



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 008-017810
N/REF: R/0340/2018 (100-000945)
FECHA: 30 de agosto de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 4 de junio de 2018, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] se dirigió a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED), el 2 de mayo de 2018 al objeto de obtener la siguiente documentación:

Me dirijo a ustedes para preguntarles acerca del uso y funcionamiento del portal de transparencia de su institución. Concretamente me gustaría conocer:

- *Usuarios y usuarios nuevos por mes desde su apertura*
- *Número de páginas vistas por mes desde su apertura*
- *Número de documentos consultados por mes desde su apertura.*
- *Ejercicios de derecho de acceso a información pública por mes desde su apertura*
- *Tasa de rebote y rebote de la página principal por mes desde su apertura.*
- *Igualmente, respecto a su universidad, me gustaría tener los siguientes datos:*
- *Número de alumnos de grado y master oficial, así como de Personal Administrativo y Docentes por curso desde el curso 2010-2011*
- *Número de votos por sector (PAS, Docentes y estudiantes) en las elecciones a claustro desde 2011.*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



Todo ello con motivo de un estudio comparado que estamos realizando.

2. Mediante resolución de 31 de mayo de 2018, la UNED resolvía:

Primero.- Acceder a su petición de acceso en los siguientes términos:

En referencia a la petición de información sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Se adjunta a esta resolución un documento Excel con la fecha de entrada de las solicitudes recibidas.

1. El número de alumnos matriculados en los estudios de la UNED es un dato público y de libre acceso desde el apartado ESTADÍSTICAS de nuestro Portal de Transparencia.

2. Asimismo, en el apartado PERSONAS del Portal de Transparencia está disponible un documento en el que puede consultar la evolución de la plantilla de la UNED desde el año 2010.

3. Desde el año 2011 se han celebrado elecciones al Claustro en 2014, la información sobre la participación en estas elecciones se puede consultar en el siguiente enlace:

http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,39276607&_dad=portal&_schema=P ORTAL

Segundo. - Denegar el acceso a la información referente al número de usuarios y usuarios nuevos, número de páginas vistas, tasa de rebote y rebote de la página principal y número de documentos consultados, de nuestro Portal de Transparencia, por entender que la petición no se ajusta a la definición que de información pública establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [en adelante LTAIBG]

En concreto, 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 un órgano o entidad y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. En definitiva, la ley circunscribe el concepto de información pública a aquella que es consecuencia del desarrollo de las competencias que las instituciones públicas tienen formalmente atribuidas.

A este respecto, hay que señalar que según los Estatutos de la UNED, aprobados por Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre, la Universidad desempeña el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio siendo sus funciones específicas, además de las establecidas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y demás normativa estatal aplicable, las enumeradas en el artículo 4 de dichos Estatutos.

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que el análisis de tráfico de las páginas webs no es una función recogida en la legislación general que pueda resultar de aplicación tanto a la UNED como al resto de las administraciones y entidades del sector público.

3. Con fecha 4 de junio de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito fechado el 31 de mayo por el que [REDACTED]



interponía reclamación al amparo del art. 24 de la LEY 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en la que señalaba lo siguiente:

Estoy realizando un estudio comparado del uso de los portales de transparencia de las universidades de España, igual que en años anteriores lo he hecho sobre ayuntamientos o comunidades autonomas. Al solicitar datos de acceso de usuarios al portar recopilados por Google Analytics (que tienen con las cuentas de GA UA-13278926-1 y UA-13278926-4) rechazan la pregunta, dado que dicen que al no ser una actividad relativa a la acción universitaria en sí misma, no está cubierta por la información pública.

Sin embargo, consideramos de que, además de ser una práctica común de todos los portales hasta la fecha, o teniendo como motivo de denegación el desconocimiento de datos, consideramos pertinente señalar:

- La UNED ha asumido el desarrollo de un portal de transparencia propio en lugar de recurrir al portal de transparencia de la AGE.

-La ley de Transparencia (art 6)considera información institucional la relativa, entre otros temas a "formación relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa"

- La misma ley en su artículo 14 señala "información pública 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."

Consideramos que la creación de un portal propio constituye, por lo tanto, relativa a la función y normativa que desarrolla, y que es pública al ser elaborada en dicho ejercicio.

4. Recibida la reclamación, el contenido de la misma fue remitido el día 6 de junio a la UNED al objeto de que por dicha entidad se presentasen las alegaciones que considerase oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el día 21 del mismo mes y en el mismo se señalaba lo siguiente:

PRIMERA. - La UNED es una entidad de derecho público, que goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones, según consagra el artículo 27.10 de la Constitución Española. Además, y tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la universidad forma parte del sector público institucional, y se rige por su normativa específica, y supletoriamente, por la legislación vigente que le sea de aplicación.

Por tanto, la integración en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado no era posible, al no formar parte la UNED de dicho sector, siendo exclusivamente un órgano que se relaciona administrativamente con el actual Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

El desarrollo, mantenimiento y publicación de información en el Portal de Transparencia es una obligación legal para todos aquellos organismos incluidos en el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En ningún caso



es una función propia y específica de la Universidad como prestadora del servicio de educación superior a distancia.

SEGUNDA. - La UNED, a través de su Portal de Transparencia cumple con lo establecido en el Capítulo II de la Ley, en lo referente a las obligaciones de publicidad activa. La información de carácter institucional, organizativa y de planificación, según establece el artículo 6 de la Ley, se encuentra publicada en el Portal en los apartados UNED y GOBIERNO.

La regulación y control de las obligaciones de publicidad activa es diferente del ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el Capítulo III de la Ley, y que constituye el objeto de esta reclamación.

TERCERA. - El artículo 13 de la Ley 19/2013, entiende por información pública 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.

En el borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en trámite de audiencia pública, aclara el concepto de información pública al establecer que se considera que una información ha sido elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones de un órgano o entidad cuando sea consecuencia del desarrollo de las competencias que tiene atribuidas.

Según los Estatutos de la UNED, la Universidad desempeña el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio siendo sus funciones específicas, además de las establecidas en la LOU y demás normativa estatal aplicable, las enumeradas en el artículo 4 de dichos Estatutos:

- a) Facilitar el acceso a la enseñanza universitaria y la continuidad de sus estudios a todas las personas capacitadas para seguir estudios superiores que elijan el sistema educativo de la UNED por su metodología o bien por razones laborales, económicas, de residencia o cualquier otra.*
- b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística.*
- c) Establecer y desarrollar programas de educación permanente, promoción cultural, perfeccionamiento y actualización profesional.*
- d) Incorporar, desarrollar y facilitar el uso de los métodos y sistemas tecnológicos que en cada momento mejor se adecuen al modelo educativo de la UNED.*
- e) Desarrollar la investigación en todas las ramas de la ciencia, la técnica y la cultura.*
- f) Fomentar la formación y la promoción de todo su personal docente, investigador y de administración y servicios.*
- g) Facilitar la creación de una comunidad universitaria amplia y plural, fundada en unos conocimientos científicos y culturales que sirvan de unión y fomenten el progreso y solidaridad de los pueblos de España.*
- h) Desarrollar sus actividades docentes, de investigación y gestión en régimen de coordinación.*
- i) Favorecer el intercambio científico, la movilidad académica y la cooperación para el desarrollo de los pueblos.*



El desempeño de estas funciones nada tienen que ver con la realización de otra serie de actuaciones, tales como el análisis de tráfico de páginas web, los sistemas de quejas y sugerencias, o las encuestas de satisfacción, que algunas administraciones, organismos y entidades públicas realizan para conseguir una mayor satisfacción de los usuarios. El establecimiento de estos sistemas de análisis y la explotación de la información que se obtiene de ellos no tiene carácter obligatorio, ni forma parte de las funciones formalmente atribuidas a estas entidades, sino que son instrumentos útiles que permiten mejorar el servicio público que se presta a la sociedad.

Por todo ello, entendemos que los resultados de tráfico de páginas webs recopilados a través de Google Analytics no forman parte del concepto de información pública al que se refiere el citado artículo 13 la Ley.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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, el Presidente 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. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe hacerse una consideración relativa al ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG, cuyo Capítulo I es muy amplio e incluye a todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas.

En los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), quedó configurada como *institución de derecho público, de las contempladas en la*



Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dotada de personalidad jurídica y de plena autonomía en el desarrollo de sus funciones, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes (artículo 1) y desempeña el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio (artículo 3.1)

Por ello, le es plenamente de aplicación la LTAIBG, tanto en lo referente a la publicidad activa como en el derecho de acceso a la información pública.

4. Sentado lo anterior, relativo a una cuestión que, no obstante, no es cuestionada por ninguna de las partes de la presente reclamación, el fondo de la cuestión planteada es si la UNED dispone y, en ese caso, si debe proporcionar el *número de usuarios y usuarios nuevos, número de páginas vistas, tasa de rebote y rebote de la página principal y número de documentos consultados, de su Portal de Transparencia*; todo ello en un análisis más general en relación a si lo solicitado forma parte del concepto de información pública ex art. 13 de la LTAIBG.

Por otro lado, debe aclararse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que no le corresponde entrara a valorar la conveniencia, oportunidad o posibilidad de que la UNED forme parte de las entidades amparadas por el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, si bien entendemos que no puede ser utilizado como argumento en la presente reclamación que la existencia de un Portal de Transparencia autónomo sea un elemento determinante para considerar que por la UNED no se cumplen las obligaciones derivadas de la LTAIBG.

5. Entrando a analizar el fondo del asunto, la UNED deniega el acceso al *número de usuarios y usuarios nuevos, número de páginas vistas, tasa de rebote y rebote de la página principal y número de documentos consultados, de su Portal de Transparencia* al entender que esta información no se ajusta a la definición de información pública y, por lo tanto, del objeto del derecho de acceso, que se recoge en el art. 13 de la LTAIBG.

Teniendo en cuenta esta respuesta, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no alcanza a concluir si i) la información solicitada no existe, es decir, la UNED no explota esta información del tráfico de su portal de transparencia o ii) dispone de los datos pero entiende que no ha de suministrarlos porque los mismos no se han obtenido en ejercicio de las funciones que la entidad tiene conferidas.

Si la respuesta a la primera de las cuestiones es positiva, es decir, si los datos solicitados no están disponibles para la UNED- si bien de la información que aporta el solicitante en el escrito de reclamación y lo mencionado por la UNED en su escrito de alegaciones, al referirse a sistema de *google analytics*, parecería difícil entender que ello es así- este hecho implica que la solicitud de información



carece de objeto por cuanto no puede accederse a información que no existe. Y ello, sin extraer de este hecho un presunto incumplimiento o *mala gestión* de la UNED de su Portal de Transparencia, sin que quepa argumentar para ello, como hace el reclamante que es una *práctica común de todos los portales hasta la fecha*. Así, y aun cuando la existencia de un elevado número de información o datos a disposición de la ciudadanía es un objetivo deseable por este Consejo de Transparencia, máxime cuando esos datos viene referidos al uso de un Portal de Transparencia, con la consiguiente relevancia a la hora de valorar el uso de estos medios por los ciudadanos, la UNED no estaría incumpliendo ninguna obligación legal si no dispusiera de ellos.

6. Si, por otro lado, la respuesta a la primera cuestión fuera negativa, es decir, si la UNED sí dispusiera de ellos pero entendiera que no debe proporcionarlos, deben hacerse las siguientes precisiones.

El art. 12, conjuntamente con el 13 de la LTAIBG dispone que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, entendida 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”*.

A nuestro juicio, la referencia que realiza el art. 13 de la LTAIBG al ejercicio de las funciones del organismo sujeto a la LTAIBG en el que debe enmarcarse la información que puede ser solicitada debe entenderse en sentido amplio como Organismo Público y no limitarse, como parece que hace la UNED, a las funciones específicas que le han sido encomendadas.

A este respecto, si el argumento aportado por la UNED fuera entendido válido, podría defenderse por ejemplo que dicha entidad no debería proporcionar datos relacionados con la gestión de su personal como las retribuciones o criterios de reparto de productividades, por cuanto esta gestión de personal *ordinaria* no se encuentran dentro de las facultades que le son propias como Universidad Pública recogidas tanto en la Ley Orgánica de Universidades como en sus Estatutos.

Así, entendemos que el desarrollo de las funciones de un organismo público derivan no sólo de las fijadas en la normativa específica que le es de aplicación, sino de la adecuación de su actividad al conjunto del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, a las actuaciones y medidas llevadas a cabo para este fin. Entre ellas, las destinadas al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la LTAIBG como sería el desarrollo y puesta a disposición de los ciudadanos de un Portal de la Transparencia.

En este sentido, el acceso a información considerada pública sólo puede quedar limitado por la aplicación de los límites al acceso previstos por la LTAIBG, de acuerdo a la interpretación de los mismos realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia. Límites cuya



aplicación no ha sido alegada por la UNED ni este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera posible en el caso que nos ocupa.

Asimismo, y siempre partiendo del hecho de que los datos solicitados están disponibles para la UNED, ha de indicarse que, tal y como hemos mencionado con anterioridad, su conocimiento resultaría relevante al objeto de conocer el comportamiento de los ciudadanos respecto de la información que les es ofrecida en cumplimiento de las obligaciones de la LTAIBG, circunstancia que permitiría avanzar en la consolidación y mejora de la transparencia en nuestro país. Esta perspectiva, en términos de prestación de los servicios públicos, es la que incluso se desprende de las alegaciones remitidas por la UNED al firmar que: *El establecimiento de estos sistemas de análisis y la explotación de la información que se obtiene de ellos no tiene carácter obligatorio, ni forma parte de las funciones formalmente atribuidas a estas entidades, sino que son instrumentos útiles que permiten mejorar el servicio público que se presta a la sociedad.*

7. Por todos los argumentos y consideraciones anteriores, entendemos que la presente reclamación debe ser estimada y que la UNED debe
- Confirmar si posee o no los datos solicitados *número de usuarios y usuarios nuevos, número de páginas vistas, tasa de rebote y rebote de la página principal y número de documentos consultados, de su Portal de Transparencia.*
 - En caso de que dispusiera de los mismos, deben ser proporcionados al solicitante.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 4 de junio de 2018, contra la resolución de 31 de mayo de 2018 de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED).

SEGUNDO: INSTAR a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, responda al interesado en los términos señalados en el fundamento jurídico 7 de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED) a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la comunicación remitida al Reclamante.

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, 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.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

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

