



RESOLUCIÓN 617/2021, de 10 de septiembre
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos: 2 y 24 LTPA
18.1 c) LTAIBG

Asunto Reclamación interpuesta por XXX, contra la Consejería de Educación y Deporte por denegación de información pública

Reclamación 374/2020

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 19 de agosto de 2020, la siguiente solicitud de información dirigida a la Consejería de Educación y Deporte en el que expone:

“Mediante el presente se solicita conocer:

“Para el curso 2019/2020 y en el ámbito de la educación pública y privada concertada en cada uno de los centros educativos y las unidades en las que no se ha cumplido el ratio, se solicita el nombre del centro educativo, la especificación de si es un centro público o privado concertado, el término municipal y provincia en el que se encuentra, el nivel educativo al que pertenece la unidad y el número de alumnos que tenía la unidad.

“Se solicita que el listado sea remitido en un formato abierto explotable informáticamente.”



Segundo. Con fecha 3 de septiembre de 2020 el órgano reclamado dicta resolución por la que:

"Antecedentes

"Con fecha 19/08/2020 tuvo entrada en la Consejería de Educación y Deporte la siguiente solicitud de información pública:

"Nombre: *[nombre y apellidos del ahora reclamante]*

"DNI/NIE: *[numero de identificación del ahora reclamante]* Correo electrónico: *[correo electrónico del ahora reclamante]*

"Nº. de solicitud: SOL-2020/00002819-PID@ Fecha de solicitud: 19/08/2020

"N.º de expediente: EXP-2020/00001903-PID@

"Información solicitada:

[Se transcribe la solicitud de información]

"Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites al derecho del acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la Viceconsejera de Educación y Deporte de acuerdo con todo lo anterior, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

"Resuelve

"Inadmitir a trámite la solicitud de información y su archivo, al amparo del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que indica "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".

"Al respecto, en aplicación de la doctrina generada en torno a esa causa de inadmisión, se considera que existe causa de inadmisión cuando: se carece de herramientas técnicas para



extraer la información en la forma solicitada; la información solicitada no está disponible con el nivel de desagregación solicitado de tal manera que no se pueda ofrecer en atención a la forma en la que la misma está archivada u ordenada, o bien la desagregación solicitada exige labores que exceden un tratamiento informático de uso corriente; se requiere la redacción de un informe o documento expresamente o ad hoc para dar respuesta a lo solicitado; el acceso suponga un uso irracional de los medios disponibles; y/o la información se encuentra en diversas fuentes para ofrecer la información y no todas sean competencia del órgano.

“En esta solicitud se cumplen de forma manifiesta varios de los argumentos señalados. En concreto, la información solicitada no está disponible con la desagregación solicitada y su cálculo exige labores que exceden un tratamiento informático de uso corriente así como la dedicación de recursos desproporcionados que obligarían a dejar de atender otras necesidades del servicio público educativo al que se deben.

“Debe destacarse, que el 25/04/2020 el solicitante ya presentó una solicitud de información pública (EXP-2020/00000896-PID@), a la Consejería de Educación y Deporte, de carácter muy similar a la actual: “Mediante el presente se solicita conocer el ratio de alumnos por aula que existe en cada uno de los centros educativos públicos de la Junta de Andalucía en el presente curso 2019/2020, solicitándose para ello un listado con los siguientes campos: - Nombre del centro, - Provincia en el que se encuentra, - Municipio en el que se encuentra ubicado, - Número medio de alumnos por aula. Se solicita el mismo listado pero para los centros educativos privados concertados de la Junta de Andalucía. Se solicita que los listados sean enviados en un formato abierto explotable informáticamente.” a la que se concedió el acceso mediante resolución de la Viceconsejera de Educación y Deporte del 03/07/2020. Así, se le remitió mediante correo electrónico, de la misma fecha, en formato abierto y explotable mediante medios informáticos, la ratio media de un total de 5.608 instituciones educativas andaluzas públicas y privadas-concertadas, indicando en cada caso la denominación, titularidad y el tipo de centro, así como el municipio y la provincia donde se encuentran estos situados.

“Estos datos proceden de la explotación en común de los datos de las dos actividades estadísticas siguientes: la “Estadística sobre el alumnado escolarizado en el sistema educativo andaluz, a excepción del universitario. Curso 2019/2020. (Datos Avance)” y la “Estadística sobre recursos y utilización del sistema educativo andaluz, a excepción del universitario. Curso 2019/2020 (Datos avance)”. Este calculo ya implicó un análisis excepcional de la información disponible al proporcionar mayor desagregación sobre lo difundido en estas estadísticas oficiales.



“En el caso de la solicitud que nos ocupa, detectar cada unidad donde no se cumple la ratio, según lo que establece la normativa educativa, implicaría un trabajo extraordinario debido a que la máxima desagregación con la que se trabaja en las estadísticas anteriores es el centro educativo y no la unidad o grupo educativo. En concreto, estas unidades/grupos solo se contabilizan sin entrar en el análisis -salvo en contadas ocasiones- de sus características específicas habida cuenta de la gran diversidad de unidades/grupos que podemos encontrar en las distintas enseñanzas que se ofrecen en Andalucía y al hecho de que la información que procede de los diferentes centros educativos requiere de una validación previa que permita depurar errores y presentar la información de manera homogénea. Descender a niveles inferiores de análisis dificultaría tanto este trabajo de depuración y validación que implicaría un tiempo de producción desproporcionado, lo que haría poco eficientes y operativas la difusión de estas actividades estadísticas. De hecho se estima que habría que proceder al análisis de más de 62.000 consultas individualizadas, tantas como unidades afectadas, trabajo al que se añade el estudio en cada caso del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa en cuanto a la ratio por cada enseñanza, que requeriría la elaboración de un informe ad hoc que permitiera dar respuesta a lo solicitado.

“Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“Mediante este documento se notifica a la persona solicitante el presente acto, según lo exigido en el artículo 40.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”

Tercero. El 12 de septiembre de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la resolución de 3 de septiembre de 2020, antes transcrita, en la que el interesado expone lo siguiente:

“En relación a la siguiente solicitud de información pública realizada:

[Se transcribe la solicitud de información]

“La información base que se solicita lo único que requiere conocer es para el curso pasado, es decir, el curso 2019/2020 el número de alumnos que tiene cada unidad de cada centro



público o privado concertado de Andalucía y a continuación comparar ese valor con el ratio correspondiente al tipo de nivel educativo.

“La Consejería de Educación y Deporte indica como causa para la inadmisión el artículo 18.1.c, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que indica “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración” y lo motiva de la siguiente manera:

“[...] En esta solicitud se cumplen de forma manifiesta varios de los argumentos señalados. En concreto, la información solicitada no está disponible con la desagregación solicitada y su cálculo exige labores que exceden un tratamiento informático de uso corriente así como la dedicación de recursos desproporcionados que obligarían a dejar de atender otras necesidades del servicio público educativo al que se deben.”

“Con esto podría interpretarse que la Consejería de Educación y Deporte no tiene informatizado la relación de alumnos que está matriculado en cada centro y dentro de ellos los que están asociados a cada unidad. Esta es una cuestión que debería aclarar la Consejería.

“Por otro lado es importante tener en cuenta que lo que se está solicitando es una información que la Consejería debería conocer porque no se trata en este caso de mera información estadística sino se trata de conocer situaciones que deberían ser excepcionales y como tal lo suficientemente significativas como para ni siquiera ser necesaria una exploración en los datos, como es conocer los casos en los que no se está cumpliendo la normativa en materia de ratios.

“Lo anterior podría interpretarse como que la Consejería de Educación y Deporte desconoce en qué unidades se está incumpliendo la ratio, algo que de ser cierto resultaría de extrema gravedad la cual, a su vez, se ve agravada con la crisis sanitaria en la que nos encontramos ya que recabar esos datos y analizarlos pueden ser esenciales para tomar en base a ellos posibles medidas relacionadas con una vuelta segura a las aulas. Esta es una cuestión que debería aclarar la Consejería.

“Por tanto, la Consejería considera que resolverme la respuesta de indicarme qué unidades han excedido el ratio requiere un esfuerzo extraordinario, cuando realmente debería ser una obligación de la Consejería conocer esa información de oficio.



“Por otro lado si los datos están informatizados la obtención del número de alumnos por unidad es trivial, es una simple consulta informática a la base de datos donde se encuentra esa información, algo que podría ser perfectamente asumible por la Consejería (sería cuestión de consultar el presupuesto en capítulo de personal o en servicios externalizados que tendrá el servicio o servicios TIC de la Consejería para el presente ejercicio para saber si es asumible o no hacer una consulta simple a base de datos en el caso de que los propios sistemas de gestión de la Consejería no suministren directamente esos datos).

“La Consejería indica que obtener esa información requeriría un esfuerzo considerable que entiendo que debería demostrar de una manera evidente, no solo hacer mención en ello en una resolución (ya que tal y como responde se va a a una situación de máximos, como si no fuera posible hacer cribados, como si todos los casos fueran igual de complejos, etc...), además de justificar que cómo es posible que no conozca y tenga a disposición una información que debería conocer ya que se trata de verificar si se está cumpliendo una normativa.

“Por otro lado, cuando se solicita información, la Consejería debería optar, al menos, por ofrecer la información que tuviera disponible, es decir, ¿es igual de complicado (según la Consejería) obtener las unidades que exceden el ratio en todos los casos?, si hay algunas situaciones donde obtenerlo puede ser simple, ¿por qué no se suministran al menos esos datos?. Por otro lado, ¿no tiene conocimiento la Consejería de ningún caso de alguna unidad que en el curso 2019/2020 haya superado el ratio?, ¿no tiene conocimiento ninguna de sus Delegaciones Territoriales?, ¿se ha realizado en la tramitación de la presente solicitud de información pública alguna consulta a las Delegaciones Territoriales que están más próximas a la gestión y el día a día de sus respectivas provincias por si tenían esta información o si conocían algún caso? Si se tuviera información sobre algún caso, debería haberlo respondido en la presente solicitud de información pública.

“Por otro lado la Consejería de Educación y Deporte indica lo siguiente:

“[...] el solicitante ya presentó una solicitud de información pública [...] a la Consejería de Educación y Deporte, de carácter muy similar a la actual: “Mediante el presente se solicita conocer el ratio de alumnos por aula que existe en cada uno de los centros educativos públicos de la Junta de Andalucía en el presente curso 2019/2020, solicitándose para ello un listado con los siguientes campos:

“- Nombre del centro,

“- Provincia en el que se encuentra,



“- Municipio en el que se encuentra ubicado,

“- Número medio de alumnos por aula. Se solicita el mismo listado pero para los centros educativos privados concertados de la Junta de Andalucía.

“Se solicita que los listados sean enviados en un formato abierto explotable informáticamente.”

“a la que se concedió el acceso, la ratio media de un total de 5.608 instituciones educativas andaluzas públicas y privadas-concertadas, indicando en cada caso la denominación, titularidad y el tipo de centro, así como el municipio y la provincia donde se encuentran estos situados. Estos datos proceden de la explotación en común de los datos de las dos actividades estadísticas siguientes: la “Estadística sobre el alumnado escolarizado en el sistema educativo andaluz, a excepción del universitario. Curso 2019/2020 (Datos Avance)”y la “Estadística sobre recursos y utilización del sistema educativo andaluz, a excepción del universitario. Curso 2019/2020 (Datos avance)”. Este calculo ya implicó un análisis excepcional de la información disponible al proporcionar mayor desagregación sobre lo difundido en estas estadísticas oficiales”.

“Lo que comenta la Consejería de Educación y Deporte es correcto y se agradece la remisión de la información facilitada la cual está siendo de enorme utilidad. No obstante, en este caso, la información requerida es distinta.

“Por las razones esgrimidas en la presente reclamación se solicita que se atienda a la solicitud de información pública realizada.”

Cuarto. Con fecha 29 de septiembre de 2020, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 1 de octubre de 2020 a la Unidad de Transparencia del órgano reclamado.

Quinto. El 3 de noviembre de 2020 tiene entrada en el Consejo escrito del órgano reclamado en el que informa lo siguiente:

“Con fecha 29/09/2020 tuvo entrada en la Consejería de Educación y Deporte escrito del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en adelante CTPDA, donde se informaba de la reclamación planteada por *[nombre y apellidos del ahora reclamante]* en relación a “EXP-2020/00001903-PID@: Unidades que han superado ratio curso 2019/2020”.



“Al respecto, y en virtud de lo previsto en la legislación estatal y autonómica sobre Transparencia, el CTPDA solicita a la Consejería el envío en 10 días de “una copia del expediente derivado de la solicitud, informe al respecto, así como cuantos antecedentes, información o alegaciones se considere oportuno para la resolución de la reclamación”.

“Con esa finalidad se emite este informe, donde se exponen los siguientes:

“Antecedentes

“Primero.- Con fecha de 19 de agosto de 2020 tuvo entrada, a través del Portal Integrado de Derecho de Acceso (PID@), la solicitud de acceso a la información pública SOL-2020/00002819-PID@ con número de expediente EXP-2020/00001903-PID@ dirigida a la Consejería de Educación y Deporte y presentada por *[nombre y apellidos del ahora reclamante]* (Documento 1), en adelante el interesado, donde se solicitaba la siguiente información:

[Se transcribe la solicitud de información]

“Segundo.- El 20 de agosto de 2020 y conforme a lo dispuesto por el artículo 3.1. del Decreto 289/2015, de 21 de junio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, se procedió a asignar la solicitud a la Viceconsejería de Educación y Deporte.

“Tercero.- Con fecha 3 de septiembre de 2020 la Viceconsejera de Educación y Deporte procedió a la Resolución del expediente donde se inadmite la solicitud de información (Documento 2) en virtud de lo establecido en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en adelante LTAIPBG, donde se indica “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Dicha Resolución fue notificada al interesado el 4 de septiembre de 2020 a la dirección de correo electrónico señalada en su solicitud.

“Cuarto.- El solicitante presenta la reclamación 374-2020 ante el CTPDA, con fecha 12 de septiembre de 2020. Esta reclamación se formula en los siguientes términos:

[Se transcribe la reclamación presentada]

“Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, la Viceconsejería de Educación y Deporte, como órgano directivo encargado de la tramitación y resolución del expediente citado, formula las siguientes



“Alegaciones

“Primera.- El artículo 2. a) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en adelante LTPA, entiende por información pública: “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas o entidades incluidas en el presente Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Por su parte el artículo 24 LTPA establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Entre estas limitaciones figuran las previstas en el artículo 14 LTAIPBG, y las causas de inadmisión previstas en su artículo 18, entre las que figura, en su apartado c) las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesario una acción previa de reelaboración”.

“El Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en adelante CTBG; establece entre sus conclusiones que la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, deberá adaptarse a los siguientes criterios:

“a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.

“b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información.

“c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de -carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.

“Por otra parte, el CTPDA de forma reiterada en sus decisiones (baste citar las Resoluciones CTPDA 64/2016; 75/2016 ; 136/2016; 8/2017; 133/2018), determina el alcance del concepto “acción de reelaboración” según las siguientes líneas directrices inferidas del Criterio Interpretativo señalado anteriormente:

“• La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información.

“• Habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario.



“• 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”.

“• 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”.

“Así mismo, la extensa doctrina en torno a esta causa de inadmisión determina que es aplicable cuando:

“• Se carece de herramientas técnicas para extraer la información en la forma solicitada. (Resolución CTPDA 8/2017; Resolución CTGB 326/2017; Resolución CTBG Territorial 168/2017; Resolución 181/2015; Resolución CTBG 11/2017 Territorial)

“• La información disponible no está disponible con el nivel de desagregación solicitado. (Resolución CTPDA 136/2016; Resolución CTBG 98/2015)

“• Se requiere la redacción de un informe o documento expresamente o ad hoc para dar respuesta a lo solicitado. (Resolución CTPDA 34/2016; Resolución CTPDA 73/2016; Resolución CTPDA 98/2016; Resolución CTPDA 76/2017; Resolución CTPDA 97/2017; Resolución CTPDA 251/2018; Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de junio de 2019 sobre cálculo de los gastos judiciales por procedimientos judiciales por presentar recursos ante el CTBG; Sentencia 93/2018 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº3)

“• El acceso supone un uso irracional de los medios disponibles. (Resolución CTBG 167/2015)

“• La información se encuentra en diversas fuentes para ofrecer la información y no todas sean competencia del órgano. (Resolución CTBG 103/2015, de 10 de julio; Resolución CTBG 251/2016; Sentencia de la Audiencia Nacional 60/2017).

“Teniendo en cuenta esta doctrina, la Resolución de la Viceconsejera de Educación y Deporte, de 3 de septiembre de 2020, sobre la solicitud SOL-2020/00002819-PID@ que dio lugar al expediente EXP- 2020/0001903-PID@, ha presentado una argumentación sustantiva que justifica la pertinencia de aplicar este motivo de inadmisión al cumplirse varios de los argumentos señalados “en concreto, la información solicitada no está disponible con la desagregación solicitada y su cálculo exige labores que exceden un tratamiento informático de uso corriente así como la dedicación de recursos desproporcionados que obligarían a



dejar de atender otras necesidades del servicio público educativo al que se deben entrando a detallar, en la misma, el alcance de los mismos.

“Segunda.- El *[apellido del ahora reclamante]* solicita determinada información en el ámbito de la educación pública y privada concertada, en cada uno de los centros educativos, en las unidades en las que no se ha cumplido la ratio. Haciendo un ejercicio de interpretación sobre lo que solicita podría considerarse que se refiere a aquellas unidades en la que se supera el número de máximo de alumnos y alumnas por unidad escolar.

“Según lo establecido en el artículo 5.1 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato “en la programación de la oferta educativa, el número máximo de alumnos y alumnas a considerar por unidad escolar será: a) En el segundo ciclo de educación infantil y en educación primaria, veinticinco. b) En educación secundaria obligatoria, treinta. c) En bachillerato, treinta y cinco.”

“Aunque las ratios del sistema educativo andaluz no universitario no son datos recogidos como tales en los sistemas de información de la Consejería de Educación y Deporte, es una información que se puede obtener a partir de otros datos que están contenidos en ellos, como son el número de unidades y el número de alumnos y alumnas matriculados. Extraer con las herramientas informáticas disponibles, cuántos alumnos y alumnas hay por unidad según la enseñanza, una vez que el periodo de matriculación ha finalizado, no es una tarea compleja. La dificultad radica en identificar las unidades en las que no se ha cumplido la ratio, ya que desde la programación de la oferta educativa, que tiene los máximos anteriormente citados, hasta la realidad de la escolarización, la normativa contempla múltiples situaciones en las que el número de alumnos y alumnas por unidad puede superar lo establecido en dicha programación y sin embargo estos casos deben considerarse dentro de la ratio amparada por la normativa. Es por ello que la información solicitada en relación con las unidades en las que no se ha cumplido la ratio no se obtiene de una simple división del número de alumnos por unidad tal y como el *[apellido del ahora reclamante]* indica.

“Estas múltiples situaciones, que además pueden producirse a lo largo de todo el curso escolar, obligan al análisis individual de cada unidad para identificar si la ratio es conforme o no a la norma.



“Así, el artículo 5.2 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero, establece que “la Consejería competente en materia de educación, en caso de ausencia de vacantes en los centros públicos y privados concertados de las áreas de influencias a las que se refiere el artículo 4.5, podrá autorizar un incremento de hasta un diez por ciento el número máximo de alumnos y alumnas por unidad escolar respecto de lo dispuesto en el apartado anterior, bien para atender las necesidades inmediatas de escolarización tardía, bien por necesidades que vengan motivadas por el traslado de la unidad familiar en el periodo de escolarización extraordinaria [...]”.

“El artículo 51.6 del citado Decreto, dispone que “en el caso de solicitudes de admisión en el periodo extraordinario de escolarización de alumnos y alumnas que se encuentren bajo la tutela o guarda de la Entidad Pública competente en materia de protección de menores o que procedan de adopción, tendrán prioridad en la admisión en el centro donde estén escolarizados los hijos e hijas de las personas guardadoras o de las familias adoptivas, si los hubiera, o, cuando no los haya, en el que corresponda al domicilio o al lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres, tutores o guardadores y, en el caso de los centros docentes privados concertados, en las etapas sostenidas con fondos públicos. A tales efectos, se podrá autorizar en el centro correspondiente un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por unidad escolar respecto de lo recogido en el artículo 5.1. El mismo criterio se seguirá para los hijos e hijas cuyo padre, madre, tutor o guardador legal tenga su puesto de trabajo habitual en el centro. Asimismo, se seguirá este criterio en los centros a los que se refiere el artículo 20.3 para el alumnado que simultanea la educación secundaria con las enseñanzas regladas de música o danza o con programas deportivos incluidos en los niveles del Deporte de Rendimiento de Andalucía, así como para las personas deportistas de alto nivel o alto rendimiento de otras Comunidades Autónomas, y para los y las deportistas con licencia deportiva en vigor en cualquier Sociedad Anónima Deportiva con domicilio social en Andalucía que compita en la máxima categoría nacional”.

“El artículo 53.1.b) del mismo Decreto también indica que “la persona titular del correspondiente órgano territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía competente en materia de educación solicitará el informe de la Inspección educativa, que deberá pronunciarse acerca del cumplimiento de la situación excepcional por razón de enfermedad y de la existencia de plazas vacantes en el centro solicitado. A estos efectos, se podrá considerar el incremento de la ratio por unidad escolar respecto de lo recogido en el artículo 5.1 a que se refiere el artículo 5.2.”



“Por otro lado se puede producir la incorporación de alumnado en una unidad como consecuencia de decisiones adoptadas por las autoridades judiciales (medidas cautelares en procedimientos contencioso-administrativos, ejecución de sentencias, etc.) o por la permanencia del alumnado en un mismo nivel como consecuencia de la adopción de decisiones de no promoción tras la realización de los procesos de evaluación en las distintas enseñanzas

“Determinar, por tanto, si una unidad cumple o no con lo establecido en la normativa supone, tal y como expone la Resolución de esta Viceconsejera, de 3 de septiembre de 2020, implica “[...] proceder al análisis de más de 62.000 consultas individualizadas, tantas como unidades afectadas, trabajo al que se añade el estudio en cada caso del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa en cuanto a la ratio por cada enseñanza, que requeriría la elaboración de un informe ad hoc que permitiera dar respuesta a lo solicitado.”

“No se puede afirmar, por tanto, que la Consejería de Educación y Deporte no tiene informatizada la relación de alumnos que está matriculado en cada centro y dentro de ellos los que están asociados a cada unidad o que la Consejería de Educación y Deporte desconoce en qué unidades se está incumpliendo la ratio, tal y como afirma el *[apellidos del ahora reclamante]* en su reclamación, sino que la atención de su solicitud en los términos en los que se presentó supone la realización o producción de un informe específico, que a su vez conlleva un nuevo tratamiento de la información y un análisis pormenorizado de cada unidad, al objeto de determinar si cumple con la normativa o no, y para el que se necesitaría una elevada cantidad de recursos técnicos y de tiempo, habida cuenta de que hay más de 62.000 unidades educativas en Andalucía, entre la enseñanza pública y la privada-concertada, cada una de ellas con características únicas.

“Como conclusión de esas alegaciones, cabe afirmar que la Viceconsejería de Educación y Deporte se reitera en los argumentos indicados en la Resolución de fecha el día 3 de septiembre de 2020.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de las reclamaciones interpuestas 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).



Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. En virtud del artículo 24 de la LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Por su parte, el artículo 6 a) LTPA establece como principio básico el de transparencia, “en cuya virtud toda información pública es en principio accesible y solo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la ley”. Esto supone, pues, que rige una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Así es, tal y como tuvimos oportunidad de declarar en la Resolución 42/2016, de 22 de junio, entre otras muchas, nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa: “Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las Administraciones y ‘hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’ [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma” (Fundamento Jurídico Tercero).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: “La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”. Viniendo a añadir la Sentencia n.º



748/2020, de 11 de junio, que *“la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad”*.

Tercero. El objeto de la solicitud que está en el origen de la presente reclamación era *“Para el curso 2019/2020 y en el ámbito de la educación pública y privada concertada en cada uno de los centros educativos y las unidades en las que no se ha cumplido el ratio...”*. Como es sabido, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar toda suerte de *“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) LTPA]. Y, no cabe albergar la menor duda de que la información solicitada constituye inequívocamente *“información pública”* a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia.

Cuarto. El órgano reclamado resolvió *“inadmitir la solicitud”* con base en el artículo 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), el cual establece que *“[s]e inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...] Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*. Según argumentó, procedía la aplicación de esta causa de inadmisión por cuanto la *“Al respecto, en aplicación de la doctrina generada en torno a esa causa de inadmisión, se considera que existe causa de inadmisión cuando: se carece de herramientas técnicas para extraer la información en la forma solicitada; la información solicitada no está disponible con el nivel de desagregación solicitado de tal manera que no se pueda ofrecer en atención a la forma en la que la misma está archivada u ordenada, o bien la desagregación solicitada exige labores que exceden un tratamiento informático de uso corriente; se requiere la redacción de un informe o documento expresamente o ad hoc para dar respuesta a lo solicitado; el acceso suponga un uso irracional de los medios disponibles; y/o la información se encuentra en diversas fuentes para ofrecer la información y no todas sean competencia del órgano.”*

Pues bien, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto *“acción de reelaboración”* empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que también contempla el órgano reclamado en su escrito de alegaciones:

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



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

3. 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”.*

4. 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”.*

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar — en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de “reelaboración” no implica *“la mera agregación o suma de datos [...], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”.*

Por lo demás, se trata de unas pautas hermenéuticas que han partido de las líneas directrices marcadas por el Tribunal Supremo en la arriba citada Sentencia nº 1547/2017; a saber, que *“[c]ualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre , y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013”* (Fundamento de Derecho Cuarto); y que no puede considerarse reelaboración la *“mera suma”* de los datos objeto de la solicitud (véase, por ejemplo, la Resolución 85/2018, FJ 3º).

Quinto. El órgano reclamado contestó a la solicitud de información indicando que su puesta a disposición supondría el “análisis de más de 62.000 consultas individualizadas, tantas como unidades afectadas, trabajo al que se añade el estudio en cada caso del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa en cuanto a la ratio por cada enseñanza, que requeriría la elaboración de un informe *ad hoc* que permitiera dar respuesta a lo solicitado”.

Por el contrario, el reclamante indica, resumidamente, que la Consejería debe disponer de dicha información y que, en todo caso, si no existe con el nivel de desagregación solicitado, se concede el acceso al nivel de desagregación existente.



No parecen existir dudas sobre que la información solicitada obra en poder de la Consejería de Educación y Deportes. Así lo reconoce la propia Consejería en su escrito de alegaciones (“No se puede afirmar, por tanto, que la Consejería de Educación y Deporte no tiene informatizada la relación de alumnos que está matriculado en cada centro y dentro de ellos los que están asociados a cada unidad...”) y se deduce el contenido del artículo 4.1 y 4.5 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato:

“Corresponde a la Consejería competente en materia de educación la planificación del Sistema Educativo Público de Andalucía que, además de los centros docentes públicos y los privados concertados, está compuesto por los servicios, programas y actividades de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma o vinculados a las mismas, orientados a garantizar el derecho de la ciudadanía a una educación permanente y de carácter compensatorio.”

“La programación de la oferta educativa incluirá, para cada uno de los centros docentes públicos y privados concertados, las unidades sostenidas con fondos públicos para las enseñanzas a las que se refiere el presente Decreto, las adscripciones entre centros docentes y las áreas de influencia de los mismos a efectos de escolarización.”

La Consejería reconoce en su escrito de alegaciones que posee la información correspondiente al número de alumnos por unidad (“Extraer con las herramientas informáticas disponibles, cuántos alumnos y alumnas hay por unidad según la enseñanza, una vez que el periodo de matriculación ha finalizado, no es una tarea compleja”). Y a su vez alega la causa de inadmisión porque considera que seleccionar aquellas unidades que superan la ratio establecida implica determinadas actuaciones que superan la mera comparación entre el número de alumnos y el máximo número permitido, ya que el Decreto 21/2020, de 17 de febrero, establece determinadas excepciones al número máximo de alumnos por unidad que no pueden calificarse como una ampliación de la ratio (“La dificultad radica en identificar las unidades en las que no se ha cumplido la ratio, ya que desde la programación de la oferta educativa, que tiene los máximos anteriormente citados, hasta la realidad de la escolarización, la normativa contempla múltiples situaciones en las que el número de alumnos y alumnas por unidad puede superar lo establecido en dicha programación y sin embargo estos casos deben considerarse dentro de la ratio amparada por la normativa”). La Consejería identifica algunos supuestos en los que la ratio puede superarse, sin que este Consejo pueda determinar si existen otras situaciones similares.



Sexto. A la vista de lo indicado anteriormente, este Consejo no puede entender que resulte de aplicación la causa de inadmisión a la totalidad de la información solicitada.

Ha de tomarse en consideración lo que dispone respecto de esta causa de inadmisión la propia 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)]. Como es obvio, el artículo 30.c) LTPA no puede conducir a la errónea conclusión de que pueda calificarse de “reelaboración” cualquier actividad destinada a hallar la información pretendida cuando ésta no se encuentra en bases de datos informatizadas, como sucede en el presente caso según alegó el órgano reclamado. La regla general de acceso a la información, la necesaria interpretación restrictiva de las causas de inadmisión y de los límites al acceso, y los principios de transparencia y libre acceso a la información pública reconocidos en el artículo 6 LTPA obligan a los sujetos obligados a realizar esfuerzos razonables para poner a disposición la información solicitada, deber de buscar la información por parte de los sujetos obligados cuyo alcance perfilamos en el FJ 3º de la Resolución 37/2016:

“la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar “publicidad pasiva”, y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6 c) LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los “contenidos o documentos” que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su “formato o soporte” [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos”.

Si la Consejería consideraba que no podía responder a la solicitud de información con el nivel de desagregación solicitado, debió poner a disposición del solicitante la información de la que dispusiera sin realizar una acción previa de reelaboración. Esta entrega hubiera satisfecho, al menos parcialmente, el interés público del acceso, y hubiera sido acorde a los principios básicos indicados anteriormente.

Según lo indicado en el Fundamento Jurídico anterior, la Consejería podría haber entregado la información correspondiente al número de alumnos por unidad y centro (además del municipio, provincia, nivel educativo, y si es público o privado), informando en todo caso de los



ratios establecidos en la normativa e informando de las posibles excepciones a la superación de las cantidades máximas, tal y como ha realizado en el escrito de alegaciones. Incluso podría, y dado que los supuestos previstos en el Decreto incluidos en el escrito de alegaciones (artículos 5.2, 51.6, 53.1. b), disponer de número de excepciones realizadas por determinados motivos, dado que en algún supuesto se solicita la autorización del incremento por la autoridad educativa.

Esto es, el órgano reclamado podría haber ofrecido la información de la que afirma disponer, explicando las circunstancias que impedían seleccionar qué unidades incumplían la ratio debido a las excepciones previstas en el Decreto, tal y como fue descrito en el escrito de alegaciones. Esta información no permitiría al solicitante conocer con precisión qué concretas unidades superan los ratios establecidos, pero le permitiría conocer una situación aproximada y valorar con mayor precisión el funcionamiento de los servicios públicos.

Y además, ofrecer la información de la que dispusiera sobre la autorizaciones de ampliación de las ratio de las que dispusiera.

Séptimo. En resumen, la Consejería deberá poner a disposición del reclamante la información correspondiente al número de alumnos y alumnas por unidad, con indicación del centro, municipio, provincia, carácter público o privado y nivel educativo, informado de los ratios legalmente previstos para cada nivel.

Y en el caso de que disponga de información sobre las autorizaciones de ampliación de dicho ratio o bien la ampliaciones de las que tenga conocimiento, la ponga igualmente a disposición del reclamante con el máximo nivel de desagregación que no afecte a la protección de datos personales o a otros derechos (vg. Las previstas en el artículo 51.6 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero). Si esta información no existiera, deberá indicarse expresamente.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX, contra la Consejería de Educación y Deporte por denegación de información pública.



Segundo. Instar a la Consejería de Educación y Deporte, a que, en el plazo de diez días desde la notificación de la esta Resolución, ponga a disposición de la persona reclamante la información indicada en el Fundamento Jurídico Séptimo.

Tercero. Instar a la Consejería de Educación y Deporte a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente