



RESOLUCIÓN 64/2016, de 20 de julio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX, contra la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación, en materia de denegación de información pública (Reclamación núm. 070/2016).

ANTECEDENTES

Primero. XXX presentó el 1 de abril de 2016, a través del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, la siguiente petición de información:

“[...] solicitamos nos faciliten el número de todas las plazas escolares ofertadas en Andalucía en el proceso de escolarización que finalizó el pasado 31 de marzo de 2016, así como el número de plazas escolares ocupadas tras este proceso, desglosadas por: -Tipo de centro educativo (público o privado concertado). -Nivel educativo. -Provincia (desagregadas por zonas)”.

Segundo. Mediante Resolución fechada el 5 de abril de 2016, la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación denegó la información solicitada. Tras señalar que, de conformidad con el art. 4.4 de la Orden de 24 de febrero de 2011, “el listado de las plazas escolares vacantes se encuentran a disposición de la ciudadanía en los tablones de anuncios de los centros docentes sostenidos con fondos públicos”, la Resolución considera aplicable la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9



de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), ya que la información solicitada implica una acción previa de reelaboración.

Tercero. El 6 de mayo de 2016 tuvo entrada en el Registro de este Consejo la reclamación formulada por XXX. Este escrito comienza denunciando que, a pesar de que la propia página web de la citada Consejería indica que la información relativa al número de plazas escolares vacantes “estará disponible para su consulta en la web de la Consejería de Educación” y en las Delegaciones Territoriales, dicha información “no ha estado, ni está disponible” en los sitios referidos. Se vulnera, así, el derecho a la información que tanto la normativa estatal como la autonómica reconocen a las organizaciones sindicales, dificultando de este modo la acción sindical; pero, además de contravenir los derechos sindicales, con ello se está asimismo lesionando los derechos de la ciudadanía. En consecuencia, y entre otros extremos, solicita que se le “faciliten los datos solicitados de manera global, clara y comprensible, tarea para la que la Administración educativa tiene instrumentos adecuados”; que “se haga pública en la web de la Consejería de Educación” dicha información, “de modo que resulte accesible para la ciudadanía”; y que se inste a la Consejería de Educación a que, “en adelante y de modo sistemático, haga públicos estos datos cada curso académico, antes y después del periodo de escolarización, en aplicación del derecho a la publicidad activa, contemplado en el artículo 7 apartado a)” de la Ley 1/2014.

Cuarto. El 12 de mayo de 2016 se comunicó a la entidad reclamante el inicio del procedimiento para resolver su reclamación y fecha máxima para resolución de la misma.

Quinto. El Consejo solicitó el 12 de mayo al órgano reclamado el expediente, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación, concediéndole plazo de diez días. De este escrito se dio conocimiento a la Unidad de Transparencia de la Consejería de Educación.

Sexto. El informe de la Dirección General de Planificación y Centros tuvo entrada en el Registro de este Consejo el 2 de junio de 2016. Este escrito comienza abordando diferentes cuestiones generales relativas al procedimiento de escolarización del alumnado para el curso 2016/17. A este respecto, señala que “durante todo el mes de marzo ha estado abierto el plazo de solicitud de admisión y las secretarías de los centros docentes públicos y privados concertados han tenido a disposición de las familias andaluzas los impresos de solicitud y la información necesaria relativa al respecto”. Y una vez que “los centros publican la relación del alumnado solicitante con la puntuación total obtenida, comienza el trámite de audiencia, es decir, la revisión de toda la documentación presentada en los distintos centros”; con ello –



prosigue el informe-, se establece “otro filtro más para garantizar la transparencia total en el procedimiento de escolarización”. Se trata, pues, “de un proceso totalmente garantista y transparente”. Dicho lo anterior, el informe continúa argumentando en los siguientes términos:

“Para garantizar el derecho a una plaza escolar gratuita a todas las personas de entre tres y dieciocho años, en total se han ofertado 1.467.591 plazas sostenidas con fondos públicos para el curso escolar 2016/17, 39.666 plazas más que el año pasado... Estas plazas se distribuyen en 2.130 centros que imparten segundo ciclo de educación infantil, educación primaria y educación especial, 871 institutos y secciones de educación secundaria y 582 centros docentes privados concertados. [...] Si tras la aplicación de los criterios de baremación (hermanos en el centro, domicilio familiar o laboral, circunstancia de que alguno de los tutores trabaje en el centro, renta anual, discapacidad, familia numerosa o monoparental) se producen empates, se aplicará el resultado del sorteo público, celebrado el pasado 10 de mayo. Este sorteo es único y aplicable a todos los centros para resolver las situaciones de empate que subsisten tras la aplicación del baremo en las solicitudes de admisión, a través de un número con decimales que determina el alumnado que es admitido en primera opción o centro prioritario y los que son reubicados en otros centros.

”[...] el proceso de planificación escolar y el desarrollo del procedimiento de admisión del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos es temporalmente amplio y completo, dado que se dinamiza a través de las Delegaciones Territoriales, que a su vez gestionan las 404 Comisiones de Garantías de Admisión del Alumnado por zonas de escolarización, que supervisan todo el proceso y cuya composición agrupan a centros docentes públicos y concertados, de forma que en el eslabón final del procedimiento son los directores y directoras de los centros, a través de los Consejos escolares de los mismos, quienes intervienen directamente en la escolarización del alumnado. [...]

”Por su volumen de gestión, no hay procedimiento administrativo alguno en nuestra Comunidad Autónoma que acumule mayor número de personas interesadas en un periodo tan limitado de tiempo, así como por sus implicaciones en la planificación de todo el Sistema educativo andaluz.

”Es importante destacar que obtener la información de todo este procedimiento de forma agregada y concreta resulta inviable desde el punto de vista técnico y operativo, por lo que éste es el sentido de la respuesta dada a la persona solicitante



de la información mediante la citada Resolución de 5 de abril de 2016, emitida por este Centro Directivo”.

El informe subraya, acto seguido, que no es posible facilitar la información solicitada con base en lo establecido en el art. 18.1.c) de la Ley 19/2013, ya que la misma “implica una acción previa de reelaboración de la información, y este Órgano Directivo no dispone de los medios técnicos y personales para reelaborar la información solicitada”. Y el escrito continúa profundizando sobre el particular:

“El sistema de información Séneca como herramienta de gestión, entre otros, del procedimiento de admisión del alumnado, no posibilita en la actualidad la extracción de datos de forma global, clara y comprensible, por lo que se requeriría un proceso de filtrado y depuración que este Órgano Directivo no puede soportar por razones técnicas y personales [...]

”Agregar la información conlleva múltiples actuaciones llevadas a cabo por todas y cada una de las personas gestoras de cada fase del procedimiento, que supone un nuevo tratamiento de la información, que no debe confundirse con el supuesto de volumen o complejidad de la información solicitada”.

El informe afronta a continuación la alegación de la entidad solicitante de que la propia página web de la Consejería de Educación señala que el número de plazas vacantes es una información que ha de estar disponible en dicha página:

“Con relación a la información que señala del Portal de la Junta de Andalucía, indicar que los datos contenidos en la misma están sujetos a continuas actualizaciones, no constando a fecha del presente informe lo expresado por la reclamante. La información contenida en el mismo no genera derechos ni expectativas de derechos para la persona usuaria del mismo.

”Asimismo, dicho Portal tiene por objeto poner a disposición de los usuarios toda clase de servicios e informaciones relacionadas con la Comunidad Autónoma de Andalucía de manera totalmente gratuita, en consonancia con lo dispuesto en el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos”.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. Antes, sin embargo, de entrar a resolver el fondo de la reclamación es preciso que nos detengamos en el alcance de la solicitud de información de la que trae causa. A este respecto debemos comenzar recordando que, a los efectos de la LTPA, se entiende por información pública *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”* [art. 2 a)]. Y es precisamente la *“información pública”* así concebida sobre la que se proyecta el ejercicio del derecho de acceso en los términos previstos en el art. 17.1 LTAIBG: *“El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información”*.

De los referidos preceptos, y en general del conjunto de la legislación de transparencia, no cabe inferir ninguna restricción del derecho de acceso de orden temporal que opere hacia el pasado, de tal suerte que, en línea de principio, puede pedirse cualquier información con independencia de la fecha en que la misma hubiese sido elaborada o adquirida por el sujeto obligado. Por otra parte, lo que se desprende en términos inequívocos de la normativa en materia de transparencia es que, al tiempo de formularse la solicitud, los contenidos o documentos requeridos ya *“obren en poder”* de la entidad a la que se dirija la misma, o, para decirlo en los términos del art. 17.1 LTAIBG, es preciso que, al presentarse la solicitud, aquélla ya *“posea la información”*. Así pues, la información que aún no está al alcance de la entidad destinataria de la petición queda, obviamente, extramuros del derecho de acceso a la información pública. En este sentido y por lo que se refiere a este derecho, puede afirmarse que la legislación de transparencia carece de alcance prospectivo. Ni siquiera cuando se tenga la certidumbre de que la información estará de forma inminente, inmediatamente después de presentarse la solicitud, a disposición de la entidad a la que se pide la misma, podría entenderse ésta obligada a admitir a trámite la solicitud en cuestión. Además de las consideraciones anteriores, conduce a esta conclusión la brevedad del plazo máximo



legalmente previsto, desde la recepción de una solicitud, para dictar y notificar su resolución -20 días- (art. 32 LTPA), cuyo incumplimiento constituye una infracción que puede llevar aparejada la correspondiente sanción disciplinaria [art. 52.3.b) y art. 55.2.a) LTPA].

Pues bien, en la fecha en la que se presentó la solicitud (1 de abril de 2016), podía ya obrar en poder del órgano reclamado la información relativa al número de plazas escolares ofertadas en Andalucía para el curso 2016/17, pero se hallaba aún muy lejos de terminar el proceso que conduce a la determinación final del número de plazas efectivamente ocupadas, tal y como describe pormenorizadamente en su informe la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación. Por consiguiente, en nuestra Resolución tendremos que soslayar el examen de la información relativa al número de plazas ocupadas tras el proceso de escolarización, al carecer de la misma el órgano reclamado al tiempo de formularse la petición. En suma, en las siguientes líneas nos circunscribiremos a abordar el análisis del siguiente extremo de la solicitud: “el número de todas las plazas escolares ofertadas en Andalucía en el proceso de escolarización que finalizó el pasado 31 de marzo de 2016... desglosadas por: -tipo de centro educativo (público o privado concertado); nivel educativo; provincia (desagregada por zonas)”.

Tercero. La cuestión que suscita esta reclamación prácticamente se centra de forma exclusiva en determinar si es aplicable al presente supuesto la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG; precepto que obliga a acordar la inadmisión (“*Se inadmitirán a trámite...*”) de aquellas solicitudes “[*r*]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. El principal problema que plantea la aplicación de esta disposición reside en descifrar el sentido del concepto “acción de reelaboración”; tarea hermenéutica que, sin embargo, se ve facilitada por las líneas directrices apuntadas a tal propósito por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre. Pues bien, de este Criterio Interpretativo pueden extraerse los siguientes puntos de referencia que serán de utilidad para la resolución del caso que nos ocupa.

Desde el punto de vista de la delimitación negativa del concepto ha de tenerse presente que “reelaboración”: 1º) no supone “*la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos*”; y 2º) que tampoco equivale a información “*cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante*”, puesto que este tipo de información permitiría prorrogar el plazo para resolver la correspondiente solicitud (art. 20.1 LTAIBG) pero no acordar sin más su inadmisión a trámite; y ello sin perjuicio de que “*sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información... cuando ello suponga que, atendiendo también al*



alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que... impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración”.

Y por lo que hace a la concreción de los casos que sí son reconducibles a la categoría “acción de reelaboración”, cabe inferir del Criterio Interpretativo las siguientes pautas orientadoras:

1º) *“La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información”*

2º) *“La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario”*

3º) Hay reelaboración *“cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”.*

4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una “acción de reelaboración” cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud *“carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.*

Por otra parte, y como es obvio, al margen de estas líneas y pautas directrices en las que podemos apoyarnos para la resolución de casos como el presente, hemos necesariamente de tomar en consideración lo que dispone respecto de esta causa de inadmisión la LTPA, a saber, que *“no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”* [art. 30.c)].

La proyección de estas directrices a la petición de información a la que hemos ceñido nuestro examen conduce directamente a considerar que no resulta de aplicación la referida causa de inadmisión. Pese al notable esfuerzo argumental desplegado en el informe por el órgano reclamado, y sea cuales fueren las dificultades que entrañe la empresa dado el elevado número de datos que requieren ser tratados, a juicio de este Consejo no se cruza el umbral que convierte a una información voluminosa y compleja en una acción de reelaboración a los efectos del art. 18.1.c) LTAIBG. No apreciamos, en efecto, que el órgano reclamado carezca de los medios técnicos necesarios para desglosar, en los términos señalados en la solicitud, la información general de las 1.467.591 de plazas



sostenidas con fondos públicos que, según consta en el informe emitido por el órgano con ocasión de la reclamación, han sido ofertados en Andalucía para el curso escolar 2016/2017; antes al contrario, dada la naturaleza de las tareas que desempeña, tal información debería serle asequible mediante un tratamiento informatizado de uso habitual. En consecuencia, ha de proporcionar a la entidad reclamante la siguiente información: “el número de todas las plazas escolares ofertadas en Andalucía en el proceso de escolarización que finalizó el pasado 31 de marzo de 2016... desglosadas por: -tipo de centro educativo (público o privado concertado); nivel educativo; provincia (desagregada por zonas)”.

Cuarto. La entidad reclamante no sólo solicita de este Consejo que se se le facilite la información requerida, sino que “se haga pública en la web de la Consejería de Educación” la misma y, más específicamente, que inste a dicha Consejería “a que, en adelante y de modo sistemático, haga públicos estos datos cada curso académico, antes y después del periodo de escolarización, en aplicación del derecho a la publicidad activa, contemplado en el artículo 7 apartado a) de la citada Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía”.

Ciertamente, el referido artículo 7.a) de la LTPA consagra el derecho a la publicidad activa, entendido como “*el derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen, en cumplimiento de la presente ley, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública*”. En la medida en que el alcance del derecho queda circunscrito a la información que deba publicarse “*en cumplimiento de la presente ley*”, es necesario examinar si la LTPA impone de algún modo que se refleje en el portal de la Consejería de Educación la concreta información a la que se ciñe esta reclamación. Y en línea de principio no puede sino afirmarse que la misma no se acomoda a ninguna de las específicas obligaciones de publicidad activa que enumera la LTPA. Desde el punto de vista material, con la que guarda sin duda mayor afinidad es con la contemplada en el artículo 14.b), pero que claramente no exige una información tan precisa y detallada como la solicitada en el presente caso: “*Las cartas de servicio elaboradas con la información sobre los servicios públicos que gestiona la Comunidad Autónoma de Andalucía, los informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, así como la información disponible que permita su valoración*”. A nuestro juicio, la información relativa al número de plazas ofertadas desglosada según los términos de la solicitud sólo guarda una muy tenue relación con “*la información disponible que permita su valoración*” a la que alude el último inciso del transcrito art. 14.b) de la LTPA, por lo que no cabe considerarla subsumible en este supuesto.



Ahora bien, el hecho de que la LTPA no exija directamente la obligación de publicar en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía la información sobre la que versa la presente reclamación, no supone en modo alguno que los sujetos obligados no puedan avanzar más en la esfera de la publicidad activa en aras de la profundización del principio de transparencia y, en consecuencia, opten por ampliar el ámbito material que deciden someter al escrutinio de la opinión pública en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web. Es más; éste es el principio o criterio rector que impregna en su conjunto a la LTPA, como se cuida de destacar su Exposición de Motivos, la cual, tras hacer referencia a la extensa relación de contenidos concretos sujetos a la obligación de publicidad activa, añade a continuación: *“Cabe añadir que la relación, aunque es extensa, no es exhaustiva. Antes al contrario, se formula de manera que son elementos mínimos y generales. La idea de partida es la de la puesta a disposición de la información pública de forma progresiva de la manera más amplia y sistemática posible, y que esto se haga con la utilización de las tecnologías y plataformas que posibiliten un acceso universal y gratuito”* (V).

Línea favorecedora de la profundización de la transparencia que encuentra un reflejo en el propio articulado de la LTPA, cuyo art. 9.2 recuerda que las obligaciones en materia de publicidad activa *“tienen carácter de mínimas y generales y se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”*. Y, más específicamente aún, el artículo 17 de la LTPA se dedica enteramente a la *“Ampliación de las obligaciones de publicidad activa”*, disponiendo expresamente que *“se fomentará la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía”* y, *“[e]n este sentido, deberá incluirse aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”* (art. 17.1). Todo ello sin olvidar, claro está, la previsión de su art. 17.2, que resulta determinante en lo que a este caso concierne: *“Sin perjuicio de lo anterior, la Administración de la Junta de Andalucía publicará, en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan, toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”*.

De conformidad, pues, con este mandato del art. 17.2 LTPA (*“...la Junta de Andalucía publicará...”*), el órgano reclamado habrá de llevar al Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, tan pronto como las posibilidades técnicas se lo permitan -si no está a su alcance ya-, la información que, según señalamos en el anterior fundamento jurídico, debía suministrarse a la entidad reclamante en virtud de su derecho de acceso a la información pública.



En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación presentada por XXX, contra la Resolución, fechada el 5 de abril de 2016, de la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación

Segundo. Instar a la citada Dirección General a que, en el plazo de treinta días, ponga a disposición de la entidad reclamante la información a la que se refiere el Fundamento Jurídico Tercero, dando cuenta a este Consejo en el mismo plazo de lo actuado.

Tercero. Instar asimismo a la referida Dirección General a que, tan pronto como las posibilidades técnicas se lo permitan, publique dicha información en el Portal de la Junta de Andalucía.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero