

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 291-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Universidad de les Illes Balears.

Información solicitada: Información estadística sobre prácticas curriculares y extracurriculares.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó a la Universidad de Illes Balears (UIB) el 16 de noviembre de 2022, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“Archivo reutilizable (formato CSV, etc.) que contenga información en relación con las prácticas curriculares y extracurriculares desde el año 2014 hasta actualidad, solicitando las siguientes columnas/información: genero_alumno, codigo_RUCT, titulación_alumno, centro_alumno, entidad_empresa, tipo_entidad, horas_semanas, horas_totales, tipo_practicas*2, credits, ayuda_economica_mes, MesAño_InicioPracticas, MesAño_FinPracticas, información_publicacion*1. *1.*

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

*Información como podría ser: desarrollador de software, auxiliar de recursos humanos, etc. (información que describa la función a realizar) *2. Tipo prácticas: curricular, extracurricular o interna.*

Motivación

Estadística relativa a alcance, evolución y calidad.”

El 16 de diciembre de 2022 la Secretaría General de la Universidad de Illes Balears dictó resolución en la inadmitía la solicitud por ser necesaria una acción previa de reelaboración para aportar la información solicitada.

2. Disconforme con esta resolución, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), el 1 de enero de 2023, con número de expediente 291-2023 en su sede electrónica.
3. El 26 de enero de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de la Universidad de Illes Balears, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 17 de febrero de 2023 se remite contestación al CTBG, con el siguiente contenido:

“(....)

1. En primer lugar, con carácter previo a la cuestión de fondo requerida, se hace necesario indicar cuál es el marco normativo que ampara la realización de las prácticas de los alumnos universitarios. En concreto, dicho marco viene establecido por el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios.

(....)

Precisado lo anterior, y dada dicha autonomía universitaria, debe hacerse constar que la casuística respecto de la forma de gestionar las prácticas en las diferentes universidades españolas difiere ostensiblemente de unas a otras.

Así, hay universidades que tienen procedimientos armonizados y unos sistemas automatizados y centralizados para la gestión de las prácticas. Ambos elementos, procedimientos y sistemas de gestión informática, les permite generar listados reutilizables con la información solicitada de forma ágil y eficiente. Este sería el caso de la Universidad que ha aportado como ejemplo en su reclamación el reclamante (EJEMPLO_DATOS_SOLICITUD).

En el caso de la Universidad de las Illes Balears (UIB), si bien se está dedicando importantes esfuerzos en seguir el ejemplo de estas universidades y, por tanto, en mejorar la gobernanza de sus datos, nos encontramos con procedimientos diversos y con sistemas de gestión insuficientes o heterogéneos que nos impiden generar los listados solicitados, como sí pueden hacer otras universidades.

Cabe decir que en el año académico 2020-2021 se adquirió por la UIB un nuevo sistema de gestión académica, que incluye un módulo de gestión de las prácticas externas. El mencionado sistema que funciona sobre SIGMA se va implantando por fases, estando pendiente de implantación el mencionado módulo de gestión de las prácticas externas.

Por consiguiente, a la espera de que el mismo se ponga en funcionamiento, la UIB sigue gestionando las prácticas de la forma que se ha venido haciendo hasta la fecha.

2. Preciado lo anterior, se hace necesario exponer de forma concreta el modo de gestión actual de las prácticas académicas de los estudiantes de la UIB.

La UIB gestiona las prácticas de los alumnos de forma descentralizada del siguiente modo:

a) Las prácticas curriculares correspondientes a los Planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos oficiales de grado se gestionan de forma independiente y autónoma por cada una de las diez Facultades y por la Escuela Politécnica Superior.

En ese sentido, el apartado 1 del artículo 55 («Naturaleza y creación» [De los Centros]) de los Estatutos de la UIB, aprobados por el Decreto 64/2010, de 14 de mayo (BOIB núm. 76, de 22 de mayo) establecen lo siguiente: «Las Facultades y las Escuelas son los centros encargados de organizar las enseñanzas y los procesos académicos, administrativos y de gestión conducentes a la obtención de los títulos de grado». El mencionado precepto se encuentra en consonancia con lo establecido en el apartado 1 del artículo 8 («Facultades, escuelas y escuelas de doctorado») de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU).

Para ilustrar el sistema de gestión de estas prácticas se ha solicitado informe al director de la Unidad de Gestión de los Estudios de Grado, que se adjunta como documento núm. 1.

Conforme a dicho informe puede constatarse lo siguiente: «Por todo lo expuesto, es importante destacar que no hay ningún aplicativo, ni procedimiento que pudiera servir para organizar, recoger y procesar los datos de diferente naturaleza referidos

a las prácticas de todos los planes de estudios. Algunos centros tienen su propio programa, ya sea creado por ellos mismos, o empleando algún programa ofimático de- terminado, de tipo comercial». A continuación, podemos leer: «Cabe apuntar que la UIB cambió de sistema de gestión académica durante el curso 2020-21. En el tiempo en que ÁGORA era la aplicación de gestión académica que utilizaba la UIB, únicamente quedaba reflejado en el expediente académico del alumno la calificación final y el tutor; todo el resto de información referida a las prácticas de los alumnos, no se registraba directamente en la aplicación sino que se gestionaba aparte de la misma con sistemas de control y seguimiento, como se ha indicado, diferentes y propios de cada Facultad y Escuela Universitaria [...].»

b) Las prácticas curriculares correspondientes a los Planes de estudios conducentes a los títulos oficiales de postgrado se gestionan por el Centro de Estudios de Postgrado.

En ese sentido, el apartado 1 del artículo 63 («Naturaleza y régimen jurídico» [Del Centro de Estudios de Postgrado]) de los Estatutos de la UIB establecen lo siguiente: «El Centro de Estudios de Postgrado es el órgano responsable, bajo la dirección del Consejo de Gobierno y del Consejo de Dirección de la Universidad, de la promoción, selección, coordinación y gestión académica de los títulos oficiales de postgrado, de los títulos propios de postgrado y de los títulos de formación continua.» (...)

Para ilustrar el sistema de gestión de estas prácticas se ha solicitado informe al director de la Unidad de Gestión de los Estudios de Postrado, que se adjunta como documento núm. 2.

En el mismo, podemos constatar la siguiente conclusión: «Por todo lo expuesto, en este momento, al no tener una aplicación de gestión de prácticas es totalmente inviable ofrecer los datos solicitados sobre las prácticas curriculares gestionadas en posgrado desde el año 2014 sin tener que cruzar los datos gestionados en el Excel, la aplicación de convenios, los anexos de cada alumno y la aplicación de gestión académica y después elaborar los informes correspondientes.»

c) Finalmente, las prácticas extracurriculares se gestionan desde el Departamento de Orientación e Inserción Laboral de la Fundación Universidad-Empresa de las Islas Baleares, MP, entidad dependiente de la UIB.

Con el fin de ilustrar la situación en relación a las prácticas extracurriculares se ha solicitado el pertinente informe a la directora del DOIP, que se adjunta como documento núm. 3.

Según dicho informe, únicamente podría generarse una pequeña parte de los ítems solicitados (5/14) y siempre a partir del año 2014. Y respecto del resto de la información solicitada (9/14), tal y como señala la directora del DOIP «De las columnas que hasta día de hoy no podemos obtener datos [relacionadas con anterioridad], podríamos estudiar la posibilidad de obtenerlos, lo que comportaría incorporar algunos de los que se mantienen desde los diferentes sistemas de gestión de las prácticas que utiliza cada Centro de la universidad (Facultades, Escuelas, etc.). Por tanto, para poder dar respuesta a estos campos necesitaríamos ampliar y modificar las consultas y la herramienta de gestión».

Por tanto, como ponen de manifiesto los tres informes antes mencionados, cada una de estos centros gestores de las prácticas académicas de los estudiantes de nuestra Universidad tienen sus propia normativa, procedimientos y sistemas de gestión de las mismas. Todos ellos son diferentes y adecuados a las características de los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos oficiales ya sean de Grado o de Postgrado.

3. Por todo lo anteriormente expuesto, la UIB resolvió inadmitir a trámite la solicitud de acceso a la información pública presentada (...)

En relación a la motivación transcrita, hay que señalar que de la exposición realizada en los apartados anteriores y la documentación adjunta se pone de manifiesto que lo esencial en este caso no es tanto que la información esté en posesión de varias unidades, hecho este que ha quedado claramente constatado, sino la necesidad de reelaboración de la información. En este sentido, cabe remarcar el hecho de que cada una de los centros y unidades encargados de la gestión de las prácticas curriculares y extracurriculares tiene normativa específica que dificulta la aplicación de criterios homogéneos, utiliza distintos procedimientos y sistemas de gestión también diferentes. En definitiva, en todos y cada uno de los casos, para dar respuesta a la solicitud de información realizada por el reclamante, (...), sería necesario que cada unidad o centro elaboraran de manera particularizada y manual, un informe ad hoc, cruzando datos de diferentes fuentes de información e interpretando los criterios utilizados por cada una de dichas fuentes.

(...)"

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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la 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”*. De este modo, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la “información pública” como “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”.

La información solicitada es información pública, al haber sido elaborada por una universidad pública en ejercicio de sus competencias reconocidas en la Ley Orgánica

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario⁶, la cual precisamente impone obligaciones de transparencia en su artículo 59.

4. Según se describe en los antecedentes, la UIB ha indicado, tanto en su resolución de diciembre de 2022 como en sus alegaciones, la concurrencia del artículo 18.1.c)⁷ de la LTAIBG, que contempla la inadmisión a trámite de las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Por lo que respecta a la aplicación de las causas de inadmisión, debe indicarse que, aunque la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, este derecho puede verse limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En lo que respecta a la motivación de la solicitud, la LTAIBG dispone en su artículo 17.3 que no es necesario motivar la solicitud. No obstante, la motivación confesada por el solicitante servirá, en ocasiones, para ponderar la aplicación de los límites legales de acceso.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, afirmaba que “(...) *Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1. (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*”.

De ello deriva que la aplicación de una causa de inadmisión deba realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente.

En relación con la causa de inadmisión invocada, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG⁸, el

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-7500>

⁷ [BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887)

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre⁹, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

El contenido de este criterio debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. 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 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 que 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.

Si se constata la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si existe la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se*

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de *«expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)*».

Se confirma, así, el criterio interpretativo del CTBG, en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En el caso de esta reclamación, la universidad invoca que la información solicitada se encuentra diseminada entre las diez facultades que la componen, más la escuela politécnica superior, el Centro de Estudios de Postgrado y el Departamento de Orientación e Inserción Laboral de la Fundación Universidad-Empresa de las Islas Baleares, MP, entidad dependiente de la UIB. Ello supondría que para poder suministrar la información requerida *“sería necesario que cada unidad o centro elaboraran de manera particularizada y manual, un informe ad hoc, cruzando datos*

de diferentes fuentes de información e interpretando los criterios utilizados por cada una de dichas fuentes”.

En conclusión, a la vista de los argumentos precedentes y de la justificación aportada por la UIB, este Consejo considera que procede apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG y que, en consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.

Como se ha indicado en otras resoluciones por parte del CTBG, la transparencia, aparte de un ejercicio de rendición de cuentas y de acercamiento de la gestión pública a la ciudadanía, también debe ser considerada como una oportunidad para mejorar los procesos internos de recopilación y archivo de la información. Según ha indicado la UIB ese proceso ha comenzado pero aún no cristalizado en una herramienta que permita la obtención de la información solicitada. Es de esperar que en un futuro próximo la UIB esté en condiciones de aportar la información solicitada tal y como han hecho otras universidades públicas españolas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la Universidad de Illes Balears.

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 Gobierno¹⁰, 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 Públicas¹¹.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2023-0857 Fecha: 06/10/2023

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>