





GRADO CIENCIAS JURIDICAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1R CUATRIMESTRE, TERCER CURSO)

*Que, en caso de que dichos exámenes se encuentren disponibles en formato digital, se remitan copias electrónicas de los mismos al correo indicado, o en su defecto, se indique la dirección web, sede electrónica o dependencia administrativa donde puedan ser consultados para dar cumplimiento al principio de publicidad activa establecido en el artículo 5 de la Ley 19/2013. Que, en caso de que toda o parte de la información solicitada no pueda ser facilitada, se motiven las razones de denegación de conformidad con el artículo 20.1 de la Ley 19/2013»*

2. Mediante resolución de 13 de noviembre de 2025 la UNED responde lo siguiente:

*«(..) SE RESUELVE: Conceder el acceso a la información solicitada. Desde la página web del Centro Asociado a la UNED en Calatayud se puede acceder a la aplicación Depósito de donde se encuentran publicados los modelos de exámenes de cursos Exámenes anteriores.*

*[http://www.calatayud.uned.es/examenes/examenes\\_step\\_0.asp](http://www.calatayud.uned.es/examenes/examenes_step_0.asp) »*

3. Mediante escrito registrado el 17 de noviembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup> LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto que:

*«EN LA RESOLUCIÓN QUE FINALIZA EL EXPEDIENTE INDICADO, DIRECCIONA A UNA PAGINA WEB (DEPOSITO EXAMENES DE CALATAYUD) DONDE LA INFORMACIÓN QUE DICEN QUE ME DAN ACCESO, NO SALE REFLEJADA Y NO SE PUEDO OBTENER».*

4. Con fecha 18 de noviembre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 10 de diciembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

*«(...) La petición de esta documentación se motivaba por el reclamante manifestando que su conocimiento contribuye a la transparencia académica y a la igualdad de oportunidades en el acceso y preparación de los estudios universitarios. Esta aseveración indujo a pensar a la Secretaría Técnica (unidad de Información y*

---

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



*Transparencia de la UNED) que se trataba de un estudiante matriculado en la universidad, (...) y en consecuencia, con fecha 13 de noviembre de 2025 se resuelve la petición concediendo el acceso a la información solicitada.*

*En la resolución se le comunicaba la existencia de una aplicación denominada Depósito de exámenes y se le facilitaba su enlace.*

*A través de esta aplicación, la UNED pone a disposición de toda la comunidad universitaria los modelos de exámenes utilizados en las pruebas presenciales de cursos anteriores, si bien, su uso no está permitido a personas no vinculadas a la institución, de conformidad con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la UNED, máximo órgano de gobierno de la universidad, adoptado en su reunión de fecha 22 de diciembre de 2010, en virtud del cual, "el acceso al repositorio de enunciados de pruebas presenciales de las páginas web de la UNED o Centros Asociados, requerirá la previa autenticación mediante cuenta de usuario de la UNED."(se adjunta dicho acuerdo)*

*SEGUNDA. Pero con independencia de este acuerdo suscrito por el Consejo de Gobierno de la universidad, se considera que esta solicitud de acceso a los modelos de exámenes de cursos anteriores por parte de personas ajenas a la universidad, tiene un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de la Ley y que podría constituir una causa de inadmisión a trámite según lo establecido en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG.*

*Si bien es cierto que los modelos de exámenes utilizados en las distintas convocatorias de las pruebas presenciales es una documentación que la UNED ha elaborado y adquirido en el ejercicio de sus funciones y que tendría, por tanto, la consideración de información pública en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG, hay que afirmar que su acceso por parte de personas que no sean estudiantes matriculados en la UNED debe considerarse excesivo al no responder a la finalidad de la Ley.*

*El conocimiento de esta información por parte de los ciudadanos en general y del reclamante en particular no responde al interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos o conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, aspectos todos ellos citados en el preámbulo de la LTAIBG como ejes fundamentales del proceso por el que los ciudadanos pueden juzgar*



*mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y permiten una mejor fiscalización de la actividad pública.*

*Por consiguiente, si tenemos en cuenta que, tal como indica el reclamante en su solicitud, el conocimiento pretendido “contribuye a la transparencia académica y a la igualdad de oportunidades en el acceso y es la preparación de estudios universitarios”, podríamos concluir admitiendo que su conocimiento de los exámenes de años anteriores debería servir, esencialmente, para ayudar al mejor estudio y asimilación de los conceptos fundamentales de la asignatura.*

*Pero considerando que no es estudiante de la UNED, el acceso y conocimiento pretendido pudiera estar relacionado con otras posibles finalidades espurias (a título ilustrativo véase <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/bbabc62d6f903346/20150128>), por lo que la intención invocada en la solicitud sobrepasa manifiestamente los límites normales del ejercicio de este derecho, y podría encuadrarse en uno de los supuestos enumerados en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG que establece que el derecho de acceso puede limitarse cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para la prevención o investigación de los ilícitos penales o administrativos.*

*TERCERO. Por último, y para mayor abundamiento de los argumentos expresados en el punto anterior, hay que tener en cuenta que los exámenes elaborados por los equipos docentes para evaluar a los estudiantes matriculados en las diferentes asignaturas que conforman las distintas titulaciones que imparte la universidad deben ser valorados como resultado del ejercicio de su función docente.*

*En este sentido, la LOSU define la función docente en el artículo 6 [lo reproduce] En el artículo 3 mencionado, la LOSU consagra la autonomía universitaria [lo reproduce]*

*Por su parte, el artículo 173 de los Estatutos de la UNED reconoce, dentro de los derechos y deberes del profesorado, el de “ejercer la docencia con libertad de cátedra, sin más límites que los establecidos en la Constitución, y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas, aprobada por los órganos colegiados de la Universidad.”*

*Esta libertad de cátedra en ningún caso puede ser entendida con carácter absoluto ni afectar a la prestación del servicio público de la educación superior que compete a la UNED. En este sentido, el artículo 156 de los Estatutos de la UNED [reproduce el contenido]*



*De la normativa anteriormente citada se desprende que la información solicitada no sirve para enjuiciar la actuación de la UNED ni de sus responsables, sino que, por el contrario, se trata de documentación obtenida en el desarrollo de la función docente de sus profesores, que la ejercen con libertad de cátedra. Tampoco sirve para la preparación de estudios universitarios, pues los equipos docentes no están vinculados a los contenidos y respuestas proporcionados en exámenes de convocatorias anteriores. En todo caso, entendemos que la transparencia académica y la igualdad de oportunidades en el acceso y preparación de los estudios universitarios está garantizada con las guías de estudio que se elaboran para las diferentes asignaturas, en las que constan las competencias que adquiere el estudiante, los resultados del aprendizaje, los contenidos y la metodología, los sistemas de evaluación, la bibliografía básica, la bibliografía recomendada y las demás orientaciones que los equipos docentes consideren conveniente que conozcan los estudiantes para la superación de dichas asignaturas.*

*Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que si el reclamante no está matriculado y no forma parte de la comunidad universitaria y, en consecuencia, no tiene acceso al repositorio de exámenes cuyo enlace se le facilitó en la resolución de su petición, su derecho de acceso debe ser limitado ya que puede estar relacionado con finalidades distintas de las previstas en la ley, concurriendo causa de inadmisión de las recogidas en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG».*

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes y habiendo comparecido a la notificación, no ha presentado observación alguna.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>



en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «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».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en el antecedente primero de esta resolución.
4. La UNED dio respuesta en plazo concediendo la información al proporcionar un enlace de internet con acceso a un repositorio donde están publicados los modelos de exámenes anteriores. Ante la imposibilidad técnica de acceder al contenido de esa publicación el interesado interpuso reclamación ante el Consejo, alegando la UNED, durante el plazo concedido al efecto, que concedió la información remitiendo al referido enlace de acceso al creer erróneamente que el solicitante era estudiante universitario; estando sin embargo vedado su uso para personas ajenas a la institución, toda vez que, aunque era información pública, constituía un supuesto de petición abusiva ex artículo 18.1.e) LTAIBG, al estar desvinculada de los fines de la transparencia ex LTAIBG. Junto a ello añadió que al no ser estudiante de la UNED su conocimiento podía tener fines espurios, encuadrables en el artículo 14.1.e) LTAIBG.

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



Concedido el trámite de audiencia al interesado éste no formuló alegación alguna.

5. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar la concurrencia al caso de la causa de inadmisión a que se refiere el artículo 18.1.e) LTAIBG y, en caso de verificarse su ausencia, examinar entonces la concurrencia del límite a que se refiere el artículo 14.1.e) LTAIBG.

El punto de partida del análisis es que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia habrá de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo exige una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se reconoce que *«[l]a 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»* [por todas, SSTs de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

En particular, debe recordarse que la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG *«exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)], por lo que deberá justificarse, por un lado, ese carácter abusivo de la reclamación —por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 de Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero)— y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado —pues, en este sentido, en la sentencia citada se explicita que *«en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven»*, añadiendo a continuación que *«el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud»*; remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no



puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG—.

Por otro lado, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

*«[ ] la doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996 ); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»*

En el presente caso el carácter abusivo de la solicitud y la consecuente concurrencia de la causa de inadmisión invocada, se justifica por la entidad reclamada en que el interesado al ser una persona ajena a la comunidad universitaria no tiene permiso - de conformidad con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la UNED de 22 de diciembre de 2010- para acceder -mediante el enlace proporcionado- al repositorio que contiene esa información. Justificación ésta que, a la doctrina expuesta del artículo 18.1.e) LTAIBG, resulta inadecuada para justificar la concurrencia en este caso de la referida causa de inadmisión; sin perjuicio de que, una cosa es que el acceso al repositorio universitario exija ser miembro de la referida comunidad y otra que el carecer de esa condición determine que el acceso a esa información -que según reconoce la propia UNED tiene la consideración de *información pública* (ex artículo 13 LTAIBG)- se considere abusivo, excesivo, ajeno a los fines de la LTAIBG, y por ende inaccesible.

En este punto conviene recordar que el derecho de acceso a la información pública viene reconocido -ex artículo 12 LTAIBG- en favor de *“todas las personas”* en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, sin que se exija



ser titular de derecho subjetivo o interés legítimo alguno, o tener una relación de especial sujeción -como sucedería en este caso- o acreditar una motivación específica (ex artículo 17.3 LTAIBG) como presupuesto para sostener la pretensión o para su tramitación. Basta con que la información solicitada sea información pública -ex artículo 13 LTAIBG- y que no concurra causa de inadmisión o límite alguno sobre la misma para que proceda su acceso.

En efecto, en la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) se recuerda, en primer lugar, que «en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven», añadiendo a continuación que *«el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud»* y remarcando, finalmente, que *el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG «porque la repetida causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso»*

6. Descartada la aplicación del artículo 18.1.e) LTAIBG, procede ahora comprobar la concurrencia al caso del límite a que se refiere el artículo 14.1.e) LTAIBG.

Para ello, procede partir de nuevo de la obligación de interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las causas de inadmisión como los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG. En esta línea, el Tribunal Supremo ha añadido que el artículo 14.2 de la LTAIBG *«no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.»* [STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574, FJ. 4º)].

Por lo que atañe específicamente al límite del artículo 14.1.e) LTAIBG baste señalar aquí que su finalidad es la debida protección que debe aplicarse a los procedimientos de carácter penal, administrativo o disciplinario principalmente mientras estén



siendo tramitados, de tal manera que la investigación y, en su caso, la correspondiente sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada no se vea perturbada por la divulgación de la información. Se trata, en definitiva, de asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario, coincidiendo con la del artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos.

En el presente caso, es claro que la UNED no ha justificado en qué medida o alcance, o por qué razón el acceso a los modelos de exámenes de los cursos académicos indicados de una determinada asignatura del Grado en Ciencias Jurídicas podría suponer un perjuicio para la prevención o investigación de ilícitos penales o administrativos, por lo que se verifica que no concurre en este caso el meritado límite legal del artículo 14.1.e) LTAIBG, sin que el argumento de que los exámenes elaborados por los equipos docentes al ser valorados como resultado de su función tenga valor alguno para servir a los efectos pretendidos.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución 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, remita al reclamante la siguiente información:

*«(...) acceso a los modelos de exámenes realizados en los años comprendidos desde curso académico 2013/2014 a 2018/2019 (de todas las convocatorias) de la siguiente asignatura del Grado en Ciencias Jurídicas de la Administraciones Públicas: DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 6601304-GRADO CIENCIAS JURIDICAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1R CUATRIMESTRE, TERCER CURSO)*

*Que, en caso de que dichos exámenes se encuentren disponibles en formato digital, se remitan copias electrónicas de los mismos al correo indicado, o en su defecto, se indique la dirección web, sede electrónica o dependencia administrativa donde puedan ser consultados (...).*»



**TERCERO: INSTAR** a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG  
Número: 2026-0446 Fecha: 27/04/2026

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>