

Reclamación 15/2019

ACUERDO AR 25/2019, de 3 de julio, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Departamento de Educación.

Antecedentes de hecho.

1. El 10 de mayo de 2019, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito, fechado el 4 de mayo de 2019 y firmado por don XXXXXX, mediante el que formulaba una reclamación frente al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, por no haberle entregado la información que había solicitado el 19 de febrero de 2019, relativa al informe: "Estadísticas de datos por centros, materias y opciones de fase obligatoria. Pruebas de acceso a LOMCE. Convocatoria ordinaria: año académico 2017/2018".

Motivó su solicitud ante el Departamento de Educación en que es padre de una niña escolarizada en Navarra que este año iniciará sus estudios de ESO, y ya que uno de los criterios para la elección del Centro es conocer la capacidad formativa del mismo, resulta que dicha capacidad puede ser clasificada en función de las calificaciones obtenidas en la Evaluación para el Acceso a la Universidad (EVAU).

Por Resolución 155/2019, de 1 de abril, de la Dirección General de Educación, se desestimó la solicitud, motivándose en que los resultados obtenidos por los alumnos en la EVAU son datos cuya propiedad corresponde a los propios centros educativos y que dichos centros son quienes pueden analizar los resultados de modo contextualizado, y que lo que el Departamento de Educación hace público son los resultados generales en el Informe sobre el Sistema Educativo de Navarra.

2. El 10 de mayo de 2019, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación al Departamento de Educación, solicitando que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones que estimase oportuno.

3. El 29 de mayo de 2019, se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra, por correo electrónico, informe del Director General de Educación de 24 de mayo de 2019, correspondiente al asunto objeto de la reclamación. El informe es del siguiente tenor literal:

“Por Resolución 155/2019, de 1 de abril, de la Dirección General de Educación, se desestimó la solicitud de acceso a dicha información y se pusieron a disposición del interesado los motivos de la desestimación.

El 9 de mayo de 2019, don XXXXXX presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra frente a la precitada Resolución, requiriendo acceder al informe mencionado.

El artículo 147 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (legislación consolidada), regula la difusión del estado de las evaluaciones y establece que "Los resultados de las evaluaciones que realicen las Administraciones educativas serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto. El Gobierno establecerá las bases para la utilización y acceso público de los resultados de las evaluaciones, previa consulta a las Comunidades Autónomas."

El Real Decreto-Ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, establece las características de la EvAU hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la Educación, lo que todavía no se ha producido.

Anualmente el Ministerio de Educación pública una Orden por la que se determinan las características, el diseño y el contenido de la Evaluación de Bachillerato para el Acceso a la Universidad. En el caso de la EvAU 2018 se trata de la Orden ECD/42/2018, de 25 de enero. En esta normativa se da la posibilidad de que las Administraciones educativas administren cuestionarios de contexto. No obstante, el Departamento de Educación y la Universidad Pública de Navarra no han aplicado cuestionario de contexto alguno en la EvAU. Por tanto, no se pueden difundir los resultados tal como establece el artículo 147 de la Ley Orgánica 2/2006, puesto que no se han considerado los "factores socioeconómicos y socioculturales del contexto."

Lo que se publican son los resultados generales de la EvAU, tanto en el Informe sobre el Sistema Educativo en Navarra, elaborado por el Consejo Escolar de Navarra, como a través del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU), dependiente del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Por tanto, la solicitud de don XXXXXX de que se le proporcionen los resultados "brutos", no se corresponde con lo que el artículo 147 de la Ley Orgánica 2/2006 establece respecto a la difusión del resultado de las evaluaciones."

4. A la vista de este informe, con fecha de 4 de junio de 2019, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra solicita al Departamento de Educación que confirme al Consejo de Transparencia de Navarra si existe o no el Informe "Estadísticas de datos por centros, materias y opciones de fase obligatoria. Pruebas de acceso a LOMCE. Convocatoria ordinaria: año académico 2017/2018". Y en el caso de que el referido Informe exista, indique la concreta disposición normativa que impida, en su caso, el acceso al mismo por parte de la ciudadanía.

5. El 18 de junio de 2019, se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra, por correo electrónico, informe del Director General de Educación de 7 de junio de 2019, en el que se manifiesta lo siguiente:

Confirmación de la existencia del informe "Estadísticas de datos por centros, materias y opciones de fase obligatoria. Pruebas de acceso a LOMCE. Convocatoria ordinaria: año académico 2017/2018"

En el Departamento de Educación no obra un informe con esa denominación exacta. No obstante, la UPNA cuenta con dichos datos bajo la denominación "Estadística de resultados comparada por centros fase obligatoria. Pruebas de acceso. LOMCE. Convocatoria ordinaria 2017/18."

Disposición normativa concreta que impida el acceso al informe por parte de la ciudadanía.

El artículo 147 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (legislación consolidada), regula la difusión del estado de las evaluaciones y establece que "Los resultados de las evaluaciones que realicen las Administraciones educativas serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto. El Gobierno establecerá las bases para la utilización y acceso público de los resultados de las evaluaciones, previa consulta a las Comunidades Autónomas."

No se dispone de los resultados tal como establece el artículo 147 de la Ley Orgánica 2/2006 que deben ser difundidos, puesto que no se han considerado los “factores socioeconómicos y socioculturales del contexto”. Por tanto, acceder a la petición de resultados “brutos” (sic) formulada por don XXXXXX contravendría lo dispuesto en el precitado artículo.

Fundamentos de derecho.

Primero. La reclamación presentada en el Consejo de Transparencia de Navarra por don XXXXXX se dirige frente al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra por no haberle entregado la información que había solicitado el 19 de febrero de 2019, relativa al informe: "Estadísticas de datos por centros, materias y opciones de fase obligatoria. Pruebas de acceso a LOMCE. Convocatoria ordinaria: año académico 2017/2018."

Segundo. Conforme a lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que vela por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, por lo que le corresponde resolver la presente reclamación formulada frente al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

Tercero. La Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene por objeto regular y, sobre todo, garantizar el derecho que todas las personas tienen a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española (artículo 1).

El artículo 30.1 de la Ley Foral hace titulares del derecho de acceso a la información pública y, por ende, habilita a reclamar, a “cualquier persona, física o jurídica, pública o privada”.

A estos efectos, se entiende por información pública aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, generada por las Administraciones Públicas a las que se refiere la Ley Foral o que estas posean (artículo 4.c).

El derecho de acceso a la información pública comprende, en consecuencia, tanto el acceso a documentos existentes como a determinada información en poder de la Administración que pueda facilitarse mediante una simple acción de compilación de la misma, no debiendo entenderse que una petición de información implica reelaboración por el hecho de que esa información no coincida exactamente con el contenido de un documento concreto preexistente. La Ley Foral admite algún grado de elaboración de la información, siempre que ello no implique una tarea compleja de elaboración o reelaboración -estudios, comparativas, investigaciones, etc., a efectos de entregarla al solicitante de forma desglosada o conjunta, no considerándose “reelaboración”, por ejemplo, la información que pueda obtenerse mediante el tratamiento informatizado de uso corriente ni aquella que requiera aglutinar la información dispersa en varios documentos existentes. En suma, el concepto amplio de información pública subyacente en el referido artículo 4 implica que los sujetos obligados, además de facilitar los documentos que obran en su poder, han de hacer un esfuerzo para hacer accesible la información de que disponen, prepararla y adaptarla a las necesidades de los ciudadanos, sin que ello signifique elaborar la información, sino simplemente hacer accesible la información que ya obra en su poder. Ahora bien, aun entendiendo en forma amplia el objeto del derecho al acceso, es innegable la necesidad de preexistencia de la información pública, sea cual sea su soporte. Es decir, el derecho de acceso debe recaer sobre una información pública existente, que esté en poder de la Administración, ya que la Ley Foral no conforma un derecho de acceso que tenga por objeto una actividad por parte de la Administración que le obligue a elaborar *ex novo* la información.

Cuarto. La solicitud formulada por la persona reclamante se refiere al documento: "Estadísticas de datos por centros, materias y opciones de fase obligatoria. Pruebas de acceso a LOMCE. Convocatoria ordinaria: año académico 2017/2018". En ella se dice expresamente que solo se solicita el Informe de los resultados “brutos” sin analizar, ya que el cuestionario de contexto es otra cosa.

El Departamento de Educación manifiesta que en sus dependencias no obra un documento con esa denominación, pero que la UPNA cuenta con dichos datos bajo la denominación “Estadística de resultados comparada por centros fase obligatoria. Pruebas de acceso. LOMCE. Convocatoria ordinaria 2017/18.”

En los dos informes emitidos, referenciados en los antecedentes, el Director General de Educación insiste en que al no disponerse de los resultados tal como

establece el artículo 147.2 de la Ley Orgánica 2/2006 que deben ser difundidos, ya que no se han considerado los “factores socioeconómicos y socioculturales del contexto”, no puede facilitarse a la persona reclamante la información solicitada por cuanto contravendría lo dispuesto en el precitado artículo.

Quinto. A la vista de los antecedentes relatados se colige que los datos estadísticos que solicita la persona reclamante existen y pueden calificarse como información pública. Es la UPNA, según refiere el Departamento de Educación, la Administración que dispone de esos datos bajo la denominación “Estadística de resultados comparada por centros fase obligatoria. Pruebas de acceso. LOMCE. Convocatoria ordinaria 2017/18,” u otra similar.

Constatado lo anterior, a efectos de resolver esta reclamación procede, en primer lugar, dilucidar si existe algún precepto legal (el artículo 147 de la Ley Orgánica de Educación, según el Departamento de Educación) que limite o impida el acceso a esos concretos datos por cualquier ciudadano, pues de ser así, sin necesidad de entrar en otras consideraciones, deberá desestimarse esta reclamación, resultando indiferente a efectos de su resolución qué Administración es la que dispone de esa información a efectos de facilitar el acceso a la misma.

Sexto. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en su Título Preliminar y en relación con el principio de transparencia, introduce un inciso final en el artículo 10.2 del siguiente tenor:

“Las Administraciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa.”

La LOE dedica su Título VI a la evaluación del sistema educativo. Respecto de la evaluación de los centros educativos, el artículo 145 dispone lo siguiente:

“Artículo 145 Evaluación de los centros

1. Podrán las Administraciones educativas, en el marco de sus competencias, elaborar y realizar planes de evaluación de los centros educativos, que tendrán en cuenta las situaciones socioeconómicas y culturales de las familias y alumnos que acogen, el entorno del propio centro y los recursos de que dispone.

2. Asimismo, las Administraciones educativas apoyarán y facilitarán la autoevaluación de los centros educativos.”

Respecto a la difusión de los resultados de las evaluaciones que pueden hacer las Administraciones educativas, el artículo 147 establece lo siguiente:

“Artículo 147 Difusión del resultado de las evaluaciones

1. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, presentará anualmente al Congreso de los Diputados un informe sobre los principales indicadores del sistema educativo español, los resultados de las evaluaciones de diagnóstico españolas o internacionales y las recomendaciones planteadas a partir de ellas, así como sobre los aspectos más destacados del informe que sobre el sistema educativo elabora el Consejo Escolar del Estado.

2. Los resultados de las evaluaciones que realicen las Administraciones educativas serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto.

El Gobierno establecerá las bases para la utilización y acceso público de los resultados de las evaluaciones, previa consulta a las Comunidades Autónomas.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte publicará periódicamente las conclusiones de interés general de las evaluaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en colaboración con las Administraciones educativas, y dará a conocer la información que ofrezca periódicamente el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. En concreto, se publicarán los resultados de los centros docentes según indicadores educativos comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal.”

Revisada la normativa de desarrollo de la LOE, no consta la aprobación y publicación de normas posteriores que permitan definir cómo hayan de ser los “factores socioeconómicos y socioculturales del contexto” a efectos de contextualizar los datos estadísticos de las evaluaciones y proceder a su difusión según establece el citado artículo 147.2.

El Ministerio de Educación, mediante la Orden ECD/594/2016, de 25 de abril, dispuso para el ámbito de la educación primaria, no de la educación secundaria, que los datos de evaluaciones no se harán públicos fuera de la comunidad educativa, por

lo que no se podrán confeccionar 'rankings' o clasificaciones de colegios según las notas obtenidas por sus alumnos. Así, el apartado 4 de su artículo 15, establece la siguiente prohibición explícita: "*Los informes de cada centro tendrán difusión únicamente en su comunidad educativa y los resultados de las evaluaciones no podrán utilizarse en ningún caso para la elaboración de clasificaciones de centros docentes.*"

Alguna normativa autonómica también prescribe la elaboración de "ranking". Por ejemplo, el Decreto 97/2015, de 3 de marzo, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que "*En ningún caso, los resultados de las evaluaciones serán utilizados para establecer comparaciones o "ranking" de centros y alumnado.*"

Así las cosas, la información solicitada por la persona reclamante existiría bajo la denominación "Estadística de resultados comparada por centros fase obligatoria. Pruebas de acceso. LOMCE. Convocatoria ordinaria 2017/18," u otra similar, y es la UPNA la Administración que dispondría de esa concreta información. El hecho de que no se acomode a las determinaciones técnicas del artículo 147 de la LOE, es decir, que no se haya contextualizado en función de factores socioeconómicos y socioculturales, no es motivo suficiente para denegar el acceso a esa información pública existente. La transparencia, tanto en su vertiente de publicidad activa como en la de derecho de acceso a la información, se configura en la Ley básica 19/2013 y en la Ley Foral 5/2018 como la regla general, y las limitaciones o restricciones a la misma han de ser tasadas y su configuración clara e inequívoca, no siendo admisibles límites o restricciones contruidos en términos imprecisos o ambiguos. Pues bien, el artículo 147 prevé la divulgación en el ámbito de la comunidad educativa de esos datos debidamente contextualizados, pero en modo alguno impide el acceso por cualquier persona interesada a los datos estadísticos por centros sin contextualizar de que dispongan las Universidades que realizan las pruebas. El apartado 2 de este artículo define unos criterios para la publicidad de los resultados, pero, se acomoden o no a esos criterios, no limita expresa ni implícitamente el acceso por la comunidad educativa o por la ciudadanía en general a los resultados por centros y materias con la estructura y formato en el que estén documentados por la Universidad.

Séptimo. El artículo 38.1 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, rubricado "*Derivación de las solicitudes*", establece que "*En el supuesto de que la solicitud de acceso a la información se dirija a una entidad u*

órgano administrativo que no disponga de la información, este debe derivarla a la entidad o al órgano que disponga de ella, si lo conoce, o a la oficina responsable de la información pública que corresponda, en un plazo de diez días naturales, y comunicar al solicitante a qué órgano se ha derivado la solicitud y los datos para contactar con él.”

Este precepto legal intenta dar solución al problema que se puede plantear cuando la persona reclamante no identifica correctamente al órgano administrativo o a la Administración competente para tramitar la solicitud, y lo soluciona obligando a la Administración receptora de la solicitud a remitirla a la competente, pues el término “entidad” utilizado por el precepto ha de entenderse comprensivo, no solo de otros órganos o entes de la misma Administración, sino también de otra Administración pública distinta. La finalidad perseguida con esta obligación es impedir que ningún órgano administrativo o Administración obstaculice el derecho de acceso inadmitiendo la solicitud por el mero hecho de no ser competente o por no disponer de la información.

Conforme a esta determinación legal, el Departamento de Educación, conociendo que la UPNA dispone de esa información, debió redirigir la solicitud a esa entidad para su tramitación. No lo hizo en el plazo de diez días habilitado para ello, lo que no obsta a que, aun tardíamente, lo haga a requerimiento de este Consejo, acompañando a la derivación de la solicitud una copia de la presente resolución; requerimiento que puede hacer este Consejo toda vez que el artículo 64.1.b) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, le atribuye la capacidad de *“Requerir, a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia o reclamación, la subsanación de incumplimientos de las obligaciones recogidas en esta ley.”*

En su virtud, siendo ponente don Juan Luis Beltrán Aguirre, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Requerir al Departamento de Educación a que, en cumplimiento del artículo 38.1 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, redirija, en el plazo máximo de cinco días hábiles, la solicitud de la persona reclamante, acompañada de copia de la presente resolución del Consejo, a la Universidad Pública de Navarra para su tramitación, y, en

todo caso, justifique ante este Consejo de Transparencia de Navarra dicho envío en el plazo máximo de diez hábiles desde que se realice, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo.

2º. Dar traslado de este acuerdo al Departamento de Educación.

3º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX.

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

**El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria**

Juan Luis Beltrán Aguirre