

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 10 de junio de 2025, tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED] de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifestaba no estar de acuerdo con la Resolución de 5 de mayo de 2025 del Vicerrector de Internacionalización de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), por la que se concedía parcialmente el acceso a la siguiente información pública, relativa a las relaciones de la Universidad Politécnica de Madrid con entidades vinculadas a China:

1. Confirmación y actualización del listado completo y copias de todos los acuerdos y memorandos de entendimiento vigentes o firmados por la UPM.
2. Información de colaboraciones relevantes con cualquier otra entidad o con empresas chinas en proyectos de innovación tecnológica, especialmente en áreas como la energía, la construcción y las tecnologías de la información.
3. Información detallada y actualizada sobre todos los campus, centros o instalaciones de la UPM en China, en concreto: ubicación y descripción de cada campus/centro; costes de establecimiento y mantenimiento, desglosados por año desde su creación; fuentes de financiación (públicas, privadas, mixtas, identificándolas con precisión); número de estudiantes, profesores y personal administrativo, total y desglosado; actividades académicas, de investigación y de extensión.
4. Datos actualizados sobre la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores entre la UPM y entidades chinas, en concreto: número de estudiantes de la UPM en estancias en China y viceversa con instituciones de destino/origen; número de profesores e investigadores de la UPM en estancias en China y viceversa, con instituciones y duración de estancias, costes de movilidad (becas, ayudas, viajes), desglosados por año y tipo de movilidad.
5. Información actualizada sobre proyectos de investigación conjuntos entre la UPM y entidades chinas, en concreto: listado de proyectos, con título, investigadores, entidades y financiación; presupuesto y gastos de cada proyecto, desglosados por año; resultados objetivos y publicaciones relevantes.
6. Cualquier otra información económicamente relevante sobre cualquiera de las relaciones de la UPM con las entidades chinas.

SEGUNDO. El interesado presentó su reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el día 1 de junio de 2025. Posteriormente, este órgano remitió la documentación a este Consejo de Transparencia y Protección de Datos el día 10 de junio de 2025.

TERCERO. El día 13 de junio de 2025 se envió al reclamante comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En la misma fecha, se trasladó la documentación a la Universidad Politécnica de Madrid, para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitiera un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulara las alegaciones que considerase oportunas.

CUARTO. El día 9 de julio de 2025 tuvo entrada un escrito de alegaciones de la Universidad Politécnica de Madrid, en el que, en síntesis, manifestaba que la información ya había sido trasladada al reclamante:

«La información requerida fue remitida al solicitante (se adjunta como documento nº3 la información remitida y como documento nº4 el acuse de recibo confirmatorio de la recepción de la información por el interesado, el 6 de mayo de 2025)».

No obstante, existen ciertos contenidos relacionados con los acuerdos firmados por la UPM que, en el momento de resolución de la solicitud, no fueron trasladados al interesado por la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), relativo a los intereses económicos y comerciales.

De acuerdo con las alegaciones de la UPM, *«con fecha 7 de julio de 2015 se ha entregado al reclamante la información solicitada relativa a los convenios suscritos por la UPM con organizaciones chinas. En concreto, se le han remitido los acuerdos internacionales de ámbito académico que se encuentran activos».*

QUINTO. Mediante notificación de fecha 17 de julio de 2025 se dio traslado de la citada documentación al reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC con un plazo máximo de diez días para que presentara las alegaciones que considerase oportunas.

Según ha quedado acreditado en el expediente, el trámite de audiencia fue notificado ese mismo día 17 de julio de 2025, sin que conste que el reclamante haya presentado alegaciones en uso del referido trámite.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

SEGUNDO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual *«se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».* En este caso, la reclamación ha sido presentada en plazo.

TERCERO. En este caso, el interesado formuló la reclamación por no estar de acuerdo con la denegación del acceso a los documentos mencionados en su primera petición, relativa a la confirmación y actualización del listado completo y a las copias de todos los acuerdos y memorandos de entendimiento vigentes o firmados por la UPM. Dicha denegación se fundamentó en la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIPBG, relativo a los intereses económicos y comerciales, en los siguientes términos:

«El fundamento de la denegación de acceso no es otro que la existencia de un perjuicio concreto para los intereses económicos y comerciales de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), y por tanto, la solicitud de información en este punto se encuentra incursa en la limitación de acceso a la información establecida en el Art 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, al afectar y suponer un perjuicio a los intereses de la referida Universidad.

La información solicitada en toda su extensión contiene datos (centros de estudio de origen y acogida, número de plazas previstas de cada universidad, duración de la movilidad, nivel de estudios, rama de conocimiento y nivel de idioma requerido, entre otros) que afectan a la estrategia de internacionalización de la UPM y puede suponer un perjuicio en su posición competitiva en el mercado.

En este punto, la solicitud tiene por objeto conocer el contenido- más allá de sus líneas generales-, de los convenios de colaboración y memorandos de entendimiento que tal y como se ha expuesto, contienen información relevante para la estrategia que la UPM va a desarrollar.

Constituye una circunstancia de extraordinaria relevancia a la hora de analizar el perjuicio que podría derivarse del acceso a la información solicitada, que la Universidad Politécnica de Madrid es un ente público con autonomía, y como tal desarrolla una actividad de especial relevancia internacional. En este sentido, la articulación de acuerdos y memorándums estratégicos entre la UPM y las instituciones académicas chinas constituye el fundamento último en el que se basa la colaboración educativa.

En otras palabras, la UPM opera en condiciones de competencia frente a entidades de su misma naturaleza y la puesta de manifiesto de datos relevantes comprendidos en sus Convenios supondría revelar y poner de manifiesto su estrategia comercial con el consiguiente perjuicio competitivo, al conocer sus competidores cuáles serán no solo las líneas generales de actuación, sino aspectos concretos y específicos cuyo conocimiento por tales competidores lo pondría en una situación de desventaja.

La petición de información supone por tanto un perjuicio (test del daño) concreto, definido, de carácter real y no hipotético a los intereses económicos y comerciales de la UPM. La petición de información, no supera por tanto, el Test del daño.

Por lo expuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1 apartado h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el artículo 34 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, no procede el acceso a la información solicitada en este punto lo que se justifica por la necesidad de evitar un perjuicio en las relaciones entre la UPM y las Instituciones educativas de la República Popular China».

El interesado, en su escrito de reclamación, manifestó que este límite no es de aplicación en el presente caso por los motivos siguientes:

«Los "intereses económicos y comerciales" de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) no pueden impedir, en modo alguno, que se hagan públicos los convenios de una entidad de derecho público con universidades, empresas u otras organizaciones en China, o en cualquier otro lugar. Antes al contrario, deberían estar publicados en Internet, y su ocultación evidencia por sí misma presunto encubrimiento de hechos, documentos y datos de relevancia pública e interés general perfectamente exigibles por la normativa autonómica, estatal y europea de transparencia institucional. La resolución que aquí se combate afirma que la información solicitada "afecta a la estrategia de internacionalización de la UPM y puede suponer un perjuicio en su posición competitiva en el mercado". No obstante, la justificación de un

"perjuicio concreto", en todo caso, debe ser detallada y demostrable, no meramente hipotética. La UPM no especifica cómo la divulgación de los datos (centros de estudio, número de plazas, duración de la movilidad, nivel de estudios, rama de conocimiento, nivel de idioma) comprometería su competitividad de forma real y directa. Las universidades públicas no compiten en el mercado de la misma manera que las empresas privadas, y su misión principal es el servicio público, la docencia y la investigación, lo que implica una mayor exigencia de transparencia en el uso de los recursos públicos. [...]

Al igual que el resto de las universidades públicas de toda España, la Universidad Politécnica de Madrid UPM es una entidad pública cuya función primordial es el servicio público, la docencia, la investigación y la transferencia de conocimiento, no la obtención de lucro personal o empresarial en detrimento del interés general. Su actuación debe regirse por los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y, fundamentalmente, transparencia en la gestión de fondos públicos. No puede asimilarse a una empresa privada que opera en un mercado puramente competitivo, donde la divulgación de información estratégica pueda suponer un daño real y objetivo. El "interés comercial" de una universidad pública se limita a la optimización de recursos en el marco de su misión pública, nunca a la ocultación de información relevante para la fiscalización ciudadana por ejercicio del derecho de transparencia».

Independientemente de que el límite invocado por la UPM fuera de aplicación, tras consultar la documentación obrante en el expediente este Consejo ha tenido constancia de que el día 4 de julio de 2025 la entidad reclamada hizo públicas las copias de los acuerdos y los memorandos vigentes con instituciones chinas mediante un recurso compartido en *Drive*. Esta circunstancia fue trasladada al reclamante el día 17 de julio de 2025.

Por todo lo expuesto, y tras analizar la documentación divulgada por la UPM, este Consejo concluye que la información publicada con carácter posterior a la presentación de la reclamación coincide con los contenidos solicitados por el reclamante. Si tenemos en cuenta esta circunstancia, así como el hecho de que el interesado no ha efectuado alegaciones en uso del trámite de audiencia conferido, se habría producido la pérdida del objeto de la reclamación.

CUARTO. El interesado mencionaba en su escrito de reclamación que deseaba conocer información relativa a los *«datos económicos y de personal detallados para cada relación, centro, proyecto y actividad de movilidad, en formato digital y abierto, no solamente de la UPM, sino de todas las entidades que dependan de ella, o cualquier delegación, o cualquier tipo de representación o apoderamiento o acuerdo o convenio con terceros en China»*. Tras analizar los convenios, acuerdos y memorandos publicados, este Consejo ha verificado que en ellos existen cláusulas que hacen referencias a compromisos financieros y de gastos.

En este sentido, se recuerda que, en su escrito de reclamación, el interesado manifestó lo siguiente:

«La solicitud inicial de transparencia pedía explícitamente " compromisos financieros y de recursos de la UPM, y sus beneficios esperados y realizados " para cada acuerdo, así como "costes de establecimiento y mantenimiento, desglosados por año" de los campus/centros en China y las "fuentes de financiación (públicas, privadas, mixtas, identificándolas con precisión)". La resolución no aborda estas solicitudes de forma transparente, lo que es crucial para la rendición de cuentas que son imprescindibles para el Desglose Económico Detallado que se debe requerir».

No obstante, es necesario aclarar que en ningún momento ni el reclamante ni la UPM han facilitado la solicitud inicial de acceso a la información, por lo que resulta imposible para este órgano de garantía determinar si el reclamante estaría formulando nuevas peticiones en vía de reclamación. Si tenemos en cuenta que en la documentación divulgada ya figura información relativa a compromisos financieros y de gastos, así como el hecho de que el reclamante no ha efectuado alegaciones en uso el trámite de audiencia conferido por este Consejo, se confirmaría la pérdida sobrevenida del objeto de la reclamación mencionada en el fundamento jurídico cuarto.

Asimismo, y tras analizar los términos en los que el reclamante se refiere a la información solicitada, parecería que este estaría solicitando datos económicos, financieros y de personal desglosados de una manera específica en lo que supondría para la entidad reclamada la elaboración de un informe ad hoc. En este sentido, se recuerda al reclamante que existe una causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG relativa a las acciones de reelaboración.

En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 7ª, de 24 de enero de 2017, Recurso de apelación 63/2016, en su Fundamento de Derecho Cuarto 1 estableció lo siguiente:

«[...] Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art.18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art.13 de dicha Ley. De lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art.82 de la Ley 30/92) [...]».

Asimismo, de acuerdo con el Criterio Interpretativo 007/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, «[el concepto de reelaboración] puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta [...]». Este mismo criterio ha sido confirmado en otras resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como es el caso de la Resolución R/0792/2021, de 28 de marzo de 2022, y de la Resolución R/0437/2021, de 14 de octubre de 2021, en las que se concluye que no resulta exigible a la Administración la elaboración de informes específicos a medida.

No obstante, se matizan dos circunstancias en relación con el presente procedimiento de reclamación. La primera de ellas es que la necesidad de reelaboración no ha condicionado en ningún momento el carácter desestimatorio de la presente Resolución, que viene motivado por la pérdida del objeto de la reclamación. La segunda es que si el reclamante desea conocer la información citada al inicio del presente fundamento por considerar que los contenidos publicados no satisfacen las peticiones de su solicitud inicial —a la que este Consejo no ha tenido acceso—, el interesado siempre puede presentar una nueva solicitud de acceso a la información cuyo objeto sean los compromisos financieros y de gastos mencionados, acción permitida por la normativa de transparencia.

QUINTO. En el escrito de reclamación presentado, el interesado solicitaba de este órgano de garantía las siguientes actuaciones:

«[que] inicie de oficio una investigación exhaustiva y general sobre la gestión de todos los convenios y relaciones internacionales de la Universidad Politécnica de Madrid UPM y de todas las entidades dependientes de la UPM, o en las que la UPM haya delegado cualquier tipo de representación en China, pero muy especialmente aquellas con implicaciones económicas y con entidades chinas, o de otros países, como los Estados Unidos, o países árabes para determinar la existencia de negocio ilícito encubierto, fraude fiscal, incompatibilidades o conflictos de intereses de funcionarios y altos cargos directivos, y asegurar el cumplimiento de la legalidad y el interés general, considerando todas las referencias verificables en Internet y en procedimientos de fiscalización contable, en procedimientos judiciales precisados “ ut supra ”, y que se ponga en conocimiento de la Fiscalía cualquier indicio racional de criminalidad».

La reclamación prevista en el artículo 47 LTPCM se configura como un recurso mediante el cual pueden impugnarse las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información. En los fundamentos jurídicos tercero y cuarto de la presente Resolución, este Consejo ya se ha pronunciado sobre el objeto de la solicitud presentada por el reclamante, por lo que el resto de actuaciones materiales instadas por el interesado en su escrito de reclamación quedarían fuera del ámbito del presente procedimiento.

Asimismo, y en relación con el inicio de procedimientos investigadores o sancionadores, el reclamante estaría solicitando de este Consejo una serie de actuaciones materiales vinculadas a potestades que escapan a su ámbito de actuación. En este sentido, se informa al interesado de que la legislación básica del Estado carece de un régimen investigador o sancionador específico relativo a la transparencia, situación asimilable a la normativa de la Comunidad de Madrid desde la entrada en vigor de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 8.5 modificó el Título IV de la Ley 10/2019.

Este Consejo cuenta con un reconocimiento expreso del ejercicio de una potestad sancionadora en virtud del artículo 9 de la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid, por el que se modificó la Ley 10/2019. En virtud de esta norma, se atribuyó a este Consejo de Transparencia y Protección de Datos el ejercicio de la potestad sancionadora prevista en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. No obstante, esta potestad no guarda relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Por todo lo expuesto, se entiende que el reclamante desea formular una denuncia por entender que la actuación de la UPM ha podido suponer una infracción penal o administrativa. La mencionada Ley 2/2023 tiene como objetivo proteger a las personas que en un contexto laboral o profesional detecten infracciones penales o administrativas graves o muy graves y las comuniquen mediante los mecanismos regulados en ella. Así, establece en su artículo 16.1 que *«toda persona física podrá informar ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante o ante las autoridades u órganos autonómicos correspondientes, de la comisión de cualesquiera acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley, ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno»*.

En la Comunidad de Madrid, la ya mencionada Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid, adicionó un nuevo precepto al artículo 77 LTPCM. En virtud de este nuevo apartado, se asignó a este Consejo de Transparencia y Protección de Datos el ejercicio de las funciones que la Ley 2/2023 atribuye en su artículo 43 a la Autoridad Independiente de Protección del Informante.

No obstante, un procedimiento de reclamación no sería el cauce adecuado para remitir información relativa a hechos que pudieran estimarse constitutivos de un ilícito penal o infracciones administrativas en un contexto laboral o profesional. Así, en el caso de que el reclamante se encontrase incluido dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la mencionada norma, este debería proceder según lo dispuesto en los artículos 17 y ss. de la citada Ley 2/2023 y a través del canal externo, que es el medio previsto legalmente para poner este tipo de información a disposición de la autoridad competente.

Por tanto, y en virtud del principio de legalidad de la potestad sancionadora previsto en el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no existe un reconocimiento expreso reconocido a este Consejo por una norma de rango de Ley que lo habilite para iniciar los procedimientos investigadores o sancionadores mencionados por el reclamante.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: JESÚS MARÍA GONZÁLEZ GARCÍA - ***2050**
Fecha: 2025.11.28 16:42