i y Crue Profesorado,; por lo que puede entenderse que contiene opiniones y/o valoraciones personales de los representantes de las citadas comisiones que, sin embargo, no manifiestan la posición del órgano o entidad, dado que, como se ha señalado, no fue aprobado.

A lo anterior no obsta el hecho de que la existencia del informe haya trascendido a la opinión pública, al haber dado noticia del mismo uno de sus autores, pues ello ni implica que el informe sea de conocimiento público, ni excluye necesariamente su consideración como un documento de trabajo interno.

En consecuencia, por todo lo anteriormente expuesto, procede la desestimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, el 29 de marzo de 2022, por [REDACTED] frente a la CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>