



## Resolución RT 0371/2018

**N/REF:** RT 0371/2018

**Fecha:** 1 de febrero de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Universidad Rey Juan Carlos

**Información solicitada:** Solicitudes y resoluciones de convalidación de créditos de los estudios vinculados al Instituto de Derecho Público.

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG) y con fecha 25 de julio de 2018 la siguiente información:

*" Todas y cada una de las solicitudes de alumnos para la convalidación de créditos y las resoluciones a estas en todos los estudios vinculados al Instituto de Derecho Público (IDP), dependiente de la Universidad Rey Juan Carlos entre los cursos 2005-06 y 2017-18, ambos inclusive. Solicito que en la información se incluya: curso o máster sobre el que iba la solicitud, fecha de la solicitud, fecha de la resolución, créditos y asignaturas que se le convalidan, Título de origen por el que se piden las convalidaciones, universidad del Título de origen por el que se piden las convalidaciones, créditos y asignaturas que se solicitaban convalidación en la solicitud del alumno en cuestión, quien firmaba la resolución de las convalidaciones, etcétera".*

---

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

2. Al no estar conforme con la respuesta de la Universidad Rey Juan Carlos de fecha 1 de agosto, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 23 de agosto de 2018, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 30 de agosto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Secretaria General de la Universidad Rey Juan Carlos, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 28 de septiembre, la mencionada institución realizó las siguientes alegaciones :

*“- En primer lugar, la identidad de los estudiantes matriculados en cualquier titulación se considera un dato de carácter personal protegido, conforme al artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El solicitante únicamente podría tener acceso a esta información si hubiera consentimiento expreso y por escrito de todos y cada uno de los afectados.*

*- En segundo lugar, ésta y otra información relativa al Máster Universitario en Derecho Público del Estado Autonómico se encuentra sub iudice, sometida en estos momentos a estudio y valoración judicial por el Juzgado de Instrucción número 51 de Madrid. El artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, añade que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*

*- Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debe limitarse el acceso a toda información cuya difusión pudiera suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

*- Además, para poder conseguir toda esta información es necesaria una reelaboración previa, aspecto considerado en el artículo 18. 1.c) 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.”*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

---

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

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<sup>3</sup>, la Presidencia 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 virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito Convenio<sup>5</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar la presente resolución, según consta en el expediente la Universidad rey Juan Carlos no ha facilitado la información por considerar aplicable los límites recogidos en el artículo 14.1 e) y f)<sup>6</sup> además de alegar la aplicación del límite recogido en el artículo 15<sup>7</sup> y el artículo 18.1c) de la LTAIBG<sup>8</sup>.

Por lo que respecta a la causa de inadmisión del artículo 14.1 e) y f) de la LTAIBG, según el cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación, y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios así como la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, aprobó el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio de 2015<sup>9</sup>, donde se indica lo siguiente:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

---

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

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

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/transparencia/portal\\_transparencia/informacion\\_econ\\_pres\\_esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html)

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

<sup>9</sup> [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)".

Asimismo, hay que tener en cuenta los recientes pronunciamientos judiciales recaídos sobre este asunto, entre los que destacan los siguientes:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015:

*"(...) Este derecho solamente se verá 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 todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".*

*"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales".*

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que

*“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”.*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015:

*“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.*

*“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016:

*“El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria”. “Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de*

*derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia”.*

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016:

*“La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)”.*

Asimismo, y de acuerdo con la línea mantenida por este Consejo de Transparencia en sus Resoluciones, entre otras, R/0273/2017, de 11 de septiembre de 2017 y R/0474/2017, de 22 de enero de 2018, debe insistirse en la necesidad de una interpretación restrictiva del límite previsto en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG, -coincidente con la del art. 3.1.i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos- **restringiéndolo a información que pueda perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.**

Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).

A la luz de la jurisprudencia citada, este Consejo considera que, a pesar de lo indicado por la URJC, no resultaría de aplicación el referido límite en la medida en que la información solicitada no ha sido elaborada expresamente con ocasión del procedimiento judicial pendiente, asimismo tampoco se ha acreditado que la estrategia procesal de una de las partes procesales se viera efectivamente perjudicada por dicho acceso.

4. En las alegaciones remitidas por la Universidad Rey Juan Carlos, se ha indicado que no pueden facilitar la información al estar sometidos los datos de sus alumnos a la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal. A estos efectos, cabe recordar, que el artículo 3.a) de la Ley

Orgánica 15/1999<sup>10</sup>, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal -desde ahora, LOPD- define el dato personal como *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”* -dado que las personas jurídicas no son titulares del derecho de protección de datos-, mientras que, por otra parte, el artículo 5.1.f) del Real Decreto 1720/2007<sup>11</sup>, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, contempla la siguiente definición de dato de carácter personal: *“cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*. Por lo tanto, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG que regula la relación del derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de datos.

Con relación a este extremo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el anteriormente citado Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 21 de mayo de 2015, relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información. Para su aplicación al presente caso hay que partir del hecho que la información solicitada se refiere a las solicitudes de los alumnos para la convalidación de créditos, puede afirmarse que la misma contiene datos personales, pero a pesar de invocar el límite contemplado en el artículo 15 hay que recordar lo dispuesto en el punto 4 de dicho artículo: *“No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que impida la identificación de las personas afectadas”*. Por lo tanto, se puede facilitar la información solicitada si se realiza la debida anonimización del mismo.

5. Para finalizar la URJC alega la aplicación del artículo 18.1 c) de la LTAIBG. A este respecto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aprobó el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre<sup>12</sup>, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-23750-consolidado.pdf>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-979&tn=1&p=20120308#a5>

<sup>12</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)

esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica.

Este planteamiento ha de ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

6. Tomando en consideración lo expuesto, cabe concluir que en el caso de referencia no concurre la causa de inadmisión invocada por la URJC. Tal y como se ha reseñado, el objeto de la solicitud es obtener las solicitudes de convalidación de créditos de los alumnos vinculados al Instituto de Derecho Público de la URJC. Sin lugar a dudas puede tratarse de información voluminosa pero ello no implica que sea precisa una tarea de reelaboración. En este sentido, cabe advertir que el solicitante ha indicado que se formalice el acceso -artículo 20.1 LTAIBG- a ser posible en formato accesible, bastaría con que la URJC le suministrase la hoja de cálculo, Excel, etc. en la que figurase los datos solicitados extrayendo –en el caso de que existan- las categorías de datos solicitadas.

Circunstancia que en este caso concreto no justifica, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c), dado que, la información no debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información o, en los términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, concurre el presupuesto de que “la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación” –Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], por entender que su objeto se trata de información pública a los efectos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

**SEGUNDO: INSTAR** a la Universidad Rey Juan Carlos a que, en el plazo de dos meses, traslade la información solicitada al interesado.





**TERCERO: INSTAR** a la Universidad Rey Juan Carlos, a que en el mismo periodo de tiempo remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia que acredite el cumplimiento de la presente resolución

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 Gobierno<sup>13</sup>, 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 Públicas<sup>14</sup>.

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-Administrativa<sup>15</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>