

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja 2002871

Fecha de inicio 28/09/2020

Promovida por

Materia Régimen jurídico

Asunto Denegación de acceso al expediente y vulneración de la protección de datos.

Trámite Petición de informe. Resolución.

Consell de Transparència de la Comunitat Valenciana

Sr. presidente

Passeig de l'Albereda, 16

València - 46010 (València)

Sr. presidente:

Agradecemos la remisión de su informe. Sometido a alegaciones de la persona promotora de la queja, resolvemos la misma conforme a lo expuesto a continuación.

Antecedentes

28/09/2020: La persona presenta queja contra la actuación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, el cual, en su Resolución nº 25/2020, resuelve tan solo una de las tres cuestiones planteadas en su reclamación contra la Universidad de Valencia y para ello se fundamenta en *hechos inexistentes por cambiar de forma totalmente arbitraria y sorpresiva, el motivo denegatorio de la resolución de la Universidad de Valencia de fecha 15/ 11/2019*. Su pretensión ante el Síndic es:

«PRIMERO.- En virtud del artículo 23 de la Ley 11/1988, se constate la actuación errónea, negligente o arbitraria de los miembros del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana en la emisión de la Resolución nº 25/2020 (...)

SEGUNDO.- En virtud del artículo 28.1 de la Ley 11/1988, sugiera la modificación de los criterios utilizados para la producción de la Resolución del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, concretamente, haciendo hincapié en el respeto al principio de Buena Fe, el venire contra factum proprium non valet y la Confianza Legítima en la Administración, por los que, no puede alterarse el motivo denegatorio de la segunda solicitud de información para alegarse, de forma sorpresiva, la causa contemplada en el art. 14. J) de la Ley 19/2013.

TERCERO.- En virtud del artículo 29.1 de la Ley 11/1988, (1) recomiende al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana que se dicte nueva Resolución en la que se tenga en cuenta el motivo denegatorio real expuesto por la Universidad de Valencia en su resolución de fecha 15/11/2019; (2) recuerde a la Administración infractora el deber de resolver expresa, motivada y congruentemente cada uno de los aspectos de la reclamación planteada en fecha 28/11/2019, en base a las competencias que ostenta, (3) advirtiéndole de que no emitir respuesta sobre el acceso a los archivos peticionados en la primera solicitud (ganado por silencio positivo) y respecto a la depuración de responsabilidades disciplinarias supondría un caso flagrante de inactividad material de la administración y que no motivar razonada y racionalmente la denegación de cada petición de la reclamación de fecha 28/11/2019 constituiría un caso grave de arbitrariedad administrativa.

OTROSÍ DIGO PRIMERO que en caso de apreciar durante el estudio de la presente queja y de la documentación anexa, conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, los ponga de inmediato en conocimiento del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia Valenciano, ex art. 25 de la Ley 11/1988. Y, sin perjuicio de las obligaciones de notificación propias de la legislación procesal penal, de apreciar actos u omisiones constitutivos de infracción administrativa, los comunique inmediatamente a la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, ex arts. 7.1 y 11.3 de la Ley 11/2016».

La queja se refería asimismo al hecho de que el Consejo había publicado la resolución citada en su web oficial sin disociar de modo previo los datos personales del promotor de la queja. Esta cuestión no fue admitida a trámite dado que la persona no se había dirigido de modo previo ante aquel reclamando tal extremo.

22/11/2020: Se solicita informe al Consejo de Transparencia sobre:

«- Motivos por los cuales entienden justificada en su Resolución, la valoración de argumentos novedosos planteados por la Universidad de Valencia (aplicación de limitaciones derivadas de la protección del derecho de propiedad intelectual) en relación con los contenidos en su resolución administrativa (tratarse de información respecto a la que la persona no tenía la condición de interesada por ser posterior a la adjudicación de la beca correspondiente).

- Motivos por los cuales no se manifiestan sobre el resto de pretensiones de la persona promotora de la queja».

13/11/2020: Informe del Consejo. Expone en esencia:

- Sobre los motivos por los cuales entienden justificada la valoración de argumentos novedosos respecto a los planteados por la Universidad: informa que su resolución está perfectamente motivada.

- Sobre los motivos por los cuales no se manifiesta sobre el resto de pretensiones de la persona promotora de la queja: informa respecto a la incoación de expedientes sancionadores que, si no se ha manifestado al respecto, es porque no ha encontrado motivos para ello.

01/12/2020: Alegaciones de la persona promotora de la queja. Expone, en esencia:

- La Universidad de Valencia denegó el acceso a la información solicitada porque:

«Dicha documentación no se tuvo en cuenta a la hora de adjudicar la beca, sino que se produjo con posterioridad a la adjudicación de la misma. El solicitante, (...) tiene derecho a tener acceso a la documentación de los candidatos que se valoró para la adjudicación de la beca, a la cual ya se le ha dado acceso. Sin embargo, no resulta procedente el acceso a la documentación solicitada en estos momentos, por no ser esta parte de la documentación valorada para adjudicar la beca que solicitó».

Por lo que aquella no apreció ninguno de los límites contenidos en los artículos 14 o 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia. Es en el posterior trámite de alegaciones de la reclamación ante el Consell de Transparencia, cuando la Universidad de Valencia nombra el límite del artículo 14.1.j) relativo a: *El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial*.

Aún en tal caso:

El Consejo de Transparencia no debería haber aplicado tal límite de forma absoluta, pues los límites al acceso deben ser justificados y proporcionados (artículos 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y 53 del Decreto 105/2017, de 28 de julio). En el presente supuesto, el acceso al proyecto de investigación finalizado, en contra de lo que afirma el Consejo, sí es requisito para la obtención de la beca (artículo 8.1 de la Resolución de 3 de agosto de 2018, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional por la que se convocan Becas de Colaboración de Estudiantes en Departamentos Universitarios para el Curso Académico 2018-2019), por lo que resulta procedente el acceso al mismo.

El Consejo de Transparencia debería haber otorgado de modo previo audiencia a la persona autora del proyecto y adjudicataria de la beca para que se manifestara al respecto (artículos 24.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y 58.3 del Decreto 105/2017, de 28 de julio.

Estima que "Puesto que lo que se pretende es meramente estudiar la legalidad de la concesión de dicha beca y no la divulgación de la memoria de investigación del alumno (...), ha de concederse el acceso, eso sí, advirtiendo de que la divulgación de la misma puede acarrear responsabilidades civiles, administrativas y/o penales."

- En la resolución nº 25/2020 del Consell de Transparencia GVA sólo se da respuesta expresa a las pretensiones relacionadas con la segunda solicitud de acceso a la información, pero no a las referentes a la primera solicitud (acceso ganado por silencio administrativo positivo) y las referentes a instar la incoación del procedimiento sancionador.

Por ello, se produce una flagrante quiebra de los artículos 88.1, 88.2, 88.5 y, en concreto, del art. 119.3 de la Ley 39/2015 que reza: *"el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial"*.

El Consell de Transparencia GVA debe decidir sobre todas las cuestiones planteadas en el procedimiento y además a hacerlo de manera congruente, sin que quepa la posibilidad de abstenerse, como han hecho en este caso.

Respecto a la petición de incoación de expediente sancionador, el Consejo de Transparencia responde en su informe al Síndic que no si no ha acordado incoar expediente sancionador es porque no ha encontrado motivos para ello, cuando han tenido lugar varias infracciones por parte de la Universidad de Valencia (incumplimiento del plazo de respuesta a la primera solicitud de acceso a información, incumpliendo además el principio de veracidad y denegación de la segunda solicitud de acceso a información por motivos no previstos en la Ley de Transparencia).

Consideraciones

La persona, alumno de la Universidad de Valencia, participa en un procedimiento de concurrencia competitiva para la adjudicación de una beca por parte de la Universidad. Disconforme con la no adjudicación de la misma a su favor, solicita acceso a información en dos ocasiones. Así:

Primera petición ante la Universidad:

- 1) proyecto de colaboración.
- 2) solicitud de beca de colaboración 2018/2019 avalado por el Departamento de Filosofía del Derecho.

Segunda petición ante la Universidad:

- 1) Memoria completa del proyecto de investigación finalizado y desarrollado por la persona adjudicataria de la beca.
- 2) Certificación acreditativa del Departamento de Filosofía del Derecho y Política de que el alumno adjudicatario ha prestado su colaboración en los términos previstos en el proyecto de colaboración inicial una vez finalizada la beca de colaboración.

El motivo dado por la Universidad de Valencia para la denegación del acceso a la información es la consideración relativa a que parte de la documentación solicitada (proyecto de investigación finalizado) no formaba parte del procedimiento de adjudicación de la beca citada, sino del posterior cumplimiento de sus condiciones. Su argumento es literalmente: "No resulta procedente el acceso a la documentación solicitada en estos momentos, por no ser esta parte de la documentación valorada para adjudicar la beca que solicitó."

Disconforme con tal resolución, la persona reclama ante el Consejo de Transparencia solicitando:

«Por una parte, la MEMORIA COMPLETA del proyecto de investigación FINALIZADO con título "Inmigración, Derecho y Economía" desarrollado por el alumno (...) en el seno del programa de las Becas de Colaboración 2018-2019, es un documento indispensable para la ejecución de la concesión de la Beca de Colaboración 2018/2019 según lo preceptuado en los arts. 5.d), 5.e), 8 y 16.2 de la Convocatoria de dichas becas (Doc. 01).

Por otra parte, la CERTIFICACIÓN ACREDITATIVA del Departamento de Filosofía del Derecho y Política UV de haber prestado el alumno (...) la colaboración en los términos previstos en el proyecto de colaboración inicial una vez finalizada la Beca de Colaboración, es también un documento indispensable para la ejecución de la concesión de la Beca de Colaboración 2018/2019 según lo preceptuado en el art. 5.f) de la Convocatoria de dichas becas (Doc. 01) ».

En el trámite previo a la resolución de tal reclamación, el Consejo abre trámite de alegaciones a la Universidad, que entonces informa que no procedía el acceso a la información solicitada, pero no sólo por el motivo antes citado, sino por la protección que la normativa de transparencia (artículo 14.1.j de la Ley de Transparencia) atribuye a determinada información por remisión a la normativa reguladora de la propiedad intelectual.

El Consejo de Transparencia admite tal argumentación y de modo directo, resuelve la reclamación de la persona, desestimándola de modo parcial (no admite el acceso al proyecto finalizado en cuestión; sí a la certificación solicitada).

La persona promotora de la queja estima que la respuesta dada por el Consejo es incongruente con los argumentos planteados en su reclamación y con los utilizados en su momento por la propia Universidad para denegarle el acceso a la información solicitada ya que (en esencia):

- El cambio de motivación dado por la Universidad en el periodo de alegaciones no ha sido puesto en su conocimiento a efectos de poder defenderse frente al mismo.
- La resolución del Consejo no se pronuncia sobre la petición referente a la incoación de procedimiento sancionador por las infracciones cometidas por la Universidad de Valencia y documentadas en la reclamación.

Aunque la persona en su queja plantea que el Consejo no se manifestó respecto al acceso incompleto a los documentos de la primera solicitud de acceso a la información ante la UV, este aspecto se cita en los *Hechos* de su reclamación, pero no en el apartado *Fondo del asunto (Naturaleza de la información solicitada)* donde solicita el acceso a los documentos antes citados.

Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja.

Derecho a una buena administración (art. 9 Estatuto):

«1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas.

2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable y a gozar de servicios públicos de calidad (...).

El mismo se concreta en el presente supuesto en el derecho a obtener de la administración una resolución dictada en plazo por órgano competente, expresa, motivada, congruente y susceptible de recurso (artículo 21, 35, 88, 119 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) que permita a la persona la defensa de su posición tanto ante la propia administración como ante los tribunales, con pleno conocimiento de los argumentos de la administración frente a los planteados por ella.

Efectos de la actuación administrativa sobre los derechos y libertades de la persona interesada.

La actuación del Consejo no ha resultado suficientemente respetuosa con el derecho de la persona promotora de la queja a una buena administración, ya que:

- En la tramitación de su reclamación ante el Consejo de Transparencia, este admite, durante el trámite de alegaciones ofrecido a la Universidad, la novedosa argumentación de esta relativa a la denegación de acceso al proyecto de la persona adjudicataria de la beca sobre la base del artículo 14.1.j) de la Ley de Transparencia (limitación de acceso derivado de la normativa de propiedad intelectual) sin dar trámite previo de alegaciones a la persona reclamante.

Conforme al artículo 24.3 de la Ley de Transparencia: «La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre)».

El citado trámite de alegaciones debió ofrecérselo a la persona reclamante en aplicación del artículo 119.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, conforme al cual (el subrayado es nuestro):

«El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial».

La persona debe tener la oportunidad de defenderse frente a una sorpresiva argumentación en relación con la que se fundaba la denegación de su solicitud.

- La Resolución 25/2020 del Consell no se manifiesta acerca de la incoación de expediente sancionador. Esta cuestión debió ser objeto de respuesta, en el sentido que resultara procedente. Omitir toda respuesta bajo el argumento ofrecido por el Consell en su informe al Síndic (*si no se manifiesta al respecto, es porque no ha encontrado motivos para ello*) resulta insuficiente.

Respecto a la aplicación del silencio administrativo positivo, es una cuestión cuyo tratamiento dependerá de lo que resulte del procedimiento cuya revisión se propone al final del presente acto.

El resto de consideraciones y pretensiones realizadas por la persona promotora de la queja sobre supuestos fraudes de ley o infracciones de otro tipo en la actuación de la Universidad de Valencia, son realizadas sin haber tenido acceso a la información solicitada, por lo que en la actual situación y sin perjuicio de cuanto pudiera resultar de tal acceso, se estiman precipitadas.

Conclusión. De la investigación realizada, se desprende que la actuación de la administración no ha sido suficientemente respetuosa con los derechos y libertades de la persona interesada, dado que:

- En la tramitación de su reclamación ante el Consell de Transparencia, este admite, durante el trámite de alegaciones, la novedosa argumentación de la Universidad de Valencia relativa a la denegación de acceso al proyecto de la persona adjudicataria de la beca sobre la base del artículo 14.1.j) de la Ley de Transparencia (por remisión a la normativa de propiedad intelectual) sin ofrecer a la persona reclamante el trámite previo de alegaciones del artículo 119.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Conforme al mismo, la persona debe tener la oportunidad de defenderse frente a una nueva argumentación en relación con la que se fundaba la denegación de su solicitud ante la Universidad de Valencia.

- La Resolución 25/2020 del Consell no se manifiesta acerca de la petición de incoación de expediente sancionador.

Para recomponer el derecho a una buena administración:

Se sugerirá al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, en aplicación del artículo 28.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre la modificación de sus criterios de actuación para la producción de actos en aquellos supuestos en los que, del trámite de alegaciones de la administración, resulten aspectos relevantes no conocidos por las personas, de modo que les sea ofrecido periodo de alegaciones para la defensa de su posición conforme al artículo 119.3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

Se recomendará al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana que:

- Revise su actuación dando la audiencia antes citada a la persona promotora de la queja (artículo 119.3 de la Ley 39/2015) en relación con la argumentación de la Universidad de Valencia relativa a la aplicación al supuesto del artículo 14.1.j de la Ley de Transparencia.

- Resuelva la reclamación de la persona promotora de la queja de modo expreso, motivado y (en cuanto a lo expuesto en el presente acto) congruente con los argumentos contenidos en aquella.

RESOLUCIÓN

Concluida la investigación, en aplicación del artículo 29 de la Ley del Síndic, formulamos las siguientes observaciones:

PRIMERO: SUGERIR al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, la modificación de sus criterios de actuación para la producción de actos en aquellos supuestos en los que, de la tramitación del procedimiento, resulten aspectos relevantes no conocidos por las personas, de modo que le sea ofrecido periodo de alegaciones para la defensa de su posición conforme al artículo 119.3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

SEGUNDO: RECOMENDAR al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana que revise su actuación retrotrayendo sus actuaciones para ofrecer periodo de alegaciones a la persona promotora de la queja en relación con la nueva argumentación de la Universidad de Valencia (artículo 119.3 de la Ley 39/2015) relativa a la aplicación al supuesto del artículo 14.1.j de la Ley de Transparencia y de modo posterior, resuelva la reclamación de forma expresa, motivada y (en cuanto a lo expuesto en el presente acto) congruente con los argumentos contenidos en aquella.

TERCERO: Comunicar a la administración citada. Sus autoridades y/o personal funcionario estarán obligados a responder por escrito a la presente Resolución, a través del órgano competente, en término no superior al de un mes, manifestando si las observaciones finales realizadas por el Síndic son o no aceptadas. En tal sentido:

- Si las observaciones finales realizadas en la presente Resolución son aceptadas, la respuesta deberá concretar un plazo razonable para su cumplimiento transcurrido el cual, se deberá comunicar a esta Institución el citado acto de cumplimiento. Si expirado el mismo, la administración no adoptara las medidas citadas o no informase al Síndic de las razones que justifiquen tal situación, la persona promotora de la queja podrá ponerlo en conocimiento del Síndic y este, comunicarlo a la máxima autoridad del organismo o departamento afectado y, en su caso, del Presidente de la Generalitat.
- Si no fuera obtenida una respuesta adecuada, el Síndic incluirá este asunto en el próximo informe, ordinario o especial, que eleve a Les Corts, con expresa mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud. A la vista del contenido del informe remitido por el Síndic, la Comisión de Peticiones podrá solicitar de la Autoridad competente la instrucción del expediente correspondiente para la depuración de las responsabilidades disciplinarias en que pudiera haber incurrido el funcionario actuante o remitir al Ministerio Fiscal los antecedentes del caso, por si resultaren indicios de responsabilidad penal.
- En caso, de no aceptación, la respuesta deberá acompañarse de los motivos que justifiquen tal posición.

CUARTO: Poner en conocimiento de la persona promotora de la queja.

Atentamente,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana