

## Resolució 99/2017, de 28 de març

**Número d'expedient de la reclamació:** 42/2017.

**Administració reclamada:** Consorci d'Educació de Barcelona.

**Informació reclamada:** Demanda de places i resultat de la matriculació de cada un dels centres, públics i concertats, d'infantil i primària de la ciutat de Barcelona.

**Sentit de la resolució:** Estimació.

**Resum:** Una instrucció interna del Consorci o una recomanació del Síndic de Greuges manquen de la naturalesa normativa necessària per poder establir, amb caràcter vinculant, límits a l'exercici del dret d'accés a la informació pública. Ni l'LTaipbg, ni la legislació sobre educació no estableixen límits específics a l'accés a les dades del procés d'admissió de l'alumnat, o que es defineixin en relació amb la imatge pública dels centres docents o amb els efectes que la mateixa pugui tenir per a l'equitat del sistema educatiu. Encara que s'acrediti una correlació entre composició social, imatge pública i demanda de places d'un centre docent, està per demostrar que la difusió de la informació relativa a això perjudiqui els drets del seu alumnat i dels menors d'edat en general. Si bé la resolució del present cas qüestiona, almenys parcialment, la legalitat de l'Acord del Consell de Direcció del CEB de 25 d'abril de 2016, aquest procediment de Reclamació no permet a la GAIP resoldre sobre això, sense perjudici que pugui posar de manifest la conveniència que el Consorci ho revisi i així evitar futures aplicacions a respostes excessivament restrictives davant de sol·licituds d'informació semblants a la que ara ens ocupa.

**Paraules clau:** Consorci. Educació. Límits. Inadmissibilitat. Tasca complexa d'elaboració. Menors d'edat.

**Ponent:** Josep Mir Bagó.

### Antecedents

1. L'1 de febrer del 2017 entra a la GAIP la Reclamació 42/2017, presentada per la Fundació Ciutadana Civio en relació amb la sol·licitud d'informació pública indicada a l'antecedent següent. L'entitat reclamant no vol seguir el procediment de mediació.
2. L'1 de desembre de 2016 l'entitat reclamant va sol·licitar al Consorci d'Educació de Barcelona (CEB) la informació següent: "l'estadística de demanda en primera opció de places escolars d'educació infantil (P3, P4, P5) i primària (1r a 6è) de cadascuna de les escoles públiques i concertades de la ciutat de Barcelona. A més de la quantitat de places demandades, de cada escola i curs, l'oferta inicial, l'oferta final (augment de ràtio i grups extraordinaris) i la matrícula definitiva. S'intenta valorar el comportament d'oferta i demanda a escoles públiques i

---

\* Traducció de castellà realitzada amb el suport de mitjans automàtics. La versió original es pot consultar en castellà.



concertades de la ciutat, així com les decisions extraordinàries del CEB en cada curs, dels últims 9 anys (des del curs 2008-2009 fins ara)".

3. L'1 de febrer de 2017 la Gerent del CEB dicta una resolució sobre la sol·licitud anterior. Manifesta que el Consell de Direcció del CEB va adoptar un acord, del qual ofereix còpia, establint la publicació anual del calendari i del contingut dels informes sobre preinscripció a l'educació obligatòria, amb "l'objectiu de posar a l'abast de la comunitat educativa les informacions i les dades relatives a la preinscripció, preservant la imatge pública de centres concrets". Segons aquest acord, les dades s'oferirien a nivell de zona d'escolarització, que és una unitat territorial intermèdia entre barri i districte, i només excepcionalment per a centres concrets; també indica que es podrien oferir les dades segons la titularitat dels centres i per a cada ensenyament, quan això sigui significatiu.

D'altra banda, la resolució també manifesta que la Fundació Civio demana un volum elevat d'informació, amb una forquilla cronològica àmplia; els actuals sistemes de gestió de la preinscripció i matrícula no incorporarien dades de tot el període sol·licitat, de manera que per oferir les dades dels primers anys del període sol·licitat faria falta una tasca d'elaboració i reelaboració de gran complexitat, que els serveis del CEB no podrien assumir sense menyscapte greu de les seves altres funcions; en conseqüència, es presentaria parcialment la causa d'inadmissió de l'article 29.1.b de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG).

De conformitat amb l'anterior, la Gerent del CEB decideix "estimar parcialment la sol·licitud formulada per la Fundació Civio. Facilitar l'accés a les dades de demanda en primera opció, oferta inicial, oferta final i matrícula dels nivells d'educació infantil (P3, P4, P5) i primària (de 1r a 6è) dels centres educatius públics i concertats de la ciutat de Barcelona. Aquesta informació es facilitarà per zona d'escolarització, tal com s'estableix a l'Acord de 25 d'abril de 2016, del Consell de Direcció del Consorci d'Educació de Barcelona, pel que es determina el calendari i el contingut dels informes sobre la preinscripció en els ensenyaments obligatoris. Es facilitarà aquesta informació en relació amb els anys escolars dels quals es disposin dades informatitzades als actuals sistemes corporatius de gestió de la preinscripció i matrícula per als ensenyaments sufragats amb fons públics".

4. La Reclamació argumenta que "negar l'accés detallat per centre educatiu representaria un criteri discrecional d'accés a la informació emès pel mateix òrgan que l'ha de proveir (el mateix Consell de Direcció del CEB decideix sobre el que deu o pot informar)". I que "pel que té a veure amb l'accés d'informació d'anys anteriors i la dificultat que això representaria per presentar-lo en format informatitzat, se sol·licita donar prioritat a l'accés i no al format, és a dir, citant les mateixes actes dels consells escolars de districte, poder accedir en còpia simple a les actes amb



la informació presentada en cada consell, dels anys als quals no es tingui dades informatitzades”.

5. El 9 de febrer de 2017 la GAIP sol·licita, per dins del termini de 10 dies, un informe del CEB sobre aquesta Reclamació i còpia de l'expedient de sol·licitud d'informació. Així mateix, la GAIP sol·licita també informe del Síndic de Greuges sobre aquesta Reclamació, tenint en compte l'activitat desenvolupada per aquest organisme en qüestions relatives a la difusió de resultats d'avaluació de serveis educatius i centres docents.
6. El 27 de febrer la GAIP rep l'informe del CEB, que considera que les dades de preinscripció referides a cada centre serien matèria sensible de nivell dos (segons la classificació en dos nivells establerta amb caràcter general pel CEB), ja que poden afectar a la imatge pública dels centres concrets i, en conseqüència, provocar segregació o baixes injustificades de matrícula en zones de la Ciutat on precisament es vol promoure la inclusió i evitar la segregació dels alumnes; tenint això en compte, així com el compromís del CEB de vetllar per l'equitat en el sistema educatiu i recolzar especialment als centres d'elevada complexitat i la recomanació del Síndic de Greuges de no utilitzar els percentatges de sol·licituds que accedeixen al centre escollit en primera opció com a principal indicador de l'èxit del procés d'admissió de l'alumnat (inclosa en l'apartat 6.2 del seu Informe de juliol de 2016, sobre La segregació escolar a Catalunya (I): la gestió del procés d'admissió de l'alumnat), el CEB es reafirma en el criteri de la seva resolució de l'1 de febrer (antecedent 3), de donar la informació sol·licitada a nivell de zona d'escolarització, seguint així el previst per l'Acord del seu Consell de Direcció de 25 d'abril de 2016, pel qual es determina el calendari i el contingut dels informes sobre la preinscripció en l'educació obligatòria.

D'altra banda, l'informe també argumenta que es presenta parcialment en aquesta sol·licitud d'informació la causa d'inadmissió de l'article 29.1.b LTAIPBG (la necessitat d'una tasca especialment complexa per elaborar o reelaborar la informació sol·licitada), en relació amb part del lapse temporal sol·licitat (des del curs 2008/2009), concretament dels anys el procés de preinscripció del qual no està informatitzat.

Malgrat l'indicat en el paràgraf anterior, en un escrit enviat a la GAIP el 13 de març de 2017 el CEB informa que en una segona comunicació de lliurament d'informació (efectuada una vegada presentada la Reclamació i després d'un procés més lent d'elaboració) s'hauria facilitat a l'entitat reclamant la informació sol·licitada (si bé agregada a nivell de zona d'escolarització) per a tot el període indicat (des del curs 2008-2009). En un altre escrit posterior enviat a la GAIP el 22 de març el CEB puntualitza que la seva al·legació sobre l'esforç que suposaria elaborar la informació sol·licitada es referiria a la demanda de Civio en el sentit d'accedir a les actes dels consells escolars de districte, ja que es tracta de documents que no estarien en poder del Consorci.



7. El 17 de març la GAIP rep l'informe del Síndic de Greuges, segons el qual si bé la informació estadística sobre l'oferta inicial i l'oferta final dels centres no afecta el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats, la relativa a les sol·licituds en primera opció i a la matrícula, facilitada per cada centre educatiu, afectaria l'equitat del sistema. L'informe basa aquesta apreciació amb dades estadístiques que indicarien que els centres amb una composició social més desfavorida i socialment estigmatitzats per això, tenen menys sol·licituds en primera opció i més vacants de matrícula; per tant, la informació sobre aquestes qüestions vindria a ser un indicador de segregació escolar del sistema educatiu, de manera que la seva difusió contribuiria a mantenir i potser a endinsar-se en la mateixa. Per evitar aquest risc l'informe acaba proposant una manera de facilitar la informació sol·licitada i evitar alhora el perjudici indicat per a l'equitat del sistema: donar-la desagregada per centres, però anonimitzant la denominació dels mateixos.
8. El 17 de març la GAIP comunica l'informe del Síndic a l'entitat reclamant, donant-li un termini de cinc dies per formular les al·legacions que estimi convenient.

### **Fonaments jurídics**

#### *1. Valoració de la concurrència de límits a l'accés a la informació sol·licitada*

D'acord amb l'exposat en els antecedents 3 i 6, el principal motiu de fons pel qual el CEB denega la informació sol·licitada, amb el grau de detall requerit, és que facilitar els resultats del procés de matriculació d'educació infantil i primària (oferta inicial, demanda en primera opció, oferta final i matrícula definitiva) per cada centre públic i concertat seria una informació sensible, ja que podria afectar la imatge pública de determinats centres, podent provocar baixes injustificades i contribuir a la segregació, afectant en conseqüència l'equitat del sistema educatiu. Arran d'aquestes consideracions, el CEB hauria previst amb caràcter general, mitjançant un Acord del seu Consell de Direcció de 25 d'abril de 2016, oferir aquest tipus d'informació només a nivell de zona d'escolarització (sumant així els resultats obtinguts per diversos centres, de manera que no es pogués atribuir a cap d'ells dades presumptament indicatòries d'eventual èxit o fracàs en el procés de matriculació), de manera que en resoldre sobre la sol·licitud d'informació de què deriva la present Reclamació el Consorci es limitaria a aplicar el previst en l'esmentat Acord. Tenint en compte aquests antecedents, és procedent valorar la naturalesa i efectes jurídics de l'esmentat Acord de 25 d'abril, l'eventual existència d'un límit legal que limiti la difusió d'informació pel fet d'afectar la imatge pública dels centres docents i d'incidir, en conseqüència, en l'equitat del sistema educatiu, així com la possible concurrència d'un perjudici o risc efectiu per a l'equitat del sistema educatiu.

L'Acord del Consell de Direcció del CEB, de 25 d'abril de 2016, pel que es determina el calendari i el contingut dels informes sobre la preinscripció en els ensenyaments obligatoris, segons la seva pròpia



exposició de motius, regula aquestes matèries precisament amb la finalitat de complir les obligacions de transparència i accés a la informació pública establertes per la LTAIPBG i de preservar alhora la imatge pública dels centres docents. Encara que parli textualment de regular, és més que discutible que es pugui atribuir a l'esmentat Acord naturalesa normativa i, en la mesura que pugui tenir-la, la seva funció reguladora es limitaria al pla intern de funcionament del Consorci. El seu contingut pot ser útil (almenys es pot suposar que aquesta és precisament la seva finalitat) per definir uns criteris informatius raonablement objectius, que el mateix CEB aplicaria a les seves tasques de difusió i a la resolució de les sol·licituds concretes d'informació sobre el procés de matriculació. Se li pot atribuir, per tant, la doble funció de donar coherència i homogeneïtat a les activitats informatives de l'ens i reduir voluntàriament l'eventual discrecionalitat que pogués exercir en la resolució de les sol·licituds singulars d'informació.

Acceptant la funció formalment positiva que, per l'exposat, compliria l'esmentat Acord de 25 d'abril de 2016, això no li proporciona el caràcter de font del dret amb capacitat per determinar amb efectes generals l'abast del dret d'accés a la informació pública en relació amb els processos de matriculació als centres d'ensenyament obligatori. Dit d'una altra forma: les previsions d'aquest Acord poden ser vinculants per als òrgans i per al personal del CEB, però no són en absolut oposables als drets i interessos de terceres persones en relació amb el contingut del dret d'accés a la informació pública que resulti de la LTAIPBG, ni molt menys són vinculants per a la GAIP en resoldre reclamacions sobre aquesta matèria.

Tampoc no són vinculants les recomanacions dels informes del Síndic de Greuges, en general, ni en particular la inclosa en l'apartat 6.2 del seu informe de juliol de 2016, que propugnaria no utilitzar el percentatge de sol·licituds que accedeixen al centre escollit en primera opció com a principal indicador de l'èxit del procés d'admissió de l'alumnat. En aquest cas, a més del caràcter no vinculant d'aquestes recomanacions, es pot assenyalar també que la invocada pel CEB sembla formulada més en relació amb activitats de publicitat activa (així es pot entendre la referència a l'èxit del procés d'admissió), que amb l'exercici del dret d'accés a la informació, a part que només recomana no utilitzar aquestes dades com a "principal indicador", sense proscriure en termes generals l'ús dels mateixos. Per tant, a part del caràcter no vinculant de la recomanació citada, també es pot assenyalar que el seu contingut només sustenta molt indirectament la posició del CEB en relació amb la sol·licitud d'informació objecte de la present reclamació.

Davant de l'Acord del CEB i la recomanació del Síndic citats en els paràgrafs anteriors, es pot recordar que els límits al dret d'accés a la informació pública només poden ser establerts expressament per llei, segons preveu clarament l'article 20.1 LTAIPBG: "El dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".



El CEB no al·lega la concurrència de límit legal concret algun. Per la seva part, l'informe del Síndic al·lega la concurrència del límit previst a l'article 21.1.e, segons el qual el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per als drets dels menors d'edat. L'informe del Síndic justifica l'existència d'aquest perjudici en els següents termes: “La informació que contribueix a reproduir o a accentuar la segregació escolar suposa un perjudici per als drets dels nens des del moment en què aquest fenomen vulnera el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats dels alumnes afectats”.

Les dades aportades per l'informe del Síndic acrediten efectivament l'existència d'una correlació entre composició social desfavorida o/i necessitats especials del centre i baix nivell de demanda del mateix. A partir d'aquestes dades, argumenta que la difusió de l'escassa demanda i baixa matriculació no farien més que consolidar la imatge pública de falta d'atractiu del centre, la qual cosa condemnaria el seu alumnat a rebre una educació en pitjors condicions que la impartida en els centres que, per la seva millor imatge, reben gran demanda i esgoten totes les places ofertes. A partir d'aquesta argumentació, l'informe del Síndic considera que la difusió de la informació sol·licitada pot condicionar l'opció de les famílies (que per poc que puguin optarien pels centres amb millor imatge, que són els de més demanda), consolidant així la segregació entre uns i altres centres, en detriment de l'equitat del procés d'admissió d'alumnes, la qual cosa constituiria un perjudici per als menors d'edat, en la mesura que sens dubte tenen aquesta condició els alumnes d'infantil i primària.

Sense qüestionar la correlació entre composició socialment desfavorida dels centres educatius i baixa demanda de les places ofertes per ells, està per demostrar que la difusió de les dades de demanda de places i de matriculació als mateixos sigui un perjudici per als alumnes afectats. El que segurament podria afectar l'equitat del sistema educatiu seria l'existència de serveis d'educació de qualitat substancialment diferent en funció de la composició social dels mateixos, més que la difusió o el coneixement públic d'aquestes dades. És més, la divulgació d'informació sobre l'existència de segregació educativa pot ser perfectament un revulsiu perquè les Administracions públiques reaccionin posant els recursos necessaris per combatre-la amb eficàcia.

D'altra banda, les famílies afectades i que han de decidir on matricular els seus fills és molt més probable que obtinguin informació sobre la imatge pública dels centres a què puguin accedir per la qual s'ha divulgat en l'entorn social dels mateixos o per les dades sobre demanda i matriculació que els oferiran els propis centres, bé sigui proactivament o si se'ls demanen, que a través de la facilitada a l'entitat reclamant.

En conseqüència, no s'acredita que l'accés a la informació sol·licitada pugui perjudicar els interessos dels menors d'edat. Tenint en compte l'article 20.2 LTAIPBG, segons el qual “Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han de ser aplicades d'acord amb la seva finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, han d'interpretar-se sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no poden ampliar-se per analogia”, cal concloure que no és procedent aplicar



l'esmentat límit, i que per les mateixes raons tampoc no té raó de ser recórrer a l'accés parcial que proposa l'informe del Síndic, consistent a oferir la informació sol·licitada anonimitzant la identitat dels centres.

L'article 20.2 LTAIPBG preveu expressament que el dret d'accés a la informació pública també pot ser limitat si la informació sol·licitada té la condició de protegida, per establir-ho expressament així una llei. Cal valorar, per tant, si és traslladable a aquest cas algun tipus de restricció aplicable a la informació reclamada que hagi estat prevista per llei (es pot suposar que per la legislació educativa, que en tota lògica hauria de ser la que adoptés mesures per evitar eventuais riscos per a l'equitat del sistema). Els articles 46 a 49 de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació de Catalunya (LEC), que regulen el procés d'admissió dels alumnes no estableixen cap mandat ni criteri de reserva o confidencialitat de l'oferta educativa i del procés de matriculació; més aviat el contrari, ja que l'article 46.1 afirma el principi de participació de la comunitat educativa en el procés d'admissió d'alumnes, principi que inevitablement comporta la necessitat de difondre informació sobre l'esmentat procés. Es pot concloure que, en principi, cap precepte legal vigent no assenyala com a reservada o de difusió restringida la informació relativa al procés d'admissió de l'alumnat, i en tot cas cap no ha estat invocat pel CEB.

Sense perjudici de la falta de previsions legals concretes, mereix ser valorat l'argument del CEB segons el qual la difusió de la informació reclamada podria comportar una imatge negativa per a determinats centres docents, amb el risc consegüent d'afectar la integració de l'alumnat i l'equitat del sistema educatiu. Acceptant que la difusió de la informació relativa al procés d'admissió de l'alumnat pot afectar la imatge pública dels centres, està per demostrar que això comporti perjudici o risc per a la integració o l'equitat, i en tot cas aquest extrem no s'ha acreditat en el present procediment, més enllà d'alguna afirmació genèrica en aquest sentit. Pot entendre's, en sentit contrari, i com ja s'ha indicat en els paràgrafs anteriors, que l'eventual imatge pública negativa d'un centre docent, generada pel baix nivell de demanda que és objecte, el que fa és posar en relleu la necessitat d'afrontar les seves causes, destinant-li els recursos que sigui precís i així servir a l'equitat del sistema.

Vistes les consideracions anteriors, és precís concloure que no es concorren previsions legals que puguin justificar denegar la informació sol·licitada sobre el procés d'admissió de l'alumnat a nivell de cada centre docent, de manera que l'entitat reclamant té dret que el CEB li faciliti aquest detall d'informació i no merament la seva agregació per zones d'escolarització.

Si bé aquesta conclusió qüestionaria, almenys parcialment, la legalitat de l'Acord del Consell de Direcció del CEB de 25 d'abril de 2016 citat anteriorment, aquest procediment de Reclamació no permet a la GAIP resoldre sobre això, sense perjudici que pugui posar de manifest la conveniència que el Consorci ho revisi i així evitar futures aplicacions a respostes excessivament restrictives davant de sol·licituds d'informació semblants a la que ara ens ocupa.



## *2. La necessitat d'una tasca complexa per elaborar la informació sol·licitada*

Els antecedents posen de manifest que, si bé en un primer moment el CEB al·lega la concurrència del motiu d'inadmissió de l'article 29.1.b LTAIPBG (necessitat d'una tasca complexa d'elaboració o reelaboració de la informació) en relació amb les dades d'anualitats anteriors a la informatització més recent, posteriorment informa que en una segona comunicació hauria facilitat a l'entitat reclamant la informació relativa a tot el període sol·licitat. Això indicaria que, sense perjudici de l'esforç requerit, a la fi el CEB no hauria aplicat l'esmentada causa d'inadmissió per facilitar la informació agregada per zona d'escolarització. Si es té en compte que aquesta agregació parteix de l'ús de la informació relativa a cada un dels centres, es pot suposar que aquella causa d'inadmissió tampoc no operarà en relació amb una informació que, malgrat el lapse temporal transcorregut i de l'eventual suport no informàtic en el qual estigués plasmada, ja ha estat elaborada pel CEB per poder agregar-la a nivell de zona educativa.

En conseqüència, és procedent desestimar l'al·legació formulada pel CEB de concurrència de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG.

## *3. Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió [GAIP] les actuacions realitzades per executar els acords de mediació i per donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el previst per l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, podent adoptar les mesures que allà es preveuen en cas d'incompliment.

## *4. Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP es publicaran al portal de la Comissió, prèvia dissociació de les dades personals.

## **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 28 de març de 2017, resol per unanimitat:



1. Estimar la Reclamació 42/2017 i declarar el dret de l'entitat reclamant que el Consorci d'Educació de Barcelona li lliuri la següent informació: l'estadística de demanda en primera opció de places escolars d'educació infantil (P3, P4, P5) i primària (1r a 6è) de cadascuna de les escoles públiques i concertades de la ciutat de Barcelona, indicant per a cada centre i any acadèmic (des del curs 2008-2009 fins a l'actualitat) la quantitat de places demandades, l'oferta inicial, l'oferta final (augment de ràtio i grups extraordinaris) i la matrícula definitiva.
2. Anul·lar la Resolució de la Gerent del CEB d'1 de febrer de 2017, per la qual s'hauria estimat parcialment la sol·licitud d'informació formulada per la Fundació Ciutadana Civio.
3. Requerir el CEB perquè lliuri la informació indicada en l'apartat 1 a l'entitat reclamant en el termini de 10 dies des de la notificació de la present resolució i perquè tot seguit n'informi la GAIP.
4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució de la present resolució i que pugui perjudicar als seus drets i interessos.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 42/2017 i disposar la publicació de la present resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 28 de març de 2017

*Hi consta la firma.*

Elisabet Samarra i Gallec  
Presidenta

---

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós-administratiu davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en el termini de dos mesos a partir de l'endemà a la seva notificació, conforme a l'establert en la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciós-administrativa.