María de la Concepcion Campos Acuña (1 de 1)
Presidenta
Fecha Firma: 15/10/2026
HASH: 91d6017b1911f6ef302a0da1cbe3a58c

Consejo de Transparencia AAI

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 129/2026

Reclamante: [redacted]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: adaptaciones pruebas presenciales, expedientes, art. 18.1.c) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 11 de noviembre de 2025 la reclamante solicitó a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA, 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 AC2000000313655):

   «(...) historial completo de todas las adaptaciones de pruebas presenciales, exenciones de evaluación, traslados de matrícula, devoluciones de tasas o cualquier adaptación concedida a estudiantes desde el curso académico 2019/2020 hasta el curso académico 2025/2026 (ambos inclusive). La selección del plazo obedece a mi historial de matrícula en la UNED, siendo el primer curso el 2019/2020 y el último relevante, el curso actual, incluyendo las políticas aplicables en el presente curso.

   Se solicita que dicho historial se aporte con la máxima desagregación posible, incluyendo, para cada caso concedido:

[redacted]

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

- El motivo o las circunstancias específicas bajo las que se concedió la adaptación (ej. "Compromiso laboral/deportivo", "Intervención quirúrgica," "Salud grave no constitutiva de discapacidad," "Maternidad/Embarazo de riesgo," etc.).

- El tipo de adaptación concedida (ej. cambio de fecha, cambio de formato, traslado de matrícula sin coste, etc.).

- Copia de todos los expedientes de adaptaciones concedidas por causas de salud que no constituyan discapacidad, en particular aquellos relacionados con el traslado de matrícula o la exención del pago de tasas por motivos de fuerza mayor».

2. Mediante resolución de 11 de diciembre de 2025, la UNED resuelve lo siguiente:

«Inadmitir a trámite la petición de acceso a la información pública en los siguientes términos.

PRIMERO. (...) La regulación del desarrollo de las pruebas presenciales se encuentra recogida principalmente en el Reglamento de Pruebas Presenciales, aprobado en Consejo de Gobierno 28 de junio de 2011, publicado en BICI de 18 de julio de 2011 y modificado por los Acuerdos del Consejo de Gobierno de 23 de octubre de 2012, de 17 de diciembre de 2013, de 17 de diciembre de 2019 y de 27 de octubre de 2020. En esta norma, se dedica la sección 2.4 del capítulo 2 a los Exámenes con adaptaciones estableciendo el artículo 60 que, concedidas, de conformidad con los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades, las pruebas de los estudiantes con discapacidad se adaptarán, en su caso, a sus características particulares y necesidades, sin mengua del nivel exigido. Por tanto, solamente se contempla la adaptación de las pruebas presenciales para los estudiantes con discapacidad que así lo soliciten, no encontrándose en esta regulación ninguna mención a causas de exención de evaluación.

Por su parte, el artículo 62 del citado Reglamento determina que las solicitudes de adaptación serán resueltas por la Vicesecretaría General de Pruebas Presenciales que actúa por delegación del Rector, tras el oportuno informe técnico emitido por el Centro de Atención a Personas con Discapacidad (UNIDIS).

Consultado el Centro de Atención a Personas con Discapacidad (en adelante UNIDIS) sobre la posibilidad de solicitar algún tipo de adaptación por parte de aquellas personas que padezcan alguna enfermedad o que aleguen alguna necesidad que no esté basada en una declaración de discapacidad, nos comunican que estos casos son excepcionales y se gestionan por el mismo procedimiento que las adaptaciones en las que existe una discapacidad acreditada y son resueltas por el mismo órgano. Si bien puntualizan que no emiten el preceptivo informe técnico

R CTBG
Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

en aquellos casos en los que no resulte posible acudir a las pruebas presenciales por causas sobrevenidas como los casos de embarazo de alto riesgo, maternidad, intervención quirúrgica, etc.

De conformidad con el artículo 61 del reglamento, los estudiantes habrán de presentar su solicitud de adaptación a lo largo del periodo oficial de matrícula, ante el vicerrectorado competente, y si el estudiante presenta su instancia fuera del plazo mencionado, no podrá acogerse a la realización de un examen en condiciones especiales.

Todas las solicitudes de adaptación que se reciben en cada curso académico deben ir acompañadas de toda la documentación que el interesado considere oportuna para justificar su necesidad de adaptación y permita su posterior evaluación por el personal técnico. Estas peticiones se registran en una aplicación informática sin diferenciar si se trata de un caso de discapacidad, una enfermedad grave que no dé lugar a reconocimiento de discapacidad u otro tipo de necesidad. Esta circunstancia impide que se puedan filtrar los datos en función de las patologías que hacen necesaria una adaptación de las pruebas presenciales, por lo que no resulta posible diferenciar y extraer de una forma automatizada las adaptaciones concedidas que tienen como hecho causante enfermedades graves no constitutivas de discapacidad.

Atender a su petición supondría consultar todos los expedientes de adaptación desde el curso académico 2019/2020 hasta el curso académico 2025/2026 (ambos inclusive) para poder extraer manualmente la información de las adaptaciones concedidas que no respondan a una discapacidad acreditada y elaborar un informe con los datos recopilados.

SEGUNDO. En relación con la petición de información referida a la devolución de precios públicos por motivos de fuerza mayor, le informamos que a tenor de lo establecido en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 27.5 de la Ley 8/1989 de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, únicamente procederá la devolución cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

Haber efectuado abonos superiores a los de los precios públicos en vigor por errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en la autoliquidación.

Haber conseguido, con posterioridad al abono del importe de la matrícula, becas o ayudas al estudio que, según la normativa vigente, conlleven gratuidad de matrícula.

R CTBG
Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

[redacted]

Haber obtenido, con posterioridad a su abono, una certificación que acredite que el interesado se encontraba, en el momento de liquidar los precios públicos de matrícula, en situación administrativa o legal que conlleve exención total o parcial de aquéllos.

Que no se preste el servicio por causas imputables a la Administración educativa.

En ningún caso procederá la devolución de los precios públicos abonados en concepto de servicios de secretaría por formación de expediente u otros derechos previstos en la normativa de aplicación.

Por lo tanto, no se contempla en la normativa reguladora de esta materia la devolución de los precios públicos en casos de fuerza mayor que impidan al estudiante acudir a las pruebas presenciales, en los términos citados en su escrito, ya que en esos supuestos la UNED presta adecuadamente el servicio que tiene encomendado.

Por su parte, las circunstancias que dan derecho a la exención de pago de los precios públicos a la hora de formalizar la matrícula se encuentran recogidas en el apartado cuarto de la Orden CNU/731/2025, de 4 de julio, por la que se fijan los precios públicos por los servicios académicos universitarios y otros servicios en la Universidad Nacional de Educación a Distancia para el curso 2025-2026. Dentro de la casuística que da derecho a estas bonificaciones tampoco se encuentra reconocida la imposibilidad de presentarse a las pruebas presenciales en el curso anterior por circunstancias de fuerza mayor. Según dispone la Orden CNU/731/2025: (...)

TERCERO. Por último y en relación con la información solicitada relativa a los posibles traslados de matrícula sin coste debidos a causas de salud que no constituyan discapacidad, hemos entendido que por traslado de matrícula sin coste se estaría refiriendo a hipotéticos supuestos en los que los precios públicos por servicios académicos que un estudiante abona para un curso académico determinado son aplicados, por motivos de salud que le han impedido hacer uso de dichos servicios, a una matrícula del curso académico siguiente. A este respecto, le comunicamos que según la información facilitada por el Servicio de Ordenación Académica, esta posibilidad no se contempla en la normativa interna que regula el proceso de matrícula. Los únicos traslados que se realizan son los de expedientes entre distintas universidades.

Como ya se ha puesto de manifiesto en otro punto de esta resolución, los estudiantes que, en el momento de formalizar la matrícula, necesiten solicitar la

R CTBG Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

adaptación de las pruebas presenciales por tener necesidades educativas especiales no ligadas a una discapacidad reconocida oficialmente, por ejemplo, incapacidad temporal por accidente, dislexia, fractura de un brazo/pierna, trastorno por déficit de atención, etc. deben señalarlo en el epígrafe Otras circunstancias Discapacidad del apartado de del formulario de matrícula disponible en la herramienta informática que Adaptaciones gestiona el proceso de matrícula en la UNED. Desde dicha aplicación informática no se pueden explotar los datos por el contenido de este campo, al ser un campo de texto, lo que hace imposible extraer de forma automatizada los expedientes de aquellos estudiantes que presentan problemas de salud que no constituyen discapacidad y que han solicitado alguna adaptación. Por otra parte, el hecho de solicitar la adaptación en el momento de la matrícula no supone su aprobación automática, correspondiendo la competencia para su concesión o denegación a la persona titular de la Vicesecretaría General de Pruebas Presenciales, como se expuso en el primer punto de esta resolución.

Localizar la información solicitada en la petición supondría la revisión de todos los expedientes de los estudiantes matriculados desde el curso académico 2019/2020 hasta el curso académico 2025/2026 para buscar los datos, recopilarlos y elaborar un informe que dé respuesta a las cuestiones planteadas de la solicitud. Expedientes que, además, se encuentran distribuidos entre las distintas Facultades y Escuelas de la universidad.

Por otro lado, hay que señalar que la universidad no dispone de recursos humanos suficientes para destinarlos a esta labor de recopilación y reelaboración de la información, teniendo en cuenta la escasez de personal que afronta la universidad en los últimos años para la gestión de sus tareas ordinarias, derivada de la falta de reposición de efectivos durante varios ejercicios.

CUARTO. Por lo anteriormente expuesto, le comunicamos que algunos datos de su solicitud no pueden ser proporcionados porque no se corresponden con contenidos o documentos que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de las funciones propias de la universidad.

Respecto del resto de información solicitada, se acuerda no admitirla a trámite al suponer una labor de reelaboración de la información, en base a lo establecido en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes. c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración y el criterio interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que dispone que puede entenderse aplicable esta causa de inadmisión cuando la información

R CTBG
Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

[redacted]

que se solicita 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».

3. Mediante escrito registrado el 12 de enero de 2025, 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, de forma resumida, lo siguiente:

   - La información existe: Los expedientes administrativos reales y resoluciones obran en poder de la universidad y sus aplicaciones internas, por lo que constituyen información pública.

   - No es reelaboración: Extraer, agregar o recopilar datos de expedientes existentes no equivale legalmente a una reelaboración según la doctrina del CTBG.

   - La desorganización no es excusa: La falta de medios técnicos, humanos o de herramientas de explotación automatizada no son causas válidas en la ley para denegar el derecho de acceso.

   - Control de arbitrariedad e interés público: La solicitud busca fiscalizar la aplicación real de las normas (no conocer la teoría) para garantizar la igualdad y evitar tratos de favor o "resoluciones ad hoc".

   - Falta de proporcionalidad: La UNED rechazó la solicitud por completo sin plantearse la opción de ofrecer un acceso parcial o datos agregados por bloques temporales.

   La reclamante solicita al CTBG que anule la resolución de la UNED, declare que la información es pública y obligue a la universidad a entregar los datos (previa disociación de datos personales) de forma total o, en su defecto, de manera parcial o agregada.

4. Con fecha 13 de enero de 2026, el Consejo trasladó la reclamación a la universidad 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

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

R CTBG
Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

pertinentes. El 26 de enero de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala de forma resumida lo siguiente:

- 1. No existen los expedientes solicitados y la reclamante confunde distintos conceptos. La reclamante solicita un historial de "adaptaciones" por causas sobrevenidas (como embarazos de riesgo, cirugías o compromisos laborales) y la UNED aclara que normativamente las adaptaciones de exámenes están dirigidas de forma exclusiva a alumnos con discapacidad o necesidades educativas especiales acreditadas (gestionadas por UNIDIS).

Se informa que la legislación actual no contempla adaptaciones de pruebas ni devoluciones/exenciones de tasas por las causas sobrevenidas que argumenta la solicitante. En consecuencia, al no existir tales procedimientos, la universidad no posee esos expedientes, lo que fundamenta la inadmisión de la petición según el artículo 13 de la Ley de Transparencia (LTAIBG).

- 2. Se informa de la imposibilidad técnica de filtrar la información, lo que da lugar a la necesidad de reelaboración de la misma. En ese sentido, se señala que los sistemas informáticos de la UNED registran todas las adaptaciones de forma unificada, no existiendo una función técnica que permita separar o disociar los casos de necesidades especiales sin discapacidad del resto de expedientes.

Como consecuencia de lo anterior, localizar los casos específicos requeriría revisar manualmente miles de expedientes desde el curso 2019/2020 y realizar tareas complejas de anonimización. Esta necesidad de procesar los datos de manera extraordinaria se encuadra como una "reelaboración de información" (artículo 18.1.c de la LTAIBG), motivo legal para denegar el acceso.

- 3. Se alega la falta de recursos humanos y técnicos. La plantilla de la UNED es muy limitada por lo que el personal existente se dedica prioritariamente a la atención ordinaria de los alumnos.

Por otro lado, se indica que los sistemas con los que cuenta la universidad están optimizados para la gestión diaria y no para la extracción de estadísticas complejas y personalizadas.

- 4. En relación con las acusaciones de supuestas resoluciones irregulares o *ad hoc* emitidas por el Decanato, la UNED responde que, de existir tales actos, la interesada debe impugnarlos formalmente a través de las vías de revisión de la Ley 39/2015 y no mediante una solicitud de transparencia.

R CTBG
Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

[redacted]

5. El 27 de enero de 2026, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 20 de febrero de 2026 en el que, en síntesis, se señala lo siguiente:

   1. La UNED intenta denegar el acceso utilizando debates conceptuales sobre lo que considera "adaptación" según su normativa interna, y que lo determinante es el contenido material e histórico de la información solicitada.

   2. La UNED afirma que no existen expedientes por "causas sobrevenidas", pero al mismo tiempo detalla los órganos que tramitan y resuelven estas solicitudes excepcionales mediante aplicaciones informáticas internas. Si existe gestión administrativa y registro informático, obligatoriamente existe soporte documental sujeto al derecho de acceso. La solicitud tiene interés público pues sirve para evaluar la correcta aplicación de criterios sobre todas las adaptaciones que se llevan a cabo y descartar la arbitrariedad.

   3. Considera improcedente la causa de "reelaboración de información". La UNED alega una supuesta imposibilidad técnica y la necesidad de una revisión manual masiva (art. 18.1.c de la LTAIBG). La reclamante indica que la universidad cuenta con una "aplicación informática de gestión".

   De acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo la extracción o filtrado temporal de una base de datos ya existente, así como la anonimización, no constituye una "reelaboración" de información nueva. La falta de personal o medios técnicos es un problema organizativo interno de la UNED que no puede limitar un derecho legal, más aún cuando la universidad no propuso entregas parciales ni alternativas.

   4. La reclamante sostiene que limitar el acceso a un periodo parcial impediría detectar patrones de conducta o posibles decisiones irregulares distribuidas entre los años 2019 y 2026, lo que generaría indefensión.

   5. Finalmente solicita al CTBG que ordene la entrega completa de la información solicitada de forma debidamente anonimizada. En su defecto, exige que la universidad certifique de manera motivada y verificable los datos que posee y emita una certificación negativa expresa de aquello de lo que asegure no disponer.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

R CTBG
Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

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 a la UNED el acceso a diversa información sobre las adaptaciones de pruebas presenciales, exenciones de evaluación, traslados de matrícula, devoluciones de tasas o cualquier adaptación concedida a estudiantes desde el curso académico 2019/2020 hasta el curso académico 2025/2026. La información se solicita con un elevado grado de desagregación, incluyendo la identificación del motivo concreto que dio lugar a cada medida y el tipo de adaptación concedida, exigiendo la copia de los expedientes

[redacted]

R CTBG
Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

[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

administrativos referidos a las adaptaciones por causas de salud que no constituyan discapacidad.

La Universidad requerida acordó inadmitir la solicitud de acceso al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, al considerar que la satisfacción de la pretensión exigiría una acción previa de reelaboración de la información. Asimismo, sostuvo que parte de la información solicitada no se corresponde con documentos o contenidos existentes en poder de la entidad, al no existir procedimientos administrativos específicos relativos a algunas de las situaciones descritas por la reclamante.

4. Conviene recordar, con carácter previo, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina constante de este Consejo han venido manteniendo una interpretación estricta de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, por tratarse de excepciones al ejercicio de un derecho legalmente reconocido con rango constitucional.. En este sentido, el Tribunal Supremo ha señalado reiteradamente que las causas de inadmisión deben aplicarse de forma restrictiva y encontrarse suficientemente justificadas, sin que resulte admisible una utilización extensiva que vacíe de contenido el derecho de acceso reconocido por el legislador.

   En la misma línea, este Consejo ha declarado de forma constante que la mera dificultad en la localización de la información, la existencia de un volumen elevado de documentación, la necesidad de efectuar tareas de búsqueda o la insuficiencia de medios organizativos no constituyen, por sí mismos, razones suficientes para justificar una inadmisión.

   No obstante, también ha venido afirmándose, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina administrativa, que el derecho de acceso a la información pública no comporta la obligación de crear *ex novo* una información inexistente, elaborar informes *ad hoc* para el solicitante o reconstruir datos que no se encuentren previamente sistematizados.

5. La aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG ha sido objeto de revisión y actualización por este Consejo mediante el Criterio Interpretativo 4/2026, de 17 de junio de 2026 [7], sobre las solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, adoptado

[7] https://consejodetransparencia.es/content/dam/ctransparencia/portal-ctbg/publicaciones/criterios-interpretativos/2026/4_CI-18-1-c_Reelaboracion.pdf

R CTBG Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

con la finalidad de sistematizar la doctrina administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída sobre esta materia.

Dicho criterio parte de la premisa de que la apreciación de la causa de inadmisión exige un análisis casuístico de las circunstancias concurrentes en cada solicitud, debiendo acreditarse de manera suficiente que la puesta a disposición de la información requiere una actividad previa de tratamiento que exceda de las tareas ordinarias de búsqueda, localización, extracción o recopilación de documentos e información ya existente.

Con arreglo al citado Criterio Interpretativo, la reelaboración puede concurrir cuando la satisfacción de la solicitud exija una actuación compleja de reconstrucción, agregación, sistematización, depuración o tratamiento de la información que suponga generar un nuevo producto informativo distinto del que obra efectivamente en poder del sujeto obligado. Asimismo, puede apreciarse cuando la información se encuentre dispersa en una pluralidad de expedientes, soportes o fuentes cuya explotación requiera operaciones técnicas o intelectuales de especial complejidad para configurar la información en los términos pretendidos por el solicitante.

El criterio distingue entre elementos objetivables de carácter formal y funcional. Desde la perspectiva formal, resulta relevante valorar si la información solicitada se encuentra distribuida en múltiples expedientes o soportes, y si su obtención exige operaciones de tratamiento previas para convertir información no estructurada en información susceptible de ser facilitada. Desde la perspectiva funcional, debe ponderarse si la atención de la solicitud comporta un esfuerzo desproporcionado para la organización, considerando, entre otros factores, el volumen de documentación afectada, la necesidad de revisión individualizada de expedientes, la disponibilidad de medios materiales y personales y la incidencia que las actuaciones necesarias para atender la solicitud tendrían sobre el normal funcionamiento de los servicios públicos.

Por el contrario, el propio criterio precisa que no constituyen supuestos de reelaboración, entre otros, la mera localización de documentos, la consulta de expedientes, la simple agregación o compilación de información ya disponible, la extracción directa de datos contenidos en bases de datos o aplicaciones informáticas gestionadas por el órgano requerido, la anonimización o disociación de datos personales cuando pueda realizarse mediante operaciones ordinarias, o la conversión de la información a un formato distinto de aquel en el que se encuentre almacenada.

R CTBG
Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

[redacted]

En consecuencia, la apreciación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG exige acreditar que la información solicitada no puede obtenerse mediante actuaciones ordinarias de gestión documental, sino que requiere una labor previa de tratamiento o reconstrucción de tal entidad que implique la elaboración de una información nueva o la realización de un esfuerzo desproporcionado respecto de los medios disponibles y de las funciones que corresponden al órgano requerido.

6. En el presente caso, de la documentación obrante en el expediente se desprende que la Universidad ha explicado de manera suficientemente detallada la forma en que se encuentra organizada la información relativa a las adaptaciones académicas. Así, se indica que las solicitudes de adaptación se registran en una misma aplicación informática, sin que exista una categorización diferenciada que permita identificar automáticamente los supuestos relativos a discapacidad reconocida, enfermedades graves no constitutivas de discapacidad u otras circunstancias excepcionales alegadas por los estudiantes.

   Asimismo, se señala que determinados datos a los que se refiere expresamente la solicitud, como los motivos concretos que justificaron cada adaptación o las circunstancias específicas concurrentes en cada caso, figuran, en su caso, dispersos en la documentación aportada por los interesados dentro de cada expediente individual.

7. En estas circunstancias, la satisfacción íntegra de la solicitud no puede lograrse mediante una mera consulta informática o mediante una extracción automatizada de datos, sino que requiere la localización y examen individualizado de todos los expedientes tramitados durante un período de siete cursos académicos completos, la identificación manual de los supuestos que respondieran a los criterios definidos por la reclamante, la selección de los documentos correspondientes, la clasificación de la información extraída y la posterior anonimización de los datos personales contenidos en cada expediente.

   Tal actividad excede manifiestamente de una simple operación de búsqueda o recopilación documental, constituyendo una auténtica labor de reconstrucción y sistematización de información no previamente existente con el formato requerido.

   Debe además tenerse en cuenta que la solicitud no se limita a interesar el acceso a documentos concretos o a un conjunto identificable de expedientes administrativos. Por el contrario, pretende obtener un «*historial completo*» de todas las medidas excepcionales concedidas a estudiantes durante un extenso período temporal, incorporando variables de clasificación diseñadas por la propia solicitante y exigiendo la identificación de elementos que, según se desprende de las alegaciones

R CTBG Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

de la universidad, no forman parte de ningún sistema estructurado de explotación de información.

La pretensión formulada se aproxima así a la elaboración de un estudio o informe específico destinado a responder a preguntas de investigación definidas por el interesado; finalidad que excede del contenido propio del derecho de acceso configurado en los artículos 12 y 13 de la LTAIBG.

La jurisprudencia y la doctrina constante del Consejo han señalado reiteradamente que el derecho de acceso no comprende la obligación de confeccionar informes "a la carta" ni de elaborar nuevos contenidos destinados a satisfacer una concreta finalidad analítica perseguida por el solicitante.

8. Ahora bien, este Consejo no puede compartir la afirmación de que la concurrencia de dificultades para atender *íntegramente* la solicitud determine necesariamente la *inadmisión de la totalidad* de la información interesada, en particular, porque el desarrollo de la actividad pública debe ir acompañada de una adecuada gestión documental que permita la fácil localización de la información, debidamente descrita y clasificada para facilitar su acceso sin necesidad de complejas tareas de búsqueda.

   El artículo 16 de la LTAIBG consagra el *principio de acceso parcial,* que obliga a las entidades sujetas a la ley a facilitar aquella parte de la información cuyo suministro resulte posible cuando únicamente una parte de la información solicitada se encuentre afectada por un límite al derecho de acceso, o, -aplicado analógicamente- concurra una causa de inadmisión.

   En el presente caso, resulta claro que la Universidad ha acreditado suficientemente que no dispone de un sistema de explotación de datos que permita identificar de manera automatizada o fácilmente extraíble todos los supuestos específicos descritos por la reclamante, y que tampoco dispone de información estructurada con el grado de detalle exigido en la solicitud. Asimismo, ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar una revisión individualizada de numerosos expedientes para construir el historial completo requerido. Sin embargo, de las propias alegaciones formuladas por la UNED se desprende que las solicitudes de adaptación son objeto de tramitación administrativa, quedan registradas en una aplicación informática corporativa y dan lugar a resoluciones dictadas por la Vicesecretaría General de Pruebas Presenciales. Por consiguiente, existe una información administrativa identificable y vinculada al ejercicio de funciones públicas.

   Este Consejo ha venido señalando que la circunstancia de que una concreta pretensión deba ser inadmitida por exigir una labor de elaboración o sistematización

R CTBG Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

extraordinaria no excluye la obligación de proporcionar aquella información existente que pueda obtenerse mediante operaciones ordinarias de búsqueda y extracción.

Por ello, debe distinguirse entre dos planos diferentes:

a) La elaboración de un *historial completo* de todas las situaciones descritas por la reclamante, clasificado conforme a categorías específicas y acompañado de la identificación de las circunstancias concurrentes en cada caso; pretensión cuya satisfacción exigiría, según se ha visto, una actuación previa de reelaboración en los términos del artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

b) b) El acceso a la información pública efectivamente existente en relación con las solicitudes y resoluciones de adaptación tramitadas por la universidad, siempre que pueda facilitarse mediante operaciones ordinarias de localización, extracción y anonimización.

Desde esta perspectiva, la Universidad no ha justificado suficientemente la imposibilidad de facilitar, al menos -ex artículo 16 LTAIBG- esa información básica, sobre el número de solicitudes de adaptación tramitadas y resueltas (concedidas o desestimadas) durante el período considerado, debidamente anonimizadas, en la medida en que puedan identificarse sin necesidad de elaborar un producto informativo nuevo. Téngase en cuenta que no puede aceptarse que la mera necesidad de anonimizar datos personales constituya, por sí misma, una causa de inadmisión, toda vez que, la disociación de los datos identificativos constituye una actuación inherente a la aplicación del artículo 15 de la LTAIBG y no equivale a una actividad de *reelaboración*.

Conforme a esa previsión, a juicio del Consejo, satisfaría, al menos parcialmente el derecho de acceso a la información del reclamante con el alcance disponible.

Ahora bien, procede aclarar en este punto, que ese acceso no alcanzaría al acceso a la *copia de los expedientes de adaptaciones concedidas por causas de salud que no constituyan discapacidad*, que quedarían fuera del acceso, al contener datos sanitarios que, al pertenecer a las categorías especiales de datos personales disfrutan, por su especial sensibilidad, de una protección reforzada en el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), y cuyo acceso -*ex* artículo 15.1 LTAIBG, solo se podría autorizar en caso de contar con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley; supuestos éstos que, al no concurrir en este caso, quedarían fuera del acceso, más allá de que su obtención constituyera un supuesto de reelaboración

R CTBG Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

compleja -ex artículo 18.1.c) LTAIBG- En otro orden de cosas, en relación con la información referida a devoluciones de tasas, exenciones económicas o traslados de matrícula por las causas concretas descritas por la reclamante, procede confirmar la actuación de la Universidad, en la medida en que ha declarado motivadamente que tales figuras no existen como procedimientos específicos diferenciados o no se encuentran contempladas en la normativa aplicable. Al respecto, se recuerda que el derecho de acceso reconocido en los artículos 12 y 13 de la LTAIBG no obliga a crear información nueva ni a elaborar documentos inexistentes.

9. En definitiva, la presente reclamación debe ser estimada parcialmente, reconociendo el derecho de acceso a la información efectivamente existente relativa a las solicitudes de adaptación y a las resoluciones recaídas en dichos procedimientos durante el período solicitado, previa anonimización de los datos personales que resulten afectados, y desestimándose en todo lo demás.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta frente a la resolución de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA.

SEGUNDO: INSTAR a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *La información existente relativa a las solicitudes de adaptación de pruebas presenciales tramitadas durante el período comprendido entre los cursos académicos 2019/2020 y 2025/2026 que pueda obtenerse mediante operaciones ordinarias de búsqueda y extracción, incluyendo, en particular, la información estadística o agregada disponible y las resoluciones administrativas susceptibles de anonimización, previa supresión de los datos personales protegidos de conformidad con el artículo 15 de la LTAIBG.*

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

R CTBG Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

[redacted]

De acuerdo con el artículo 23.1[8], 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[9], 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[10].

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG Número: 2026-1082 Fecha: 15/10/2026

[redacted]

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