

## **Reclamación 29/2019**

**ACUERDO AR 02/2020, de 27 de enero, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada en relación con la Universidad Pública de Navarra.**

### **Antecedentes de hecho.**

1. El 29 de noviembre de 2019 se presentó en el servicio de correos de Barakaldo (Bizkaia) una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra, firmada por don XXXXXX, por la negativa de la Universidad Pública de Navarra a facilitarle un informe elaborado por esta universidad sobre los resultados obtenidos, por asignatura y centro, en la última Evau realizada en Navarra.

2. El 12 de diciembre de 2019 la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra dio traslado de la reclamación a la Universidad Pública de Navarra, a la vez que solicitaba que, en el plazo máximo de diez días hábiles, le remitiera el expediente administrativo y las alegaciones que considerase oportunas, a los efectos de resolverse la reclamación presentada. La petición de información fue recibida el 26 de diciembre por la Universidad.

3. El 15 de enero de 2020 se recibió en el Consejo de la Transparencia de Navarra, por correo electrónico, la documentación solicitada a la Universidad Pública de Navarra.

La Universidad, en su informe, expone lo siguiente:

“La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, prevé la realización de evaluaciones individualizadas al finalizar la etapa de Bachillerato en su artículo 36 bis.

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 en el artículo primero, apartado 3 que, hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación, la evaluación de Bachillerato regulada por el artículo 36 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, se realizará exclusivamente para el alumnado que quiera acceder a las enseñanzas universitarias oficiales de grado.

El Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, establece que el Ministerio de educación, Cultura y Deporte determinará, mediante orden ministerial, las características, el diseño y el contenido de las pruebas de la citada evaluación, así como los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas. El artículo 11 de dicho real decreto, reproduce la previsión contenida en el artículo 147.2 de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, en materia de difusión de los datos de evaluación, siendo del siguiente tenor literal:

*“1. Las Administraciones educativas pondrán en conocimiento de la comunidad educativa los resultados de las evaluaciones finales que realicen en su ámbito de gestión, mediante indicadores comunes para todos los centros docentes establecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte tomando en consideración factores socioeconómicos y socioculturales del contexto, sin identificación del datos de carácter personal y siempre garantizando el anonimato de los alumnos y de sus padres, madres y tutores legales.*

*2. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte publicará periódicamente, a través del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, las conclusiones de interés general de las evaluaciones finales de educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, en colaboración con las Administraciones educativas.”*

*Dichos preceptos regulan la difusión de los datos, de los resultados de evaluación, entre las que se incluyen las pruebas de evaluación de bachillerato, que posibilita en la actualidad el acceso a la Universidad, y vienen a reservar la competencia para su difusión en las Administraciones Educativas.*

*Huelga decir que la Universidad Pública de Navarra a efectos de la normativa expuesta no tiene la condición de Administración Educativa.*

*Anualmente el Ministerio aprueba 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, y las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas en el curso correspondiente. En este sentido en el año pasado, se dictó la Orden PCI/12/2019, de 14 de enero, en cuyo artículo 12, se establece:*

*“1. Las Administraciones educativas, en colaboración con las universidades, organizarán la realización material de las pruebas que configuran la evaluación de Bachillerato para el acceso a la Universidad.*

*2. En lo que no se oponga a lo dispuesto en el Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, en el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, y en esta orden ministerial, las universidades asumirán las mismas funciones y responsabilidades que tenían en relación con la Prueba de Acceso a la Universidad que se ha venido realizando hasta el curso 2016-2017. No obstante, cada Administración educativa podrá delimitar el alcance de la colaboración de sus universidades en la realización de las pruebas.”*

*A la vista de la normativa expuesta, la organización material de las pruebas de evaluación de bachillerato para el acceso a la Universidad se realiza conjuntamente entre las Administraciones Educativas y las Universidades, pero es al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, en cuanto Administración Educativa, a quien corresponde realizar la difusión de los resultados de las evaluaciones de bachillerato, al venir reservada dicha competencia por aquellas disposiciones, y en su caso, facilitar los datos al solicitante.*

*De otro lado hemos tenido conocimiento que la decisión de si procede o no facilitar los datos y en los términos solicitados, ya está siendo objeto de un procedimiento judicial al estarse tramitando el correspondiente recurso contencioso administrativo Interpuesto por el Gobierno de Navarra, por lo que deberá estarse a lo que resulte de la resolución judicial correspondiente. Y sin que sea procedente iniciar y tramitar un nuevo procedimiento de petición de información, la misma, cuando está pendiente la correspondiente resolución judicial.”*

#### **Fundamentos de derecho.**

**Primero.** La reclamación presentada en el Consejo de Transparencia de Navarra se interpone porque la Universidad Pública de Navarra ha denegado al ahora reclamante la información que este le solicitó el 23 de octubre de 2019.

En esa fecha la persona reclamante solicitó a la Universidad Pública de Navarra la información recogida en el Informe: “Estadísticas de datos por centros, materias y opciones de fase obligatoria. Pruebas de acceso a la LOMCE. Convocatoria ordinaria: año académico 2017/2018”.

El 25 de octubre de 2019 el Secretario General de la Universidad Pública de Navarra denegó la solicitud en un escrito en el que manifestaba lo siguiente:

*“En relación a la instancia general presentada por usted el 23 de octubre de 2019 en el Registro General de la Universidad Pública de Navarra, le indico que, tal y como señala el acuerdo del Consejo de Transparencia de Navarra en sesión celebrada el día 3 de julio de 2019, se requiere <<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 días hábiles desde que se realice, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo>>.*

*Toda vez que desde el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra no se ha requerido dicha solicitud a la Universidad Pública de Navarra, no procede facilitarle la información solicitada”.*

Con carácter previo al acuerdo que se adopte, y con el fin de delimitar el objeto de esta reclamación, ha de señalarse que la reclamación presentada se refiere a los resultados obtenidos por asignatura y centro en la última Evau realizada en Navarra, mientras que la solicitud denegada se refería a las pruebas de acceso a la LOMCE en la convocatoria ordinaria correspondiente al año académico 2017/2018. Como quiera que la función que tiene legalmente atribuida la figura de la reclamación ante el Consejo es la de revisar jurídicamente la denegación de una solicitud de acceso a la información como si fuera un recurso administrativo especial que sustituye los recursos de alzada o reposición, para la adopción del acuerdo resolutorio que proceda adoptar, habrá de estarse, no tanto al *petitum* de la reclamación, como al de la solicitud. Lo que es objeto de revisión a iniciativa de parte es la negativa de la Administración a facilitar la información que pidió el solicitante inicialmente, por lo que no lo es resolver si el ciudadano tiene derecho o no a una información pedida *ex novo* en la reclamación, diferente de la solicitada a la Administración.

Por ello, el Consejo de Transparencia de Navarra debe proceder a analizar si se ajusta a derecho la denegación de la Universidad Pública de Navarra en relación con la solicitud de 23 de octubre, en la que el ciudadano pedía estadísticas de datos por centros, materias y opciones de fase obligatoria, resultantes de las pruebas de acceso, conforme a la LOMCE, en la convocatoria ordinaria del año académico 2017/2018.

**Segundo.** A tenor de 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 garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos (artículo 63).

El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, emanadas, entre otros sujetos, de la Universidad Pública de Navarra [artículo 64, en relación con el artículo 2.1, letra d)].

**Tercero.** El derecho de acceso a la información pública que recoge la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, permite a los ciudadanos la obtención de aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, que la Universidad Pública de Navarra haya elaborado o que posea por el ejercicio de sus funciones.

Conforme a los artículos 2.1 d), 13.1 b) y 30.1 de esta Ley Foral, cualquier ciudadano, sea persona física o persona jurídica, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa y sin necesidad de invocar interés alguno, a la información pública que obre en poder de la Universidad Pública de Navarra, sin más limitaciones que las que esta Ley Foral contempla.

La Ley Foral es, además, de aplicación, con carácter general, a toda la actividad relacionada con el acceso a la información pública de las Administraciones públicas, instituciones públicas y entidades contempladas en el artículo 2 de la misma, entre las que se encuentra, como se ha expuesto, la Universidad Pública de Navarra, citada expresamente en la letra d) del número 1 (disposición adicional séptima).

No obstante, en caso de existir una normativa específica que rijan el acceso a la información o una norma con rango de ley que declare expresamente el carácter reservado o confidencial de esa información, habrá de estarse a lo que disponga esta normativa.

Pero incluso en el caso de la existencia de esta normativa específica (y más si esta no limita el acceso), será de aplicación supletoria la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, en lo que no regula la primera.

**Cuarto.** La reclamación se plantea por la negativa de la Universidad Pública de Navarra a facilitar el acceso a una solicitud individual de información relacionada con estadísticas de las evaluaciones finales previstas en la Ley Orgánica de Educación.

La Universidad no niega que tal información exista, ni que no la disponga, sino que fundamenta su negativa en que el Departamento de Educación no le ha trasladado la solicitud que la persona reclamante presentó en su día ante este Departamento, y en que este no le ha requerido dicha solicitud a la Universidad, por lo que considera que “no procede facilitarle la información solicitada”.

La respuesta de la Universidad Pública de Navarra nos plantea la cuestión de si estamos ante una solicitud de un ciudadano que es continuación de la formulada anteriormente por el mismo ciudadano ante el Departamento de Educación con igual pretensión o, por el contrario, estamos ante una nueva solicitud presentada ante la Universidad con autonomía sustantiva respecto de la realizada ante la Administración Foral.

Planteada así esta cuestión previa, el Consejo de Transparencia de Navarra entiende que la solicitud presentada el 23 de octubre por el ciudadano ante la Universidad Pública de Navarra es, por sí misma, diferente y autónoma de la presentada ante el Departamento de Educación. Ciertamente es que, en sus escritos de solicitud de la información y en los de negativa de la UPNA (también en su informe de alegaciones), tanto el solicitante como la Universidad vinculan los hechos con una solicitud de la misma información presentada por el primero ante el Departamento de Educación, cuya negativa a facilitarse fue resuelta por el Consejo e impugnada por el primero ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Y cierto también es que este parecido puede provocar la confusión o apariencia de que estemos ante un continuo de la misma petición. Sin embargo, lo cierto es que la solicitud del ahora reclamante se presentó ante la Universidad más tarde de que el Consejo hubiera resuelto otra reclamación contra el Departamento y ya interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y que ambas solicitudes se formulan ante dos Administraciones distintas, lo cual determina que la solicitud de que trae causa la reclamación que examinamos debió ser resuelta (es decir, admitida o no, estimada o no) por la Universidad Pública de Navarra conforme a sus criterios propios, por ser una Administración pública de Navarra diferente e independiente de la Administración foral.

Por ello, el Consejo ve que la solicitud presentada el 23 de octubre tiene entidad y sustantividad propias, se presenta ante una Administración pública dotada de personalidad jurídica única y diferenciada, y es esta quien debe pronunciarse con plena autonomía al respecto sobre su admisión y estimación con arreglo a la ley. Así, no puede sostenerse una vinculación directa y condicionada entre la solicitud que en su día se formuló ante el Departamento Educación y la que se ha presentado ante la Universidad, aunque la información que se solicite por la persona sea la misma.

La Universidad, en sus alegaciones, afirma que la decisión de si procede o no facilitar los datos y en los términos solicitados, ya está siendo objeto de un procedimiento judicial al estarse tramitando el correspondiente recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de Navarra, por lo que debe estarse a lo que resulte de la resolución judicial correspondiente y sin que sea procedente iniciar y tramitar un nuevo procedimiento de petición de información, cuando está pendiente de la correspondiente resolución judicial.

Sin embargo, esta alegación no puede ser tenida en cuenta por el Consejo. El Consejo de Transparencia de Navarra no acordó en su día que la Universidad facilitara los datos, como erróneamente se apunta, sino que el Departamento de Educación (que afirmó que no tenía la información, sino que era la UPNA quien la tenía) diera el correspondiente traslado de la petición de información del ciudadano solicitante a la Universidad. El Consejo no decidió sobre el fondo del asunto en aquella reclamación; emitió un acto de trámite. Tampoco la interposición de un recurso contencioso-administrativo por el Departamento de Educación contra el acuerdo del Consejo decisorio de ese traslado determina *ope legis* la suspensión de la tramitación de esta o de todas las peticiones que se hagan o puedan hacerse por ciudadanos (sean el mismo u otros distintos) sobre las estadísticas de las evaluaciones educativas hasta que se pronuncie el Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Como se ha dicho, las partes en el proceso contencioso-administrativo al que se alude son el Departamento de Educación y el Consejo de Transparencia de Navarra con motivo de un acuerdo disponiendo el traslado de la petición de información, y no, por tanto, la Universidad y el ciudadano por los motivos legales y de fondo (diferentes de los del recurso) que puedan determinar una negativa del deber de facilitar la información. La Ley solo impide al Consejo entrar a un asunto cuando el ciudadano ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo ante la negación del acceso a la información pública y simultáneamente también interpone la reclamación, por ser vías excluyentes la una de la otra; fuera de este supuesto, el Consejo no observa un motivo legal y debido de litispendencia.

**Quinto.** Como se ha apuntado, la información que se pide a la Universidad Pública de Navarra se refiere a “estadísticas de datos por centros, materias y opciones de fase obligatoria. Pruebas de acceso a la LOMCE. Convocatoria ordinaria: año académico 2017/2018”.

Lo solicitado es una información estadística –también se ha dicho- relacionada directamente con las evaluaciones finales que establece la normativa específica sobre educación. La Universidad Pública de Navarra no niega en ningún momento su posesión, si bien matiza que ella no es “Administración educativa”.

En todo caso, al existir una normativa específica sobre educación, ha de declararse la preferencia de esta y ver si regula el derecho de acceso a la información obrante en las administraciones, sean educativas o no, y si tienen límites a tal derecho, y en lo que no prevea esa normativa sobre el derecho de acceso a la información, será de aplicación supletoria la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, por establecerlo así la disposición adicional séptima de esta última.

Entre esa normativa específica en la materia educativa figuran, con rango de ley, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho de Educación (en lo sucesivo, la LODE), y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, la LOE). Para la resolución de esta reclamación, lógicamente, han de aplicarse las redacciones vigentes en el momento de formularse la solicitud y la reclamación.

**Sexto.** De entrada, debe afirmarse que ninguna de estas leyes regula con sustantividad el derecho de acceso a la información que obre en poder de las administraciones públicas por parte de los ciudadanos o de otros sujetos colectivos.

La LODE, aprobada en 1986, no reconoce de forma explícita un derecho individual del ciudadano al acceso a la información pública que obre en poder de la Administración educativa. A lo más, en su artículo 4, establece los derechos de los padres o tutores respecto de la educación de sus hijos o pupilos: el derecho a escoger centro docente tanto público como distinto de los creados por los poderes públicos, a estar informados sobre el progreso del aprendizaje e integración socioeducativa de sus hijos, a participar en el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus hijos, a participar en la evaluación de cada centro educativo en los términos establecidos en las leyes y a ser oídos en las decisiones que afecten a la orientación académica y profesional de sus hijos. Aunque para el ejercicio de estos derechos el derecho de acceso a la información pública pueda ser muy útil y conveniente, lo cierto es que ni el precepto legal, ni el resto de la LODE, contemplan el derecho de acceso a la información que se encuentre en poder de la Administración educativa.



**Séptimo.** La LOE parece contemplar el derecho de acceso a la información pública, pero, en cualquier caso, no lo regula. Su artículo 147.2 faculta al Gobierno para que establezca las bases para el acceso público de los resultados de las evaluaciones, previa consulta a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no consta que tal desarrollo reglamentario haya tenido lugar en lo que se refiere a tal acceso público de un ciudadano. Ni esta Ley, ni su reglamento, regulan el derecho de acceso a esta información pública solicitada.

Además, en este punto, resulta trascendental lo aclarado en la sentencia de apelación de 6 de marzo de 2019 de la Audiencia Nacional que “para que pueda aplicarse lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, la regulación específica debe señalar con claridad que la información sobre la materia que regula solo podrá obtenerse en la manera que en ella se especifica. Esta voluntad de sustituir la regulación general sobre acceso a la información en aquellos aspectos expresamente regulados no se advierte en la normativa que se menciona”. O dicho de otro modo, para que la normativa específica de educación sea preferente en materia de derecho de acceso a la información ha de regular también específicamente este derecho, lo cual no es el caso.

**Octavo.** De este modo, al no existir en la normativa específica en materia de educación una regulación concreta del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública en cuanto a las estadísticas de los resultados de las evaluaciones finales, es de aplicación la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

El artículo 30.1 de esta Ley Foral reconoce el derecho de acceso a la información que obre en poder de las Administraciones públicas de Navarra (una de ellas, la Universidad Pública de Navarra) sin más limitaciones que las contempladas en esta Ley Foral.

El artículo 31.1 j) expone que el derecho de acceso a la información pública solo podrá ser limitado o denegado cuando de la divulgación pueda resultar un perjuicio para la información declarada reservada o protegida por normas con rango de ley.

Esta última previsión nos lleva a examinar si la LODE o la LOE declaran la información sobre los resultados de las evaluaciones finales como información reservada o protegida.

De la lectura de la LODE, se desprende que no existe ninguna declaración del carácter reservado o confidencial de la información obrante en poder de la

Administración -educativa o no- referida a las estadísticas sobre los resultados de las evaluaciones finales frente a las solicitudes de ciudadanos.

Por lo que se refiere a la LOE, aparece su artículo 147, bajo la rúbrica “difusión de los resultados de las evaluaciones”. Este precepto se refiere a la transparencia o publicidad activa de la difusión (de oficio) por las Administraciones públicas de los resultados de las evaluaciones finales que realicen, por lo que no regula ni tiene por objeto el derecho individual de acceso de los ciudadanos en su calidad de tales a una determinada información que obre en poder de estas, que es cuestión diferente.

En definitiva, no se aprecia tampoco en la LOE que una norma declare reservada o protegida la información que obre en poder de las Administraciones educativas a efectos del derecho de acceso.

No obstante, ya que se alega por la Universidad, se examina en los fundamentos siguientes el artículo 147 de la LOE para ver qué limitaciones impone en materia de transparencia o publicidad activa, pero advirtiendo desde ya por parte del Consejo que estas limitaciones no se refieren al mencionado derecho de los ciudadanos de acceso a la información que obre en poder de la Universidad Pública de Navarra, el cual aquí es el preferente.

**Noveno.** De entrada, ha de señalarse que la LOE establece, sobre todo a partir de 2013 con motivo de su modificación por la LOMCE, como uno de sus grandes principios generales, el principio de la transparencia del sistema educativo, más aún cuando de la evaluación de este sistema público se trata.

Es interesante destacar que el mismo día 9 de diciembre de 2013 las Cortes Generales aprobaron la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno, y la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que modifica la LOE. Ambas leyes se refieren de forma expresa a la transparencia de la actividad administrativa y su voluntad de incrementarla y reforzarla.

La LOMCE, en su exposición de motivos, se refiere a la necesidad de incrementar la transparencia y, en concreto, sobre los datos, afirma: “La transparencia de los datos debe realizarse persiguiendo informar sobre el valor añadido de los centros en relación con las circunstancias socioeconómicas de su entorno y, de manera especial, sobre la evolución de éstos”.

Y la LOE, en, su exposición de motivos, dispone lo siguiente:

“El título VI se dedica a la evaluación del sistema educativo, que se considera un elemento fundamental para la mejora de la educación y el aumento de la transparencia del sistema educativo. La importancia concedida a la evaluación se pone de manifiesto en el tratamiento de los distintos ámbitos en que debe aplicarse, que abarcan los procesos de aprendizaje de los alumnos, la actividad del profesorado, los procesos educativos, la función directiva, el funcionamiento de los centros docentes, la inspección y las propias Administraciones educativas. La evaluación general del sistema educativo se atribuye al Instituto de Evaluación, que trabajará en colaboración con los organismos correspondientes que establezcan las Comunidades Autónomas. Con el propósito de rendir cuentas acerca del funcionamiento del sistema educativo, se dispone la presentación de un informe anual al Parlamento, que sintetice los resultados que arrojan las evaluaciones generales de diagnóstico, los de otras pruebas de evaluación que se realicen, los principales indicadores de la educación española y los aspectos más destacados del informe anual del Consejo Escolar del Estado”.

El artículo 2 bis, añadido por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, en su número 4, establece que:

“El funcionamiento del Sistema Educativo Español se rige por los principios de calidad, cooperación, equidad, libertad de enseñanza, mérito, igualdad de oportunidades, no discriminación, eficiencia en la asignación de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas”.

El artículo 10, bajo el título difusión de la información, dispone lo siguiente:

“1. Corresponde a las Administraciones educativas facilitar el intercambio de información y la difusión de buenas prácticas educativas o de gestión de los centros docentes, a fin de contribuir a la mejora de la calidad de la educación.

2. Las Administraciones educativas proporcionarán los datos necesarios para la elaboración de las estadísticas educativas nacionales e internacionales que corresponde efectuar al Estado, las cuales contribuyen a la gestión, planificación, seguimiento y evaluación del sistema educativo, así como a la investigación educativa. *Asimismo, 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.*”

Como puede verse de este concreto precepto, la Administración educativa de Navarra debe hacer públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. Por tanto,

tales datos e indicadores son –o deben serlo- públicos, pues su acceso a ellos y su conocimiento contribuye a la transparencia del sistema educativo, la buena gestión de la educación, la difusión de buenas prácticas educativas y la gestión de los centros docentes. No son así datos declarados reservados o confidenciales, ni tampoco son datos particulares, ni no conocibles, ni arcanos: son datos que han de hacerse públicos para facilitar la transparencia por ordenarlo la ley.

El artículo 140, incluido dentro del Título VI, dedicado a la evaluación del sistema educativo, establece la finalidad de esta evaluación y dispone lo siguiente:

“1. La evaluación del sistema educativo tendrá como finalidad:

a) Contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación.

b) Orientar las políticas educativas.

c) Aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo.

d) Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las Administraciones educativas.

e) Proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea.”

Esto es, la evaluación del sistema educativo se vincula con el aumento de la transparencia de este sistema, con el deber de proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos y el cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española.

En consecuencia, si por algo se inspira el actual sistema educativo español es por estar presidido, entre otros, por el principio de transparencia de su actividad y, en particular, en lo que se refiere a su evaluación, como reflejan los textos citados de la LOE.

Lo que quiere el legislador estatal de forma expresa es que, en beneficio de la transparencia, se informe al público del valor añadido de los centros y sobre su evolución.

**Décimo.** El artículo 147.2 de la LOE, bajo la rúbrica “difusión del resultado de las evaluaciones”, regula, por un lado, la transparencia de los resultados de las

evaluaciones. Por otro lado, como se ha dicho, habilita al Gobierno para establecer las bases para el acceso público de los resultados de las evaluaciones.

El precepto está redactado conforme a la modificación introducida por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa (la LOMCE). Mientras que la redacción anterior a 2013 se limitaba a señalar que el Gobierno presentará anualmente al Congreso un informe sobre los principales indicadores del sistema educativo español y a que el Ministerio de Educación publicará periódicamente las conclusiones de interés general de las evaluaciones efectuadas y a dar a conocer la información que ofrezca periódicamente el sistema estatal de evaluaciones, la nueva redacción introducida en 2013 por el legislador estatal se muestra mucho más comprometida y exigente con la transparencia y con las evaluaciones, extendiéndose sus previsiones a todas las Administraciones educativas.

La nueva redacción -hoy vigente- dice así:

“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”.

Como puede verse, el número 2 del precepto vigente viene a establecer de un modo muy concreto el principio de publicidad activa de los resultados de las evaluaciones: tales resultados deben ponerse necesariamente en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal. Se trata de una obligación legal para tales administraciones públicas, que estas no pueden desconocer. No es una habilitación legal, sino un mandato imperativo, por lo que no queda la cuestión a la voluntad de la administración.

El mismo precepto también contempla *in genere* el acceso público a los resultados de las evaluaciones.

La disposición final séptima de la LOE no otorga a este artículo 147 el carácter de ley orgánica: es, pues, un precepto de ley ordinaria. Y, por su parte, la disposición final sexta de la misma ley permite a las Comunidades Autónomas desarrollar las normas de la LOE, a excepción de aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno.

El artículo 147 atribuye al Gobierno el establecimiento de las bases para la utilización y el acceso público de los resultados de las evaluaciones, previa consulta a las Comunidades Autónomas. Y esta competencia del Gobierno sobre las bases no impide que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar esas bases, como de ello da prueba la Sentencia 177/2019, de 13 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, que considera ajustado a derecho el artículo 27.6 de la Orden de 14 de julio de 2016, de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, que obliga a poner los resultados de las evaluaciones en conocimiento de unas comisiones de seguimiento de rendimientos escolares, integrantes de los consejos de coordinación de zona.

**Undécimo.** En desarrollo del artículo 147 de la LOE, el Gobierno aprobó el Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, que regula las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, al que hace referencia la Universidad Pública de Navarra en sus alegaciones.

El artículo 11 de este reglamento regula la difusión de los resultados de estas evaluaciones del siguiente modo:

“1. Las Administraciones educativas pondrán en conocimiento de la comunidad educativa los resultados de las evaluaciones finales que realicen en su ámbito de gestión, mediante indicadores comunes para todos los centros docentes establecidos

por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, tomando en consideración factores socioeconómicos y socioculturales del contexto, sin identificación de datos de carácter personal y siempre garantizando el anonimato de los alumnos y sus padres, madres y tutores legales.

2. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte publicará periódicamente, a través del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, las conclusiones de interés general de las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, en colaboración con las Administraciones educativas.”

Como puede verse, los resultados de las evaluaciones finales de Bachillerato que las Administraciones educativas hayan realizado en su ámbito de gestión deben ponerse en conocimiento de la comunidad educativa, es decir, esos resultados no están reservados, no están protegidos, no están prohibidos para la comunidad educativa.

La voluntad del legislador estatal y del Gobierno es aquí muy clara: los resultados de estas evaluaciones finales deben ser conocidos por “la comunidad educativa” y esta, a su vez, debe poder conocer esos resultados, pues a ello tiene derecho. Es decir, son correlativos (dos caras de una misma moneda) el deber de la Administración de poner en conocimiento de la comunidad educativa los resultados de las evaluaciones finales y el derecho de los miembros de la comunidad educativa de poder conocer, como en este caso, estadísticas sobre esos resultados. Y ese conocimiento por la comunidad debe poder hacerse mediante la llamada “publicidad activa”, pero también mediante el derecho individual de acceso a la información pública.

Lo relevante de este real decreto es que no regula el “acceso público” de estos resultados, lo contempla, pero no lo detalla, lo cual conduce a declarar que son de aplicación supletoria en la materia las leyes reguladoras del derecho de acceso a la información pública. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, coetánea –como se ha dicho- de la LOMCE, es, como la ley navarra, de aplicación supletoria a aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información (disposición adicional primera), y su aplicación al caso nos lleva al mismo resultado al que conduce la ley foral navarra: cualquier ciudadano puede solicitar la información que obre en poder de una administración pública.

Por tanto, incluso por la vía de la interpretación del artículo 147 de la LOE no se alcanza otra conclusión diferente a que también las estadísticas sobre los resultados

de las evaluaciones finales son accesibles por los ciudadanos a título individual sin que estén previstas restricciones, reserva o confidencialidad alguna.

**Duodécimo.** Incluso si se quisiera argumentar que las estadísticas sobre los resultados de las evaluaciones finales solo están destinadas a la comunidad educativa, habría que reconocer igualmente que el solicitante tiene derecho a esa información.

Quién es la comunidad educativa lo delimita perfectamente la propia LOE. Son abundantes los preceptos que se refieren a aquella a lo largo de su texto, para remarcar sus derechos, el papel que la comunidad debe desarrollar, su participación, el respeto que debe tener hacia sus propios miembros, etcétera: artículo 1 j), artículo 2 bis. 3 a), artículo 106.2, artículo 111.4, artículo 113.4, artículo 115, 2 y 3, artículo 118.7, artículo 119.1, artículo 121.3, artículo 124.2, artículo 132 a), artículo 133.1, artículo 147.2, 151 f), y disposición final primera, números 1 y 3.

No es el de la comunidad educativa, por tanto, un concepto literario, sino un concepto jurídico concreto y un verdadero sujeto destinatario de la información que las administraciones educativas deben entregarle.

La exposición de motivos de la LOE aclara quiénes forman parte de ella, al afirmar lo siguiente:

“El segundo principio consiste en la necesidad de que todos los componentes de la comunidad educativa colaboren para conseguir ese objetivo tan ambicioso. La combinación de calidad y equidad que implica el principio anterior exige ineludiblemente la realización de un esfuerzo compartido. Con frecuencia se viene insistiendo en el esfuerzo de los estudiantes. Se trata de un principio fundamental, que no debe ser ignorado, pues sin un esfuerzo personal, fruto de una actitud responsable y comprometida con la propia formación, es muy difícil conseguir el pleno desarrollo de las capacidades individuales. Pero la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no sólo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo.”

El principio del esfuerzo, que resulta indispensable para lograr una educación de calidad, debe aplicarse a todos los miembros de la comunidad educativa. Cada uno de ellos tendrá que realizar una contribución específica. Las familias habrán de colaborar estrechamente y deberán comprometerse con el trabajo cotidiano de sus hijos y con la



vida de los centros docentes. Los centros y el profesorado deberán esforzarse por construir entornos de aprendizaje ricos, motivadores y exigentes. Las Administraciones educativas tendrán que facilitar a todos los componentes de la comunidad escolar el cumplimiento de sus funciones, proporcionándoles los recursos que necesitan y reclamándoles al mismo tiempo su compromiso y esfuerzo. La sociedad, en suma, habrá de apoyar al sistema educativo y crear un entorno favorable para la formación personal a lo largo de toda la vida. Solamente el compromiso y el esfuerzo compartido permitirán la consecución de objetivos tan ambiciosos.

La participación de la comunidad educativa y el esfuerzo compartido que debe realizar el alumnado, las familias, el profesorado, los centros, las Administraciones, las instituciones y la sociedad en su conjunto constituyen el complemento necesario para asegurar una educación de calidad con equidad”.

De este modo, según la LOE (como es sabido, la exposición de motivos sirve de elemento para la interpretación de sus normas), forman parte de la comunidad educativa, los estudiantes, sus padres y madres o familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad de sistema educativo.

Si toda la sociedad en su conjunto está concernida por el reto de la calidad del sistema educativo y queda claramente invocada –hasta tres veces se la cita en la exposición de motivos de la LOE- como parte de la comunidad educativa, quien actúe como ciudadano de la sociedad en su cualidad *uti cives*, es decir, como miembro de la sociedad por esa condición y con inquietud educativa ante las administraciones educativas, también tendrá que poder conocer estadísticas innominadas sobre los resultados de las evaluaciones finales.

**Decimotercero.** La Universidad Pública de Navarra es la Administración pública de Navarra en la que se encuentra la información solicitada. Por ello, es la responsable de responder y, en su caso, de estimar las solicitudes de los ciudadanos que le soliciten el acceso a la información que obre en su poder, por mandato de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

Bien como administración organizadora de las pruebas, bien como administración propia dotada de personalidad jurídica única y autonomía (es decir, como “administración pública de Navarra”, a los efectos de la Ley Foral del derecho de acceso a la información) y responsable de las pruebas para su acceso, la Universidad Pública de Navarra es la Administración que dispone de la información solicitada por el

ciudadano y, por ello, queda también concernida cuando del ejercicio del derecho de acceso a la información pública se trata.

**Decimocuarto.** Como se ha indicado, no se aprecia ningún precepto en la normativa específica de educación que declare expresamente y con rango de ley el carácter reservado o confidencial de las estadísticas referidas a los resultados de las evaluaciones finales solicitadas. El artículo 147 de la LOE regula la difusión o transparencia activa relativa a los resultados de las evaluaciones finales y cómo se tiene que hacer esta publicidad activa como un deber de las Administraciones públicas hacia la ciudadanía, y se limita a mencionar “el acceso público” conforme a las bases que apruebe el Gobierno, que no han sido aprobadas. Pero ni dicho artículo, ni ningún otro, prohíben el acceso por un ciudadano a la información que obre en poder de una Administración con las estadísticas de los resultados de la evaluación final de bachillerato. No hay, en definitiva, ninguna norma legal que prohíba a un ciudadano conocer tales estadísticas de la evaluación final de bachillerato, y esto es lo determinante de este asunto.

Tampoco se aprecia que acceder a lo solicitado vulnere la normativa de protección de datos personales, pues lo que se solicitan son los datos estadísticos, sin nombres ni referencias a individuos concretos, y, en todo caso, la normativa educativa prohíbe la entrega de datos personales. De este modo, no puede haber ninguna vulneración del artículo 32 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

En consecuencia, por efecto de la aplicación al caso de la legislación foral sobre el derecho de acceso a la información pública, el reclamante tiene derecho a conocer, como ciudadano (e, igualmente, como miembro de la sociedad que forma parte de la comunidad educativa), las estadísticas sobre los resultados de las evaluaciones finales de que disponga la Universidad Pública de Navarra sobre la convocatoria ordinaria de Bachillerato (Evau) del curso académico 2017/2018, especificada por centros docentes, materias y opciones de fase obligatoria, sin identificación de datos de carácter personal.

La Universidad Pública de Navarra es una Administración pública de Navarra que tiene una información que la Ley no declara ni reservada, ni confidencial, y un ciudadano puede tener acceso a la misma conforme a la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, reguladora del derecho de acceso a la información pública.

En su virtud, siendo ponente Francisco Javier Enériz Olaechea, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, (determinar en su caso el acuerdo adoptado), de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

**ACUERDA:**

**1º.** Estimar la reclamación formulada por don XXXXXX, ante la negativa de la Universidad Pública de Navarra a facilitarle la información por él solicitada, y reconocerle su derecho de acceso a las estadísticas sobre los resultados de las evaluaciones finales de que disponga la Universidad Pública de Navarra sobre la convocatoria ordinaria de Bachillerato (Evau) del curso académico 2017/2018, especificada por centros docentes, materias y opciones de fase obligatoria, sin identificación de datos de carácter personal.

**2º.** Dar traslado de este acuerdo a la Universidad Pública de Navarra para que, en el plazo de quince días, proceda a: a) entregar al reclamante la información por este solicitada el 23 de octubre de 2019, que se menciona en el punto anterior, y b) remitir al Consejo de Transparencia de Navarra copia del envío de la información realizado a la reclamante en el plazo de diez días hábiles desde que se efectúe, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo.

**3º.** Notificar este acuerdo a don XXXXXX.

**4º.** Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, puede 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**  
Consta firma en original