

**Resolució 159/2019, de 22 de març**

**Número de expediente de la reclamación:** 70/2019

**Administración reclamada:** Universidad de Lleida

**Información reclamada:** Expedición de títulos universitarios y suplementos europeos al título.

**Sentido de la resolución:** Estimación parcial.

**Resumen:** Si para poder ofrecer la información reclamada es necesario analizar uno por uno los más de tres mil títulos emitidos el 2016, se trataría seguramente de una tarea compleja de elaboración de la información, que no puede ser exigida en ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La solicitud de información pública de la que deriva esta Reclamación está dirigida al Rector de la Universidad, no a la sección de títulos; y la información que solicita debe considerarse que es la que está en poder de la Universidad, y no sólo a una de sus secciones; por lo tanto, es exigible que la respuesta tenga en cuenta no solo la información de que dispone el servicio que contesta, sino la que está en poder de la Universidad en su conjunto; habida cuenta de que, por las razones expuestas en el párrafo anterior, es presumible que el servicio responsable de efectuar o de controlar los pagos por servicios prestados por contratistas tenga en su poder la información relativa al número de títulos y de suplementos emitidos en el marco de cada uno de los dos contratos, es necesario estimar esta parte de la solicitud y requerir a la Universidad que facilite esta información disociada por cada contrato, siempre que conste en alguna de sus bases de datos, o bien que asegure taxativamente que no figura en ninguna de sus bases de datos, ni las contractuales, ni las de gestión económica, de modo que esta disociación sólo sería posible mediante la tarea compleja de analizar uno por uno todos los títulos emitidos el 2016, en cuyo caso la GAIP entiende que tal esfuerzo no está amparado por el derecho de acceso a la información pública.

**Palabras clave:** Universidades públicas. Contratación. Títulos. Procedimientos. Reclamación contra estimación parcial. Tarea compleja de elaboración.

**Ponente:** Josep Mir Bagó.

**Antecedentes**

1. El 9 de febrero de 2019 entra a la GAIP la Reclamación 70/2019, presentada contra la Universidad de Lleida, en relación con la solicitud de acceso a la información pública indicada en el antecedente 2. La persona reclamante pide el procedimiento de mediación previsto por el artículo 42 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y regulado por los artículos 36 a 41 del Reglamento de la GAIP aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio (RGAIP).
2. El 4 de enero de 2019 la persona reclamante, después de mencionar dos contratos para la impresión y personalización de títulos universitarios y suplemento europeo del título de la Universidad de Lleida adjudicados el 2012 y el 2016 y de invocar el artículo 17 de la Ley



19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBGE), presenta la siguiente solicitud de información pública al Rector la Universidad de Lleida:

*2.1. Títulos universitarios oficiales:*

- a. Número de títulos impresos en formato papel.*
- b. Número de títulos solicitados por los estudiantes en formato electrónico.*
- c. Número de títulos expedidos en formato electrónico.*
- d. Normativa de solicitud y expedición de títulos universitarios en formato electrónico (además del texto, indicar la fecha y órgano de aprobación).*

*2.2. Suplemento europeo al título*

- a. Real Decreto 1044/2003*
  - *Número de suplementos impresos en formato papel.*
  - *Número de suplementos solicitados por los estudiantes en formato electrónico.*
  - *Número de suplementos expedidos en formato electrónico.*
- b. Real Decreto 22/2015*
  - *Número de suplementos impresos en formato papel.*
  - *Número de suplementos solicitados por los estudiantes en formato electrónico.*
  - *Número de suplementos expedidos en formato electrónico.*
- c. Normativa de solicitud y expedición de suplemento europeo al título en formato electrónico (además del texto, indicar la fecha y órgano de aprobación).*
- d. Si es posible, los datos separados por grado y máster.*

*Los datos deben estar referenciados de forma separada para cada contrato (2016/SER-22 y 2012/SER-2).*

3. El 5 de febrero de 2019 la Universidad de Lleida da respuesta a la solicitud anterior, que habría entrado en su registro el 17 de enero. Señala que facilitar la información solicitada requiere una tarea compleja de elaboración y reelaboración (causa de inadmisibilidad del artículo 29.1.b LTAIPBG). Ello no obstante, procede a facilitar la información siguiente:
  - Número total de títulos impresos de grados y máster para cada uno de los años 2012 a 2018.



- Suplementos europeos al título expedidos en formato papel, según el Real Decreto 1044/2003, para los años 2012 a 2018 y, según el Real Decreto 22/2015, para sólo máster del año 2018.
  - No se ha expedido ningún título ni suplemento electrónico, porque nadie lo ha solicitado.
  - Para la expedición de títulos en formato electrónico se aplica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC).
4. La Reclamación presentada el 9 de febrero de 2019 indica que no se ha facilitado la información según lo solicitado, porque no se ha agrupado por contrato. Tampoco se habría facilitado la normativa reguladora de la solicitud y de la expedición, ni el órgano que la ha aprobado, ni la fecha de aprobación. Sólo se hace una referencia genérica a la LPAC, que no tendría ninguna regulación específica de la expedición de títulos académicos.
  5. El 14 de febrero de 2019 la GAIP comunica la Reclamación a la Universidad de Lleida y le requiere que, dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 33.4 RGAIP, le remita un informe sobre la misma, así como copia del expediente de la solicitud de información de la que trae causa y, en general, de los antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la Reclamación.
  6. El 5 de marzo de 2019 la GAIP recibe el informe de la Universidad de Lleida. Afirma que la información fue suministrada a la persona reclamante de conformidad con las bases de datos existentes en la Sección de títulos de la Universidad de Lleida, en las cuales constarían los títulos expedidos por año, pero no el número de títulos expedidos en el marco de cada uno de los dos contratos administrativos de suministros licitados por la Universidad los últimos años; dichos contratos fueron adjudicados por importe por cada título emitido y por ello resulta muy difícil determinar con exactitud el número total de títulos por cada uno de los contratos para el período del que se solicita la información. Los datos suministrados corresponderían a los años de ejecución de cada contrato, de modo que la propia persona reclamante, que conoce la información relativa a la fecha de los contratos (y además puede obtenerla del perfil del contratante), podría estimar aproximadamente la cantidad de títulos correspondientes a cada uno de los dos contratos indicados. La determinación exacta de los títulos emitidos por cada contrato requeriría consultar uno por uno los más de tres mil títulos emitidos el 2016, que es el año en que finaliza un contrato y empieza el otro, cosa que requeriría una dedicación desproporcionada del personal de la Universidad, pues se trata de una tarea excesiva de elaboración y reelaboración que va más allá del derecho de acceso a la información pública (artículo 29.1.b LTAIPBG, invocado ya en la respuesta dada a la persona reclamante). Entiende la Universidad que con la información suministrada y la que la persona reclamante ya posee puede considerarse satisfecha esta parte de la Reclamación.



En cuanto a la solicitud relativa a la normativa que sigue la Universidad para la solicitud y expedición de los títulos académicos, el informe insiste que es el regulado por la LPAC. Entiende que el carácter general de la Ley no impide su aplicación a numerosos procedimientos administrativos concretos, y así lo haría la Universidad de Lleida en los procedimientos relativos a la solicitud y expedición de títulos, pues esta Universidad no tendría aprobado ningún procedimiento específico para la expedición de títulos.

7. El 7 de marzo de 2019 la GAIP traslada el informe de la Universidad a la persona reclamante y les ofrece la posibilidad de formular alegaciones al mismo.
8. El 7 de marzo de 2019 la persona reclamante presenta las siguientes alegaciones al informe de la Universidad:
  - 8.1. *La información no ha sido suministrada tal y como se solicitó. No se ha agrupado la información por contrato. No debemos olvidar que los contratos parten de licitaciones públicas en las que debe quedar fiscalizado el número de unidades suministradas (títulos, suplementos, etc) junto con el importe abonado al proveedor.*
  - 8.2. *Tampoco aporta la normativa que regula la “solicitud” y la “expedición”, así como el órgano y fecha de aprobación (...). Si no existe es tan fácil como contestar que no existe.*
9. El 11 de marzo de 2019 la GAIP comunica las alegaciones a la Universidad.
10. Visto que la persona reclamante no está satisfecha con la información obtenida, el 11 de marzo de 2019 la GAIP inicia las actuaciones para celebrar la primera sesión de mediación.
11. El 14 de marzo de 2019 la persona reclamante renuncia al procedimiento de mediación y pide que la Reclamación sea resuelta por el pleno de la GAIP.

### **Fundamentos jurídicos**

1. *Competencia de la GAIP y contenido y alcance generales del derecho de acceso a la información pública*

El artículo 39.1 LTAIPBG establece que “Las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública y, en su caso, las que resuelvan el recurso de reposición pueden ser objeto de reclamación gratuita y voluntaria ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, encargada de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública que regula el presente título”. El artículo 29 RGAIP desarrolla este precepto y concreta que también pueden ser objeto de reclamación ante la GAIP las comunicaciones que sustituyen las resoluciones. De conformidad con estos preceptos, la GAIP es competente para tramitar y resolver esta Reclamación, puesto que deriva de una solicitud de información pública.



El artículo 2.c LTAIPBG define el derecho de acceso a la información pública como *“el derecho subjetivo que se reconoce a las personas para solicitar y obtener la información pública, en los términos y condiciones regulados por la presente ley”*. Por su parte, el apartado b del mismo precepto definió la información pública como *“la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley”*.

Según el artículo 18.1 LTAIPBG, *“Las personas tienen el derecho a acceder a la información pública, a la que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”*. Y el artículo 20.1 de la misma Ley añade que *“El derecho de acceso a la información pública se garantiza a todas las personas, de acuerdo con lo establecido por la presente ley. El derecho de acceso a la información pública solamente puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes”*.

Asimismo, los apartados 2 y 3 del artículo 20 LTAIPBG establecen los siguientes requisitos y criterios para la aplicación de los límites legales al derecho de acceso a la información pública: *“2. Las limitaciones legales al derecho de acceso a la información pública deben ser aplicadas de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, deben interpretarse siempre restrictivamente en beneficio de este derecho y no pueden ampliarse por analogía. 3. Para aplicar límites al derecho de acceso a la información pública, la Administración no dispone de potestad discrecional y debe indicar en cada caso los motivos que lo justifican. En la motivación debe explicitarse el límite aplicado y razonar debidamente las causas que fundamentan su aplicación”*.

Además, los límites legales al derecho de acceso a la información pública no son de aplicación automática y absoluta (el encabezamiento del artículo 21 LTAIPBG se refiere expresamente a que los límites enumerados por este precepto *“pueden”* llevar a la denegación del acceso solicitado), de modo que el artículo 22 de la misma Ley requiere que sean aplicados de acuerdo con criterios de proporcionalidad y temporalidad: *“1. Los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública deben ser proporcionales al objeto y la finalidad de protección. La aplicación de dichos límites debe atender a las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso a la información. 2. Los límites del derecho de acceso a la información pública son temporales si así lo establece la ley que los regula, y se mantienen mientras perduran las razones que justifican su aplicación”*.

En principio, no parece que concurren límites legales al acceso de la información solicitada por la presente Reclamación y en todo caso no se ha invocado ninguno. De hecho, la Universidad ha facilitado a la persona reclamante buena parte de la información solicitada, de modo que las discrepancias entre ambas partes se concretan en los dos puntos siguientes: el del número de títulos por cada contrato de emisión, por una parte, y el de la normativa reguladora de la solicitud y emisión



de los títulos, por la otra, cuestiones que se abordan separadamente por los dos fundamentos jurídicos siguientes.

## *2. Sobre el derecho de acceso al número anual de títulos por contrato*

La Universidad ha facilitado el número anual de títulos y de suplementos emitidos, pero sin atender la solicitud explícita de señalar cuáles de ellos deberían ser atribuidos a cada uno de los dos contratos mediante los cuales se han externalizado estas funciones. La Universidad contesta indicando que esta información en realidad ya se ha facilitado respecto de todas las anualidades, a excepción del 2016 y, en relación con este ejercicio, que la información facilitada ha sido obtenida de las bases de datos que constan en la sección de títulos, según las cuales no se podría precisar el contrato sin entrar a analizar título por título y suplemento por suplemento, lo que constituiría una tarea compleja de elaboración de la información, constitutiva de causa de inadmisibilidad de las solicitudes de información pública por el artículo 29.1.b LTAIPBG.

Ciertamente, si el primero de los contratos se aplica hasta 2016 y el segundo, a partir de ese mismo año, cabe suponer que todos los títulos y suplementos emitidos con anterioridad no habrán sido en el marco del primero de los contratos y los emitidos posteriormente, en el del segundo. En consecuencia, las únicas cifras de títulos y suplementos emitidos respecto de las cuales no se ofrece ni puede deducirse con precisión información contractual son las del año 2016, en el que coinciden emisiones de ambos contratos. Si para poder ofrecer la información reclamada es necesario analizar uno por uno los más de tres mil títulos emitidos el 2016, se trataría seguramente de una tarea compleja de elaboración de la información, que no puede ser exigida en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Ahora bien, el informe de la Universidad afirma expresamente que los contratos de emisión de títulos y de suplementos han sido adjudicados a razón de un importe por "título emitido". En consecuencia, cabe suponer que, como señalan las alegaciones de la persona reclamante, en los pagos efectuados en concepto de los servicios prestados en el marco de estos contratos seguramente constarán con exactitud el número de títulos y de suplementos emitidos en el marco de cada contrato, pues ese número es absolutamente determinante de la cuantía del pago efectuado por la Universidad a cada contratista. Es comprensible que esta información no esté en las bases de datos de la sección de títulos de la Universidad, pero no lo sería tanto que no constara en la de contratación, o la de pagos a proveedores o la de gestión económica.

Debe tenerse en cuenta que la solicitud de información pública de la que deriva esta Reclamación está dirigida al Rector de la Universidad, no a la sección de títulos; y la información que solicita debe considerarse que es la que está en poder de la Universidad, y no sólo a una de sus secciones. Por lo



tanto, es exigible que la respuesta tenga en cuenta no solo la información de que dispone el servicio que contesta, sino la que está en poder de la Universidad en su conjunto. Habida cuenta de que, por las razones expuestas en el párrafo anterior, es presumible que el servicio responsable de efectuar o de controlar los pagos por servicios prestados por contratistas tenga en su poder la información relativa al número de títulos y de suplementos emitidos en el marco de cada uno de los dos contratos, es necesario estimar esta parte de la solicitud y requerir a la Universidad que facilite esta información disociada por cada contrato, siempre que conste en alguna de sus bases de datos, o bien que asegure taxativamente que no figura en ninguna de sus bases de datos, ni las contractuales, ni las de gestión económica, de modo que esta disociación sólo sería posible mediante la tarea compleja de analizar uno por uno todos los títulos emitidos el 2016, en cuyo caso la GAIP entiende que tal esfuerzo sería desproporcionado y, en consecuencia, no estaría amparado por el derecho de acceso a la información pública.

### *3. Sobre el derecho de acceso a la información sobre el procedimiento que aplica la Universidad*

A la solicitud de información sobre la normativa reguladora de la solicitud y expedición electrónicas del suplemento, la Universidad se remite, tanto en su respuesta a la solicitud de información, como en su informe emitido a la GAIP, a la legislación general de procedimiento administrativo (LPAC), respuesta que la persona reclamante considera insatisfactoria, cuestiona que la LPAC regule estos asuntos y como mínimo requiere que la Universidad le indique expresamente que no dispone de tal normativa.

El caso es que la Universidad ha dado respuesta cabal a esta parte de la solicitud, ya que las disposiciones de la LPAC sobre tramitación electrónica de procedimientos son susceptibles de aplicación directa a numerosos tipos de procedimientos administrativos, sin perjuicio de su concreción por las Administraciones afectadas. La respuesta de la Universidad, tanto la ofrecida en un primer momento a la persona reclamante, como la facilitada en el informe emitido para este procedimiento, deja bastante claro que no dispone de un procedimiento propio, con lo cual no es exigible que reitere esta afirmación como le pide la persona reclamante. En consecuencia, es procedente desestimar esta parte de la Reclamación.

### *4. Seguimiento de la ejecución*

El artículo 43.5 LTAIPBG establece que "la Administración debe comunicar a la Comisión las actuaciones realizadas para ejecutar los acuerdos de mediación y para dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por la Comisión". Sobre la base de estas comunicaciones y de las efectuadas por las personas interesadas, la GAIP debe hacer seguimiento del cumplimiento de sus resoluciones,



de acuerdo con lo previsto por los artículos 48 y siguientes RGAIP y por el apartado 30 de su Manual de reclamación, pudiendo adoptar las medidas que allí se prevén en caso de incumplimiento.

El artículo 43 LTAIPBG establece que si la Administración incumple el plazo fijado por los acuerdos de mediación o por las resoluciones de la GAIP para entregar la información reclamada, las personas interesadas lo pueden comunicar a la Comisión para que ésta requiera su cumplimiento; la desatención de este requerimiento, vista la remisión expresa hecha a este precepto por el artículo 77.2.b LTAIPBG, debe calificarse de infracción muy grave en relación con el derecho de acceso a la información pública (que puede ser sancionada de acuerdo con los artículos 81 y 82 LTAIPBG). El artículo 49.2 RGAIP prevé que, a los efectos anteriores, la Comisión puede poner estos hechos en conocimiento de los órganos competentes para ordenar la incoación del procedimiento sancionador correspondiente a que hace referencia el artículo 86 LTAIPBG.

Asimismo, el artículo 25.2.k RGAIP prevé la publicación en el web de la Comisión de los casos en los que sus requerimientos han sido desatendidos por los sujetos obligados.

#### 5. *Publicidad de las resoluciones de la GAIP*

El artículo 44 LTAIPBG prevé que las resoluciones de la GAIP se publicarán en el portal de la Comisión previsto por el artículo 25 RGAIP, previa disociación de los datos personales.

### **Resolución**

Sobre la base de los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Pleno de la GAIP, en la sesión de 22 de marzo de 2019, resuelve por unanimidad:

1. Estimar parcialmente la Reclamación 70/2019 y declarar el derecho de la persona reclamante a que la Universidad de Lleida le facilite la información relativa al número de títulos y suplementos por contrato, de acuerdo con las consideraciones del último párrafo del fundamento jurídico 2.
2. Desestimar la parte de la reclamación relativa a la normativa de solicitud y emisión de los suplementos en formato electrónico, porque ya había sido facilitada por la Universidad.
3. Requerir a la Universidad de Lleida para que entregue la información indicada en el apartado primero a la persona reclamante en el plazo de quince días desde la notificación de la presente resolución y para que acto seguido informe de ello a la GAIP.
4. Invitar a la persona reclamante a comunicar a la GAIP cualquier incidencia que surja en la ejecución de la presente resolución y que pueda perjudicar a sus derechos e intereses.



5. Declarar finalizado el procedimiento relativo a la Reclamación 70/2019 y disponer la publicación de la presente resolución en la web de la GAIP.

#### Presidenta

---

Los plazos previstos en esta Resolución para la entrega de la información deben contarse en días hábiles (descontando festivos y sábados) a partir del día siguiente de la recepción de su notificación por la Administración reclamada, salvo previsión específica en sentido diferente.

La Administración obligada puede solicitar a la GAIP la ampliación del plazo otorgado para hacer efectiva la entrega de la información. Esta solicitud sólo puede ser tomada en consideración si se comunica a la GAIP antes de que termine el plazo fijado en la Resolución, y debe fundamentarse en circunstancias que no hayan podido ser tenidas en cuenta por la Comisión antes de dictar su Resolución. La GAIP únicamente otorgará la ampliación solicitada si la Administración obligada justifica de forma precisa y consistente su necesidad.

Si la Administración obligada no entrega la información dentro del plazo establecido por esta Resolución, la persona reclamante puede ponerlo en conocimiento de la GAIP, preferentemente por correo electrónico dirigido a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), a fin de que la Comisión requiera su cumplimiento. Mientras no se cumpla plenamente la Resolución, la Comisión difundirá en su web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) el incumplimiento de la Administración obligada, conforme al artículo 25.2.k RGAIP. Si la Administración no atiende el requerimiento de ejecución que le dirija la GAIP, la Comisión pondrá los hechos en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 86 LTAIPBG, y le solicitará la incoación de un procedimiento sancionador por infracción muy grave con relación al derecho de acceso a la información pública, al amparo del artículo 77.2.b LTAIPBG.

Todo ello sin perjuicio que la persona reclamante pueda, considerando que esta Resolución es un acto administrativo declarativo de derechos que vincula la Administración, requerir su ejecución ante los Tribunales, al amparo del artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Esta acción se puede interponer después de que hayan transcurrido tres meses desde que la persona afectada ha reclamado formalmente y directamente a la Administración el cumplimiento de la Resolución.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en un plazo de dos meses desde el día siguiente de la notificación de la Resolución, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.