María de la Concepción Campos Acuña (1 de 1)
Presidenta
Fecha Firma: 14/09/2026
HASH: 91d6017b1911f5ef302a0da1cbe3a58c

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 357/2026

Reclamante: [redacted]

Organismo: UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED).

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: educación, universidades, plataforma AvEx, artículo 18.1 b) y c) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de diciembre de 2025 el reclamante solicitó a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (en adelante UNED), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información (n.º ES_U02800001_2025_EXP_AC2000000319682):

   «1. En relación con la utilización de la plataforma Aula Virtual de Examen (AvEx) para exámenes finales de enseñanzas regladas.

   1.a) Copia de los informes, memorias o documentos técnicos elaborados por los servicios informáticos o unidades competentes de la UNED, desde el curso 2019/2020 inclusive, en los que se evalúe la viabilidad, seguridad y garantías de la utilización de AvEx para la realización de exámenes finales en línea por estudiantes

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

de grado y máster, con referencia expresa, en su caso, a los mecanismos de identificación de la persona examinanda y de supervisión síncrona de las pruebas.

1.b) Datos estadísticos agregados, por curso académico desde 2019/2020 hasta el último del que se disponga información, sobre el número total de exámenes finales realizados mediante AvEx en enseñanzas regladas de la UNED, distinguiendo entre exámenes realizados desde centros asociados u otras sedes universitarias y exámenes realizados desde el domicilio u otros lugares no universitarios.

2. En relación con el Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio y experiencias de evaluación en domicilio.

2.a) Copia de las versiones del Anteproyecto de Normativa sobre el Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio, con sus anexos técnicos, que hayan sido remitidas a órganos colegiados de la UNED o a la Mesa de Negociación del Personal Docente e Investigador, indicando la fecha de remisión y el órgano remitente.

2.b) Copia de los informes, memorias o documentos de trabajo elaborados por UNIDIS, por el Vicerrectorado de Estudiantes e Inclusión y por la unidad responsable de Pruebas Presenciales que hayan servido de base para la redacción o tramitación del citado Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio.

2.c) Información estadística agregada, por cursos académicos desde 2019/2020, sobre el número de estudiantes de la UNED que hayan sido evaluados mediante pruebas realizadas en su domicilio por motivos de discapacidad permanente o enfermedad crónica, precisando, en la medida de lo posible, el tipo de estudios (grado, máster, etcétera) y si la evaluación se realizó mediante medios electrónicos.

3. En relación con los criterios internos de UNIDIS sobre adaptaciones de pruebas de evaluación:

Copia de los protocolos, instrucciones internas, guías o manuales elaborados por UNIDIS, vigentes desde el curso 2019/2020, relativos a la valoración de solicitudes de adaptaciones de exámenes de estudiantes con discapacidad psicosocial, trastornos de la afectividad o dificultades graves de regulación emocional y del tiempo, en los que se detallen los criterios para determinar la suficiencia de adaptaciones como aula aparte, ampliación de tiempo o apoyo del tribunal, y, en su caso, la procedencia de medidas más intensas.

4. En relación con resoluciones sobre solicitudes de evaluación en domicilio por discapacidad.

R CTBG
Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

4.a) Copia, debidamente anonimizada, de las resoluciones y decisiones administrativas adoptadas por órganos de la UNED desde el curso 2019/2020 en las que se haya concedido o denegado la realización de exámenes desde el domicilio del estudiante o mediante evaluación en línea como adaptación por motivos de discapacidad o enfermedad crónica, indicando, cuando sea posible sin identificación de personas, el tipo de estudios y el sentido de la decisión.

4.b) Copia, igualmente anonimizada, de las resoluciones del Defensor Universitario de la UNED dictadas en los últimos cinco años en las que se haya tratado la cuestión de las adaptaciones de exámenes para estudiantes con discapacidad, en particular cuando se haya planteado la posibilidad de realizar exámenes en línea o en domicilio.

5. En relación con la negociación del Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio con las organizaciones sindicales.

5.a) Copia de los documentos remitidos por la UNED a las organizaciones sindicales en el trámite de negociación del Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio, distintos del propio anteproyecto y su memoria, así como de las observaciones o propuestas formuladas por las organizaciones sindicales en soporte escrito y obrantes en poder de la Universidad.

5.b) Copia de los informes en los que se analice el impacto organizativo o de carga de trabajo del Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio.

En caso de que alguna parte de la información solicitada pudiera resultar afectada por los límites del artículo 14 o por la protección de datos personales, se pide expresamente que se aplique la técnica de disociación de datos prevista en el artículo 15 de la Ley 19/2013, facilitando el resto de la información no afectada por dichos límites».

2. Mediante resolución de 22 de enero de 2026 la entidad requerida concede un acceso parcial a lo solicitado en los siguientes términos:

«PRIMERO. En relación con las cuestiones planteadas en el primer punto de la petición sobre la utilización de la plataforma Aula Virtual de Exámenes (en adelante AvEx) para exámenes finales de enseñanzas regladas, se adjunta a esta resolución un informe técnico elaborado por el Consorcio Universitario del Centro Asociado a la UNED en Barbastro, entidad de derecho público que ostenta la condición de medio propio de la universidad para la prestación de servicios de soporte, mantenimiento y desarrollo de varias de sus aplicaciones informáticas, entre las cuales se encuentra AvEx. En este informe se incluyen los datos referidos al número

R CTBG
Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

de exámenes realizados a través de la plataforma AvEx por convocatoria, pero sin distinguir entre exámenes realizados desde centros asociados u otras sedes universitarias y exámenes realizados desde el domicilio u otros lugares no universitarios, tal como se solicitaba en su petición, ya que realizados desde el domicilio u otros lugares no universitarios, esta aplicación se diseñó para realización de las pruebas en línea desde el propio domicilio, con el propósito de evitar los riesgos asociados a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

SEGUNDO. En relación con la documentación solicitada en el primer apartado del segundo punto de la petición, (...) le comunicamos que el texto que se sometió a trámite de audiencia pública sigue estando disponible en abierto en la página web de Secretaría general:

https://www.uned.es/universidad/inicio/institucional/secretaria-general/normativa/Audiencia-p%C3%BAblica.html.

Más concretamente, puede consultarse el anteproyecto y su correspondiente memoria de impacto normativo en el siguiente enlace:

https://www.uned.es/universidad/dam/inicio/institucional/secretaria-general/normativa/proyectos/Anteproyecto-SEED.pdf.

A este respecto resulta necesario advertir que este texto no llegó a aprobarse por el Consejo de Gobierno de la UNED, por lo que no ha llegado a entrar en vigor.

Por lo que se refiere a las distintas versiones del anteproyecto, le comunicamos que desde Secretaría General nos informan que dichos documentos tienen el carácter de textos preliminares o borradores sin la consideración de texto final. Igualmente, los documentos solicitados en el apartado segundo del punto segundo de su solicitud, copia de los informes, memorias o documentos de trabajo elaborados por UNIDIS, por el Vicerrectorado de Estudiantes e Inclusión y por la unidad responsable de Pruebas Presenciales que hayan servido de base para la redacción o tramitación del citado Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio constituyen información preparatoria del procedimiento de elaboración de la norma, por lo que, en ambos casos deben ser considerados información auxiliar o de apoyo, razón por la cual, en virtud de lo establecido en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, se inadmite a trámite el acceso a esta documentación.

En contestación a la petición que formula en el apartado tercero del punto segundo de su solicitud, (...) se detallan a continuación los datos proporcionados desde Secretaría General a este respecto:

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

"1. En febrero de 2020 la convocatoria se desarrolló presencialmente, con un total de 196.050 exámenes.

2. *En junio, septiembre y en la convocatoria de especial de octubre de 2020 la convocatoria fue mixta:*

CONVOCATORIA	*EXÁMENES PRESENCIALES*	*EXÁMENES VÍA AvEX*
Junio	*40.850*	*176.052*
Septiembre-Octubre	*3.000*	*145.000*
Febrero (2021-2022)	*2.600*	*306.000*
Junio (2021-2022)	*44.000*	*276.000*
Septiembre (2021-2022)	*6.800*	*153.000*

3. A partir del curso 2022/2023 ya se dejó de utilizar AvEx. Se mantuvo, sin embargo, un sistema excepcional de exámenes en domicilio con vigilancia online para aquellos estudiantes que se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad, de acuerdo con las indicaciones generales proporcionadas por el Ministerio de Sanidad, y para los cuales, por tanto, el desplazamiento a los centros asociados de la UNED para realizar los exámenes implicaba un riesgo excesivo. Esta solución se enmarcaba en un conjunto más amplio de medidas que afectaban a toda la comunidad universitaria (profesorado, personal de administración y servicios, personal de los centros asociados, estudiantado) y que tenían en cuenta los riesgos asociados a situaciones de especial vulnerabilidad.

Este sistema, gestionado desde esta Vicesecretaría General de Pruebas Presenciales, se planteó en todo momento como una solución de carácter extraordinario y temporal, que se mantendría hasta que terminaran los riesgos asociados a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19.

Los datos que se comparten a continuación muestran el número de exámenes realizados utilizando este sistema de vigilancia online, aplicado sin embargo no solamente a personas con discapacidad que realizaban la prueba en su domicilio, sino también a militares destinados en bases y buques en el exterior, personas en embajadas de países donde la UNED no tiene centro asociado y en una situación extraordinaria de imposibilidad de desplazarse y deportistas de élite, en virtud de acuerdo firmado con el Ministerio competente. En este punto debemos precisar que no es posible desglosar este número total entre las categorías mencionadas y que

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

se refiere en todo caso a número de exámenes, no de estudiantes, siendo que cada estudiante normalmente realiza varios exámenes en la misma convocatoria.

CONVOCATORIA	*EXÁMENES DE MILITARES, EMBAJADAS, DOMICILIOS Y DEPORTISTAS DE ÉLITE*	*TOTAL EXÁMENES REALIZADOS*
feb-23	*333*	*206.725*
jun-23	*1038*	*211.885*
sep-23	*233*	*119.446*
fe-24	*107*	*206.326*
jun-24	*619*	*217.471*
sep-24	*139*	*120.350*

4. La Orden SND/726/2023, de 4 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio de 2023, declaró la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Ante esa declaración, la Universidad procedió a eliminar los sistemas y reglas excepcionales que, establecidos al amparo de la situación de crisis sanitaria, dejaban de contar con esa fundamentación. Esa recuperación del modelo ordinario de evaluación se llevó a cabo una vez terminado el curso académico 2022/2023.

Durante el curso 2023/2024 se desarrolló un proyecto piloto basado en una evaluación alternativa realizada por los equipos docentes de las asignaturas en modalidad virtual. Sin embargo, debido a diferentes problemas surgidos con esa experiencia y a las objeciones formuladas en los órganos colegiados de la Universidad, no se pudo dar continuidad a ese modelo

Por esta razón, en el actual curso académico 2024/2025, se ha recuperado el modelo que se aplicaba para examinar en lugares diferentes de los centros asociados, y en particular en el domicilio de los estudiantes, en la época previa a la pandemia de COVID-19.

Este modelo implica el desplazamiento de un profesor de la UNED al domicilio del o la estudiante para la realización in situ de los exámenes, como solución de carácter absolutamente extraordinario y ante razones excepcionales debidamente acreditadas.

El despliegue de recursos humanos y medios materiales que esta solución conlleva, tanto en la fase de organización, como en el propio desarrollo de los exámenes,

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

requiere, evidentemente, un análisis pormenorizado de las situaciones en las que se ampara la solicitud de este tipo de adaptación.

Esta adaptación implica un esfuerzo considerable por parte de esta institución, que debe compaginar el deber de garantizar la evaluación a sus estudiantes, por un lado, con los principios de eficiencia, racionalidad y proporcionalidad que guían la actuación de nuestra Universidad, en tanto que parte de la administración pública.

Por otro lado, en la valoración de la posibilidad de que un profesor de la UNED se desplace al domicilio de un o una estudiante para realizar los exámenes allí, es imprescindible tener en cuenta la necesidad, para la institución, de garantizar los derechos de su profesorado desplazado, así como los protocolos y los límites marcados por la prevención de riesgos laborales.

En este sentido, toda vez que la situación del o de la estudiante (acreditada en los informes correspondientes) así lo permitiera, se ha optado por plantear una solución alternativa para atender a las necesidades especiales del o de la estudiante, sin conllevar examen en domicilio: por ejemplo, la posibilidad de examinarse en un aula aparte o en un aula de proximidad, de contar con medidas sanitarias específicas o con una persona acompañante, dependiendo de la discapacidad y de la necesidad concreta. Estas adaptaciones, que también requieren un esfuerzo organizativo especial por parte de la institución, responden a esos principios de eficiencia, racionalidad y proporcionalidad en la actuación de la administración pública."

TERCERO. En relación con lo solicitado en el punto tercero de la petición, (...) le trasladamos la de tiempo o apoyo del tribunal, y, en su caso, la procedencia de medidas más intensas, información que desde el Centro de Atención a Personas con Discapacidad (en adelante UNIDIS) nos ha sido remitida:

"Las evaluaciones psicopedagógicas relativas a las adaptaciones solicitadas por los y las estudiantes con discapacidad y/o necesidades específicas de apoyo educativo derivadas de una discapacidad son realizadas por los técnicos del Departamento Psicopedagógico UNIDIS debidamente formados y con experiencia en este ámbito. Dichas evaluaciones se fundamentan, entre otros, en los criterios establecidos en la "Guía de adaptaciones en la universidad" elaborada Red SAPDU (Red de Servicios de Apoyo a Personas con Discapacidad en la Universidad), como documento de referencia nacional para la aplicación de adaptaciones académicas que tiene en cuenta, de manera prioritaria, los dictámenes técnicos facultativos y los informes médicos que acreditan la necesidad de circunstancias específicas que justifican las solicitudes presentadas por los y las estudiantes.

R CTBG
Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

[redacted]

Asimismo, en el proceso de valoración se consideran aquellos aspectos que implican la utilización de recursos materiales o humanos. De acuerdo con lo establecido en la normativa vigente, estas adaptaciones solo pueden llevarse a cabo en la medida en que sea posible materializarlas con los recursos disponibles, garantizando siempre la viabilidad organizativa y logística de las pruebas y la igualdad de oportunidades para estos y estas estudiantes en el ámbito académico.

En cualquier caso, la decisión final sobre la aplicación de las adaptaciones corresponde a la Vicesecretaría de Pruebas Presenciales, como órgano responsable de los exámenes y de su logística. Cuando las adaptaciones solicitadas difieren de manera significativa del procedimiento habitual, se requiere la aprobación consensuada de distintos estamentos de la universidad —Secretaría General, Vicesecretaría de Pruebas Presenciales y Servicio Médico— a partir de la recomendación debidamente informada de UNIDIS, Centro de Atención a Personas con Discapacidad de la UNED."

CUARTO. Por lo que respecta a la documentación requerida en el punto cuatro de la petición, (...) le informamos que, atendiendo a los datos que le han sido proporcionados en los puntos anteriores de esta resolución, no es posible acometer esta tarea de reelaboración de la información debido al volumen de peticiones tramitadas y a la escasez de recursos humanos y materiales de la que adolece esta universidad en los últimos años, por lo que se inadmite a trámite este punto de la solicitud en base a lo establecido en artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

Por otra parte, en respuesta al segundo apartado del punto cuarto de su petición, (...) adjuntamos el informe facilitado por la Oficina del Defensor Universitario.

QUINTO. En referencia a lo solicitado en el apartado primero del punto quinto de la petición, (...), le comunicamos que, según la información facilitada por Secretaría General, la documentación intercambiada en el marco de la negociación con las organizaciones sindicales constituye información preparatoria del procedimiento de elaboración normativa y las observaciones o propuestas formuladas por estas organizaciones no constituyen en ningún caso informes preceptivos que se hayan tenido en cuenta en la elaboración del texto final, por lo que estos documentos deben considerarse información auxiliar o de apoyo, razón por la cual, en virtud de lo establecido en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, se inadmite a trámite el acceso a esta documentación.

En relación con la solicitud de la copia de los informes en los que se analice el impacto organizativo o de carga de trabajo del Sistema Excepcional de Evaluación en domicilio le informamos, siguiendo nuevamente lo indicado por Secretaría

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

General, que esta documentación no existe y por ello no es posible facilitarla al no obrar en poder de la UNED.

(...)

SEXTO. Por lo último, hay que señalar que la documentación adjunta a esta resolución puede descargarla accediendo al expediente número ES_U02800001_2025_EXP_AC2000000319682 previa identificación en el Área Privada de la sede electrónica de la UNED».

Asimismo, se hizo entrega al interesado del informe técnico sobre el desarrollo de las pruebas de la UNED en el aula virtual de examen (AvEx), de junio de 2020 a septiembre de 2021, junto con el informe de las resoluciones realizadas por la Oficina de la Defensoría Universitaria, correspondientes a los últimos cinco años, sobre adaptaciones de exámenes para estudiantes con discapacidad, en particular cuando se planteaba la posibilidad de realizar exámenes en línea o en domicilio.

3. Mediante escrito registrado el 29 de enero de 2026, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto, en primer lugar, su desacuerdo en relación con la inadmisión de parte de la información, acordada en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.b)LTAIBG, por falta de justificación, haciendo referencia al criterio interpretativo 6/2015 de este Consejo y a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se establece que lo determinante no es el carácter formal del documento (borrador, informe interno, texto preliminar), sino su contenido material y su relevancia para conocer la motivación seguida por la Administración. En concreto señala que las versiones del anteproyecto, los informes de UNIDIS y la documentación intercambiada con las organizaciones sindicales no pueden considerarse información meramente auxiliar o interna, ya que formaron parte del proceso de elaboración y fundamentación de una decisión con efectos sobre los derechos de los estudiantes. Considera que la resolución se limita a calificarlos de forma genérica como documentación de apoyo, sin un análisis individualizado de su contenido y relevancia.

   A continuación, por lo que respecta a la inadmisión basada en la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, señala que tampoco la supuesta necesidad de reelaboración basada en el *"volumen de peticiones"* y en la *"escasez de recursos"*,

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

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

resulta suficiente y correctamente argumentada puesto que la solicitud se refiere a resoluciones y decisiones administrativas ya existentes que únicamente requieren su localización y anonimización, y que, aunque suponga cierta complejidad en la búsqueda, ello no justifica una inadmisión total de la petición, sino que exigiría aplicar el principio de acceso parcial, poniendo de relieve que estas actuaciones forman parte de la gestión documental ordinaria y no implican crear información nueva. Señala también que la Resolución incurre en clara contradicción cuando afirma que no existen informes sobre impacto organizativo o carga de trabajo, pese a fundamentar reiteradamente sus decisiones en criterios de eficiencia, racionalidad, proporcionalidad y utilización de recursos. Por ello, se solicita que la UNED acredite las gestiones de búsqueda realizadas y que, en su caso, facilite cualquier documentación equivalente relacionada con esas valoraciones, aunque no esté formalmente denominada como informe de impacto organizativo.

Señala también que solicitó expresamente datos desglosados en relación con los exámenes realizados desde centros asociados y los realzados desde domicilio u otros lugares, pero la Resolución se limita a aportar datos agregados, alegando que AvEx se diseñó para exámenes en domicilio, sin justificar por qué no existen o no pueden extraerse los datos solicitados, ni certificar motivadamente su inexistencia.

Finalmente, manifiesta que la Resolución tampoco entrega los protocolos o guías internas de UNIDIS ni declara su inexistencia, pone de relieve que, aunque reconoce la existencia de resoluciones del Defensor Universitario sobre adaptaciones de exámenes y aporta algunos ejemplos, deniega el acceso al resto sin justificación suficiente y señala que la sustitución de los documentos por estadísticas o selecciones parciales no satisface el derecho de acceso, debiendo facilitarse las resoluciones anonimizadas o motivarse individualmente la denegación de cada una.

4. Con fecha 5 de febrero de 2026, el Consejo trasladó la reclamación a la entidad requerida 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 considere pertinentes. El 19 de febrero tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señalando que las comunicaciones internas que hayan podido tener lugar en el proceso de deliberación del texto, entre los distintos órganos colegiados o de representación sindical, no constituyen trámites del procedimiento de elaboración de la normativa, y que toda la documentación requerida por el interesado en relación con el Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio tiene el carácter de documentación auxiliar o de apoyo al no existir el acto final al que deben servir de motivación, manifiesta:

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

«(...) En la resolución de 22 de enero de 2026 se lo proporcionaron al reclamante los enlaces a los dos documentos que se sometieron a trámite de audiencia pública, de conformidad con lo preceptuado en la normativa (...)

(...) el propio anteproyecto no deja de ser un texto preliminar que se somete a audiencia pública para que el conjunto de la comunidad universitaria pueda formular las alegaciones, observaciones o sugerencias que considere oportunas, las cuales podrán ser o no tenidas en cuenta por el órgano proponente para elaborar el proyecto que definitivamente se elevará a la aprobación del Consejo de Gobierno. Es importante señalar, tal como se indicó en la resolución, que el procedimiento de elaboración de esta norma no llegó a término, por lo que no existe una norma definitiva aprobada por el Consejo de Gobierno que se encuentre en vigor.

Esta circunstancia implica que las versiones del Anteproyecto de Normativa sobre el Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio (...) deban ser consideradas de carácter auxiliar o de apoyo al tratarse de información preparatoria cuya única finalidad sería la conformación del texto definitivo del anteproyecto».

Asimismo, respecto de las solicitudes de para adaptación de las pruebas presenciales indica que se tramitan conjuntamente y por el mismo procedimiento, por lo que, la aplicación informática con la que se gestionan no permite diferenciarlas en función de las adaptaciones solicitadas, y que conceder el acceso a este tipo de información implicaría localizar todas las solicitudes de adaptación de las pruebas de evaluación formuladas por los estudiantes de la UNED con discapacidad durante el período solicitado, examinar las resoluciones emitidas para cada solicitud de adaptación, y extraer aquellas que se correspondan con la realización de los exámenes en el domicilio o bien con la evaluación en línea. Señala además que, si se tiene en cuenta el volumen de solicitudes de adaptación que se reciben cada curso académico, y el intervalo de tiempo solicitado — desde el curso 2019/2020—, estaríamos ante una tarea manual inabordable, a la que habría que añadir la de eliminación de los datos personales de los interesados, ello, con los recursos personales y materiales disponibles en la Vicesecretaría General de Pruebas Presenciales, supondría la paralización del servicio público prestado por esa unidad con el indudable perjuicio para el resto de los estudiantes.

Por lo que respecta a petición relativa a las *«resoluciones del Defensor Universitario»*, informa que esta Unidad realiza pronunciamientos, no resoluciones, y que las quejas y reclamaciones presentadas por los estudiantes se reciben en la Oficina del Defensor Universitario a través de la aplicación de correo electrónico, contestándose de la misma manera, por lo que la localización de los documentos solicitados por el

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

reclamante y la disociación de los datos personales de estos documentos resulta bastante complicada y laboriosa. A esta dificultad hay que añadir el hecho de que la dotación de personal administrativo con la que cuenta esta unidad es de una única persona, que tendría que dejar de hacer su trabajo ordinario para poder buscar la información solicitada. Por ello y teniendo en cuenta que entre las competencias del Defensor Universitario reguladas en el artículo 8 del ROFDU se contempla la de presentar anualmente al Claustro universitario una memoria de sus actividades en la que podrá exponer recomendaciones y sugerencias para la mejora de los servicios universitarios, desde la Oficina del Defensor Universitario se consideró oportuno plasmar en un informe el resultado de su actividad en relación con la evaluación en el domicilio junto con las recomendaciones y sugerencias realizadas a los distintos órganos de la universidad, informe que le fue proporcionado al reclamante.

La UNED sostiene además que ya ha respondido adecuadamente a la solicitud de información sobre la aplicación AvEx, plataforma web para realizar exámenes en línea, accesible para personas con discapacidad visual y utilizable desde cualquier dispositivo con acceso a internet, cuyo desarrollo fue encargado al Consorcio Universitario del Centro Asociado de la UNED en Barbastro, como medio propio de la universidad, para dar respuesta a las necesidades derivadas de la pandemia de COVID-19. Durante la pandemia los exámenes se realizaron en línea desde los domicilios de los estudiantes y los exámenes presenciales celebrados posteriormente se detallan en la resolución. Por ello, la información facilitada mediante el informe técnico del Consorcio y los datos incluidos en la resolución satisfacen la solicitud de acceso.

La UNED afirma que no existen protocolos, instrucciones internas, guías o manuales propios de UNIDIS sobre adaptación de pruebas, ya que utiliza como referencia la *«Guía de adaptaciones en la universidad»* elaborada por la Red SAPDU, de la que forma parte junto con otras universidades españolas. Por ello, sostiene que no dispone de documentación interna adicional que pueda facilitar.

Respecto a los informes sobre el impacto organizativo o la carga de trabajo del Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio, reitera que dichos documentos no existen y, al no obrar en poder de la universidad, no pueden ser entregados conforme al artículo 13 de la Ley de Transparencia y añade que la normativa no impone la obligación de acreditar las búsquedas realizadas para comprobar la inexistencia de esa documentación.

5. El 23 de febrero de 2026, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 25 de febrero en el

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

haciendo cita de previas resoluciones de este Consejo — R 83/2017 de 22 de mayo; R 200/2018 de 29 de junio; R 703/2025 de 10 de junio — señala que el hecho de que el anteproyecto no haya sido objeto de aprobación definitiva como proyecto de ley, no anula el interés público en conocer su contenido, pues desde el punto de vista de la rendición de cuentas y del conocimiento por la ciudadanía de las motivaciones de las decisiones adoptadas, mantiene todo su valor con independencia de su aprobación final.

Asimismo, considera que no se trata de información auxiliar en tanto que, cada una de las versiones del anteproyecto es remitida a órganos colegiados y a la Mesa de Negociación, reflejando la evolución de las distintas posturas, los informes de UNIDIS, el Vicerrectorado de Estudiantes y Pruebas Presenciales, que sirvieron de base para la redacción, son el fundamento técnico y motivacional de la propuesta, y la aportación sindical a través de la negociación colectiva es un trámite formal cuya documentación no puede ser excluida al amparo del artículo 18.1.b) LTAIBG.

En relación con la inadmisión acordada en base a lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG, indica que la información solicitada se encuentra en expedientes identificados, cuya localización y posterior labor de anonimización de datos personales no constituye una tarea de reelaboración. Significa que la disociación de datos es, de hecho, una obligación legal derivada del artículo 15 para hacer posible el acceso, haciendo alusión tanto a la doctrina del CTBG como la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Indica que la sustitución de los documentos solicitados por resúmenes vulnera el derecho de acceso, ya que suponen una modificación unilateral por parte de la Administración sobre el objeto de la solicitud. En particular, respecto de las resoluciones del Defensor Universitario, la propia UNED reconoce su existencia y en relación con los datos de AvEx y los protocolos de UNIDIS alega que la indicación de que una aplicación informática fue diseñada para otra finalidad no justifica la negativa a proporcionar información existente, mientras que la remisión a documentos externos no sustituye la obligación de facilitar la documentación propia solicitada.

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] 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.[4], la Presidenta de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], 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[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 los antecedentes, en la que se pide el acceso a una amplia y diversa información, junto con variada documentación sobre la realización de exámenes en el domicilio de los alumnos: materialización, control, plataformas soporte y su regulación, criterios de valoración para adaptación de pruebas, datos estadísticos…

   La entidad requerida dictó resolución en la que se concede un amplio acceso a información sobre la materia a la que hace referencia en la solicitud, si bien no se

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

proporcionan todos los documentos solicitados. A efectos de justificar esta contestación parcial a las peticiones formuladas por el reclamante se invocan por parte de la entidad las causas previstas en el artículo 18.1.LTAIBG, apartados b) y c), referidas al carácter auxiliar o de apoyo de parte de la documentación solicitada, y a la necesidad de llevar a cabo para la divulgación de la información una acción previa de reelaboración.

En concreto, se facilita al reclamante: el Informe de la Defensora Universitaria sobre las adaptaciones de exámenes para estudiantes con discapacidad en los últimos cinco años, en particular sobre la posibilidad de realizar exámenes en línea; el informe técnico de la UNED de Barbastro sobre el desarrollo de pruebas a través de la plataforma AvEx, de junio 2020 a septiembre 2021; enlaces al trámite de audiencia pública y al anteproyecto con su correspondiente memoria de impacto normativo del Anteproyecto de Normativa sobre el Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio, indicando que no llegó a entrar en vigor; diversa información estadística desagregada por años y convocatorias de junio, septiembre y febrero, sobre los exámenes realizados a través de la plataforma AvEx, indicando que el sistema dejó de usarse a partir del curso 2022-2023, que se adoptó como una solución de urgencia y temporal asociada a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID19, y afirmando que no es posible llevar a cabo un desglose más detallado que el facilitado.

Respecto de las diferentes versiones del Anteproyecto solicitado, la UNED califica a dichos documentos como documentación preparatoria de carácter auxiliar, por lo que inadmite su acceso *ex* art. 18.1.b) LTAIBG. Asimismo, deniega, en base a lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG, la documentación adicional a la información entregada en relación con la petición contenida en el punto cuarto de la solicitud de acceso.

4. Teniendo en cuenta lo pretendido, ha quedado acreditado que el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Normativa sobre el Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio no se llegó a culminar, ni fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la UNED, por lo que carece de cualquier vigencia o efectos jurídicos externos. En este caso, cuando un proceso normativo es formalmente descartado o interrumpido antes de su nacimiento jurídico, entiende este Consejo que los textos previos, las propuestas de trabajo e informes sectoriales retienen de forma definitiva su condición de borradores, es decir, de información auxiliar. Al no haber existido un acto final que requiera su motivación de cara al público, la puesta a disposición de esta documentación interna o auxiliar carece de la relevancia material exigida para que deba someterse a publicidad y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

[redacted]

Respecto a los documentos remitidos por la UNED a las organizaciones sindicales en el trámite de negociación del Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio, distintos del propio anteproyecto y su memoria, así como de las observaciones o propuestas formuladas por las organizaciones sindicales en soporte escrito y obrantes en poder de la Universidad, estos documentos, en los casos en que se emiten, constituyen comunicaciones internas en el marco de un proceso negociador, orientadas a la formación de la voluntad de las partes, pero que no tienen carácter de informes preceptivos. En este punto debe considerarse que la obligación de su divulgación afectaría a la reserva necesaria que se precisa respetar en los procesos de concertación social que se desarrollan en el sector público.

De acuerdo con lo expuesto, dado que no se culminó el procedimiento normativo y que no tuvo trascendencia jurídica ni efectos prácticos, se considera suficiente la información facilitada, es decir, el texto del anteproyecto y su correspondiente memoria de impacto normativo —documentación que ha sido facilitada—, a efectos de cumplimiento de las obligaciones de transparencia en relación con este procedimiento normativo descartado o abortado antes de su nacimiento jurídico, como ya se ha señalado.

5. Por otro lado, en lo referido a la inadmisión invocada de acuerdo con lo previsto en artículo 18.1.c) LTAIBG, respecto a las resoluciones anonimizadas de evaluación en domicilio y los pronunciamientos de la Oficina del Defensor Universitario, la entidad reclamada ha informado que los sistemas informáticos de los que dispone no le permiten discriminar las resoluciones en función de la tipología concreta de la adaptación concedida, por lo que la obtención de la información solicitada requeriría un examen manual e individualizado de miles de expedientes desde el año 2019, lo que sobrepasaría la capacidad de respuesta de su personal. Este Consejo ha señalado, respecto a la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el citado artículo 18.1.c) LTAIBG, referida a la reelaboración de la información, que resulta de aplicación cuando la acumulación de factores (inexistencia de herramientas de filtrado automatizado, dispersión documental crónica, necesidad de cribados masivos y de realización de procesos complejos de disociación manual), se traduce en una carga desproporcionada que compromete de forma directa la continuidad del servicio público que se ha encomendado a la correspondiente unidad administrativa.

   En este caso, la UNED ha justificado su aplicación señalando que la Vicesecretaría General de pruebas Presenciales no dispone de los recursos técnicos para llevar a cabo una extracción automatizada de los datos solicitados y que la Oficina del Defensor Universitario cuenta con una sola persona como personal administrativo asignado a la misma. Es por ello que no se puede obligar a la institución a llevar a

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

cabo esta tarea —que exigiría localizar de forma manual expedientes a lo largo de un septenio, evaluar individualmente el sentido de cada decisión y la anonimización de miles de páginas—, lo que paralizaría la atención ordinaria a los estudiantes. Es por ello que se considera correctamente aplicada la causa de inadmisión invocada.

6. Por lo que respecta a la copia de los informes en los que se analice el impacto organizativo o de carga de trabajo del Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio, la UNED manifiesta que no cuenta con tales documentos, al no haberse elaborado formalmente durante la fallida tramitación normativa. Conforme al artículo 13 de la LTAIBG y a la consolidada doctrina de este Consejo en esta materia, el derecho de acceso está estrictamente limitado a la información preexistente que obre de manera efectiva en poder de la Administración. No se puede exigir la entrega de aquello que materialmente no existe.

7. Por último, respecto a la entrega de datos puramente agregados sobre la plataforma AvEx (punto 1.b), la UNED justificó que la herramienta informática fue concebida en su origen para la realización de pruebas en línea desde el domicilio con motivo de la crisis del COVID-19, por lo que no realiza una distinción técnica entre exámenes desde centros asociados y exámenes desde el domicilio. Al constatar este Consejo que la información en los términos exactos solicitados (desglosada) no puede ser extraída de los sistemas de información disponibles por inexistencia material del dato de su origen, debe darse por buena la entrega de la estadística agregada aportada en la resolución inicial, al constituir el máximo nivel de desagregación del que dispone la entidad en el ejercicio de sus funciones.

8. En definitiva, este Consejo considera que, ante una solicitud exhaustiva de información sobre la materia referida, la UNED ha facilitado información detallada sobre el sistema de examen en domicilio, enlaces a la documentación esencial sobre el Anteproyecto normativo sobre el Sistema Excepcional de Evaluación en Domicilio, explicado el *iter* del origen y recorrido de la plataforma AvEx, y proporcionado explicaciones coherentes y suficientes sobre las diferentes cuestiones planteadas —como la inexistencia de ciertos documentos, el carácter auxiliar de otros, las soluciones adoptadas en relación con los exámenes en el domicilio y su control, el informe del Defensor Universitario—, de forma que se considera que su respuesta ante la solicitud que se le ha presentado ha sido acorde y respetuosa con el derecho de acceso a la información, y suficiente desde el punto de vista de las obligaciones de transparencia.

9. Por todo ello, en conclusión, debe confirmarse la correcta aplicación de las causas de inadmisión invocadas por la UNED para la denegación de parte de la información

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

solicitada, considerando suficiente la documentación proporcionada al reclamante sobre la materia en cuestión, por lo que debe desestimarse la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], 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[8], 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[9].

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026

R CTBG
Número: 2026-0981 Fecha: 14/09/2026