



## **Resolución 59/2024, de 21 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-760/2022 / reclamación frente a la estimación parcial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Universidad de Salamanca**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 19 de octubre de 2022, D. XXX presentó, a través del formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, una solicitud de información dirigida a la Universidad de Salamanca. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

*“Archivo reutilizable que contenga información en relación con las prácticas curriculares y extracurriculares realizadas por los alumnos/as desde el año 2014 hasta última fecha consolidada para la Universidad de Salamanca, solicitando las siguientes columnas:*

*- género\_alumno, titulación\_alumno, centro\_alumno, entidad\_empresa, horas Semana, horas\_Totales, curricular\_extracurricular, créditos, ayuda Económica, MesAño\_Inicio Prácticas, Mes Año\_Fin Prácticas, información\_publicación\*1.*

*\*1. Información como podría ser: desarrollador de software, auxiliar, etc. (información que describa la función a realizar)”.*

El día 20 de octubre de 2022 la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León remitió la solicitud de información a la Universidad de Salamanca, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por considerar a esta competente para su tramitación a la vista de la información requerida.

Con fecha 15 de noviembre de 2022, la Universidad de Salamanca dictó una resolución en la que se comunica al solicitante lo siguiente:



*“(...) le informamos de que actualmente no tenemos toda la información que nos solicita.*

*Le facilitamos los datos que el Servicio de Inserción Profesional, Prácticas, Empleo y Emprendimiento nos ha proporcionado relativos a su consulta, incluidos en la tabla resumen que se adjunta. Desde el Servicio (SIPPE) nos indican que a lo largo de los años se han ido incorporando nuevos datos que no están disponibles (nd) para cursos previos”.*

**Segundo.-** Con fecha 26 de noviembre de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la estimación parcial de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

**Tercero.-** Una vez recibida la reclamación, nos dirigimos a la Universidad de Salamanca poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase acerca de lo que estimase oportuno sobre la falta de información que había dado lugar a la citada impugnación.

El día 14 de febrero de 2023 la Universidad de Salamanca remitió un escrito a esta Comisión de Transparencia en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

*“Que en fecha 20 de octubre de 2022 se recibió de esta Secretaría General una comunicación de la Junta de Castilla y León con la solicitud de acceso a información pública presentada por D. XXX (anexo I).*

*Que con fecha 15/11/2022 se le envió, a través del Portal de Transparencia de la Universidad de Salamanca, respuesta a su petición (anexo II).*

*Que el 17/11/2022, por vía correo electrónico, recibimos comunicación de D. XXX en el que decía: «Lo realmente solicitado no es un resumen genérico, sino un listado con mayor detalle de cada registro de los alumnos donde se pueda obtener información acerca del número de horas, entidad, ayuda económica, etc. (la información del escrito de solicitud) para poder realizar un estudio más exhaustivo.»*

*Que con fecha 29/11/2022, a través del Portal de Transparencia de la USAL, se le envía un nuevo escrito explicando por qué no se puede acceder a su petición conforme lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que en su art. 38.1 establece Causas de Inadmisión (anexo III).*

*La información solicitada no puede ser proporcionada atendiendo a la dificultad en conseguir los datos que nos solicita debido a la gestión descentralizada de las prácticas en la Universidad de Salamanca y la inexistencia de un repositorio*



*centralizado donde se recoja la información de todas y cada una de ellas. Recopilar, desde los centros y responsables de prácticas de Títulos Propios, y procesar toda la información solicitada comprometería seriamente el normal funcionamiento de los centros y de la Unidad de Información de Transparencia, por lo que se puede considerar que la petición es abusiva, de acuerdo a lo establecido en el criterio interpretativo Criterio CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 14 de julio de 2016: Causas de inadmisión de solicitudes de información, que en el punto 2.2.1 dice:*

*«Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*Cuando, de ser atendida, requiera de un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos»”.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.-** El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

**Segundo.-** La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

**Tercero.-** La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que formuló su solicitud de información pública en poder de la Universidad de Salamanca.

**Cuarto.-** Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

*“La reclamación se interpondrá 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 supuesto concreto, la reclamación frente a la resolución de la Universidad de Salamanca de 15 de noviembre de 2022 fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 26 de noviembre de 2022. En consecuencia, la reclamación ha sido presentada en tiempo y forma.

**Quinto.-** En el supuesto que nos ocupa, el reclamante solicita la siguiente información:

- Archivo reutilizable que contenga información en relación con las prácticas curriculares y extracurriculares realizadas por los alumnos/as desde el año 2014 hasta la última fecha consolidada para la Universidad de Salamanca, solicitando las siguientes columnas:



- género\_alumno, titulación\_alumno, centro\_alumno, entidad\_empresa, horas Semana, horas\_Totales, curricular\_extracurricular, créditos, ayuda Económica, MesAño\_Inicio Prácticas, Mes Año\_Fin Prácticas, información\_publicación.

En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, 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”*.

El artículo 4 del Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios dispone que:

*“Las prácticas académicas externas serán curriculares y extracurriculares.*

*a) Las prácticas curriculares se configuran como actividades académicas integrantes del Plan de Estudios de que se trate.*

*b) Las prácticas extracurriculares, son aquellas que los estudiantes podrán realizar con carácter voluntario durante su periodo de formación y que, aun teniendo los mismos fines que las prácticas curriculares, no forman parte del correspondiente Plan de Estudios. No obstante serán contempladas en el Suplemento Europeo al Título conforme determine la normativa vigente”*.

Así mismo, el artículo 17 del Reglamento de Prácticas Académicas Externas de la Universidad de Salamanca, de 30 de mayo de 2013, establece lo siguiente:

*“La competencia de la gestión de prácticas recae en la dirección de los centros académicos de la Universidad de Salamanca. El Servicio de Inserción Profesional, Prácticas y Empleo se configura como servicio transversal de apoyo a los diferentes centros”*

Por todo lo anteriormente expuesto, la información solicitada cumple los requisitos del artículo 13, ya que es información que debería obrar en poder de la Universidad de Salamanca, al haber sido elaborada en el ejercicio de sus funciones.

La Universidad de Salamanca en su Resolución de 15 de noviembre de 2022 proporcionó una parte de la información solicitada por el reclamante, concretamente la que obra en poder del Servicio de Inserción Profesional, Prácticas, Empleo y Emprendimiento.

Posteriormente, en contestación al correo electrónico remitido por el reclamante el día 17 de noviembre de 2022, la Universidad de Salamanca, con fecha 29 de noviembre de 2022, remitió una nueva contestación en la que indica lo siguiente:



*“En la respuesta facilitada al solicitante el 15 de noviembre desde la Unidad de Información de Transparencia únicamente se incluyó la tabla con datos agregados facilitada desde el SIPPE, que es la única información (numérica y agregada) de la que dispone en el Servicio de Inserción Profesional, Prácticas, Empleo y Emprendimiento.*

*Hay que señalar la dificultad en conseguir los datos que solicita ya que el SIPPE no dispone ni tiene acceso a los datos necesarios para satisfacer esta demanda de información: datos desagregados para cada una de las prácticas realizadas que únicamente se pueden obtener de los documentos de proyecto formativo donde se especifican quién, dónde, cuándo se realizan las prácticas y su naturaleza curricular o extracurricular, duración, si están dotadas con beca, etc.*

*Con carácter general, la gestión administrativa y académica de las prácticas en la Universidad de Salamanca corresponde a los centros académicos que son los que se encargan de elaborar estos proyectos formativos para documentar, ante de su comienzo, las prácticas de sus estudiantes.*

*Entendemos que la información solicitada no puede ser proporcionada atendiendo a la dificultad en conseguir los datos que nos solicita debido a la gestión descentralizada de las prácticas en la Universidad de Salamanca y la inexistencia de un repositorio centralizado donde se recoja la información de todas y cada una de ellas. De momento no disponemos de los medios necesarios para la preparación y digitalización de la información que nos solicita. Teniendo en cuenta esta situación, recopilar (desde los centros y responsables de prácticas de Títulos Propios) y procesar toda la información solicitada comprometería seriamente el normal funcionamiento de los centros y de la UIT, por lo que se puede considerar que la petición se puede encuadrar en el supuesto establecido en la LTAIG en su art. 18.1:*

*1.- Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...)*

*c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.*

Procede ahora, por tanto, analizar si proporcionar esta información pública concreta exigía o no una “acción previa de reelaboración”, en los términos dispuestos en el citado precepto.

Respecto a la aplicación general de los límites al derecho de acceso y las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), lo siguiente:



*“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013. Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que 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; y, en fin, que 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. Esta 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 (...)”.*

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre (rec. 316/2018), núm. 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018), y núm. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

En concreto, en relación con la causa de inadmisión relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración, el Tribunal Supremo ha vinculado en varias de sus Sentencias (entre otras, STS 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y STS 670/2022, rec. 4116/2020) su concurrencia a la complejidad de proporcionar la información, además de exigir que quien invoque tal concurrencia deba justificar “*de manera clara y suficiente que resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información*”. En el fundamento jurídico quinto de la primera de las sentencias señaladas se indica lo siguiente:

*“(...) La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se 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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita (...). De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información”.*

Por su parte, respecto a la vinculación de esta causa de inadmisión con la complejidad que exija proporcionar la información solicitada, el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, emitido por la Presidencia del Consejo al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ya había manifestado lo siguiente:

*“... el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación de organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.*

Por tanto, la complejidad de la extracción y divulgación de la información solicitada puede determinar que el acceso a esta exija una acción previa de reelaboración en el sentido dispuesto en el citado artículo 18.1 c) de la LTAIBG. De hecho, este motivo concreto ha sido argumentado por esta Comisión para considerar que determinada información pública necesitaba ser reelaborada, para terminar concluyendo, en consecuencia, la desestimación de la reclamación presentada en cada caso. A modo de ejemplo podemos citar cinco Resoluciones en las que, en el supuesto planteado en cada una de ellas, concurría esta circunstancia: en primer lugar, en la Resolución 4/2019, de 11 de enero (CT-285/2018), la información pedida correspondía a las resoluciones dictadas en procedimientos judiciales en los que fuera parte un Ayuntamiento capital de provincia, señalando este último que acceder a esta solicitud exigiría remitir información correspondiente a cerca de 200 procedimientos judiciales al año; en segundo lugar, en la Resolución 39/2019, de 18 de febrero (CT-166/2018), donde el objeto de la reclamación era la denegación de una información solicitada acerca de la solicitud y adjudicación de



plazas de campamento por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, habiendo puesto de manifiesto esta última que conceder la información pedida exigiría 20 jornadas laborales de un programador; en tercer lugar, en la Resolución 48/2019, de 13 de marzo (expte. CT-0005/2019), donde lo solicitado era información relativa a los pagos realizados a abogados por parte de una Universidad pública, cuya concesión hubiera exigido dar acceso a más de 300 documentos distintos; en cuarto lugar, en la Resolución 80/2021, de 14 de mayo (CT-290/2020), donde la información pedida comprendía determinados indicadores relativos a la labor realizada por los rastreadores en la pandemia generada por el COVID-19 y donde se alcanzó la conclusión de que la dificultad de localizar y conceder tal información exigiría el examen de decenas de miles de historias clínicas; y, por último, en la Resolución 60/2023, de 20 de marzo (CT-312/2020), donde se concluyó que facilitar el acceso a la información solicitada relativa al ámbito de posible exposición de las personas contagiadas con COVID-19 exigía el examen de decenas de miles de notificaciones individuales realizadas por la Consejería de Sanidad a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica.

El elemento común de todos los supuestos anteriores, en los que se concluyó que la complejidad técnica y material que implicaba conceder la información pedida exigía su reelaboración, es que en todos ellos existían aspectos objetivos que permitían motivar suficientemente la afirmación anterior.

La misma circunstancia concurre, a nuestro juicio, en el supuesto ahora planteado, puesto que la Universidad de Salamanca ha señalado que los datos solicitados relativos a las prácticas curriculares y extracurriculares realizadas por los alumnos de la Universidad durante los últimos 8 años no se pueden facilitar debido a la gestión descentralizada de las prácticas en la Universidad de Salamanca y a la inexistencia de un repositorio centralizado donde se recoja la información de todas y cada una de ellas. Por estas circunstancias, ha señalado aquella Universidad que proporcionar al reclamante tal información en la forma en que fue solicitada por este exigiría una labor de examen de un elevado número de expedientes individuales – en torno a los 46.600 – lo cual, a juicio de esta Comisión, determina la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, aun cuando esta sea interpretada de forma restrictiva.

Por todo lo anteriormente expuesto, procede la desestimación de la reclamación.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,



## RESUELVE

**Primero.- Desestimar** la reclamación frente a la Resolución de la solicitud de acceso a la información pública formulada por D. XXX ante la Universidad de Salamanca.

**Segundo.-** Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y a la Universidad de Salamanca.

**Tercero.-** Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López