

Resolución RT 0717/2019

N/REF: RT 0717/2019

Fecha: 13 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad de Madrid. Consejería de Educación y Juventud.

Información solicitada: Ratios alumnos por aula cursos 2017-2020.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA PARCIAL.

I. ANTECEDENTES

Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Lev 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) y con fecha 28 de agosto de 2019 la siguiente información:

“Solicito los siguientes datos relativos a la Comunidad de Madrid:

- 1. Número de aulas de educación infantil de 2º ciclo que superan la ratio de alumnos por aula legal 25 por aula según artículo 7 RD132/2010 1. Número de aulas de educación primaria que superan la ratio de alumnos por aula legal 25 por aula según artículos 11 RD132/2010 y 157 LOE*
- 2. Número de aulas de ESO que superan la ratio de alumnos por aula legal 30 por aula según artículos 16 RD132/2010 y 157 LOE*
- 3. Número de aulas de Bachillerato que superan la ratio de alumnos por aula legal 35 por aula según artículo 16 RD132/2010*

La información se solicita desglosada por:

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

-Curso: 2017/2018, 2018/2019 y 2019/2020. En ninguno de esos tres cursos aplica el aumento de 20% de ratio que fijó RDL14/2012: en los dos primeros porque la tasa de reposición anulaba dicho aumento que estaba condicionada a la misma, y en el último porque con Ley 4/2019 ese aumento ya ha sido derogado.

-Proceso ordinario o extraordinario de escolarización. Los valores máximos indicados en normativa solamente se pueden aumentar un 10% en el proceso de escolarización extraordinario, según artículo 87 LOE. Para el curso 2019/2020 se han realizado grupos y asignado cupos en julio en función del proceso de escolarización ordinario, ya finalizado.

-Titularidad de centro público, privado con concierto, privado sin concierto.

La información solicitada se tiene disponible por la administración, ya que:

- Fue respondida para el curso 2016/2017 en solicitud de transparencia 09/762522.9/17 a la que se añadió desglose tras reclamación a Consejo de Transparencia y Buen Gobierno RT0315/2017

- Fue respondida a formulas formuladas en la Asamblea, por ejemplo PI-3443/2017 RGEP.7179 y PI -3465/2017 RGEP.7201

- Es información que debe tener la administración ya que forma parte de su cometido que se cumpla la ratio máxima POR AULA en todas y cada una de las aulas. Tal y como indiqué en 09/762522.9/17 la ley marca el máximo en el número de alumnos POR AULA, no el número MEDIO de alumnos por aula. Dar información solo de cumplimiento con datos medios, que se obtienen a partir de datos individuales de los que se debe disponer, sería algo similar a indicar que no hay problema siempre que nuestra velocidad media sea inferior al límite de 120 km/h, sin tener información sobre si se ha circulado a 240 km/h..”.

Al no estar conforme con la respuesta de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 29 de octubre de 2019, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Con fecha 31 de octubre de 2019 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Directora General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 5 de diciembre de 2019 se reciben las alegaciones que indican:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

“Con fecha 28 de octubre de 2019, se comunicó al interesado la inadmisión de su solicitud por los siguientes motivos:

- Tratarse de una información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración, de conformidad con el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que no es susceptible de extracción mediante un tratamiento ordinario de las aplicaciones informáticas de gestión, de este y de otros centros directivos y se requerirían similares operaciones de tipo técnico-informáticas que constituyen un nuevo tratamiento de la información y, por tanto, reelaboración. El actual sistema informático de gestión de los centros públicos se halla en fase de implantación y no permite en este momento del curso la obtención de estos datos globales.

- Por considerarla manifiestamente repetitiva, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, ya que el interesado, como admite en su escrito, ya solicitó la información requerida en escrito de 26 de junio de 2017 (OPEN 09/762522.9/17), respondida con fecha 2 de agosto de 2017. Las alegaciones del recurrente a la citada resolución fueron desestimadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (N/REF: RT 0315/2017) con fecha 18 de abril de 2018.

En contestación a las alegaciones presentadas por el interesado se informa de lo siguiente:

1. Sobre que el sistema informático “Raíces” está totalmente implantado. El nuevo contrato de desarrollo del programa informático se formalizó con fecha 26 de septiembre de 2019, como podrá comprobar en el siguiente enlace:

http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_ConvocaPrestac_FA&cid=1354762680333&definicion=Contratos+Publicos&idPagina=1224915242285&language=es&op2=PCON&pagina=PortalContratacion%2FPagina%2FPCON_contratosPublicos&tipoServicio=CM_ConvocaPrestac_FA

El desarrollo futuro de este programa permitirá la extracción y explotación de datos de manera automática y fiable, algo que en este momento solo podría efectuarse mediante la reelaboración de datos obtenidos en diferentes archivos y sistemas.

*2. Sobre que la administración tiene que velar por que se cumpla la ratio máxima por aula y que no facilitar la información supondría una dejación en sus funciones. El interesado parece desconocer que el artículo 157 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece un número de 25 alumnos por aula en Educación Infantil y Primaria y de 30 en Educación Secundaria Obligatoria, pero que, no obstante, el artículo 87 de la misma Ley 2/2006, de 3 de mayo, autoriza un incremento **de hasta un diez por ciento** del número máximo de alumnos y alumnas por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización, bien para atender necesidades inmediatas de*

escolarización del alumnado de incorporación tardía, bien por necesidades que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de escolarización extraordinaria, debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o debido al inicio de una medida de acogimiento familiar en el alumno o la alumna.

Por ello, contrariamente a lo que el interesado parece inferir, un número de alumnos superior a 25 pero no a 28 en un aula de Educación Infantil y Primaria se ajusta a la normativa anteriormente citada; lo mismo ocurre en el resto de las etapas educativas con el porcentaje del 10%.

3. El número de alumnos por aula es el resultado del proceso de escolarización ordinaria, que finaliza a mediados del mes de junio, y de la escolarización extraordinaria que se prolonga a lo largo de todo el curso, por lo que las cifras se hallan en una permanente variación.

4. En cualquier caso, se evita en los centros de titularidad pública que el citado 10% se sobrepase, para lo que de forma inmediata se desdoblan los grupos necesarios, en el momento en que el Director o Directora del centro lo comunica y solicita, en cumplimiento de sus obligaciones como representante de la administración.”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ-pres-esta-convenios/conveniosCCAA.html>

3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar la presente resolución, se debe partir de la base que la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se define la *“información pública”* como

“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. La autoridad autonómica alega en primer lugar que la solicitud de información es repetitiva, causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG, ha elaborado el Criterio interpretativo 3/2016, de 14 de julio⁹, con el fin de delimitar el alcance de aquélla. Así, respecto a una solicitud de información *“manifiestamente repetitiva”*, el Criterio indica lo siguiente:

Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente.

En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente:

— Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

— Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.

— El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.

— Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.

— Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.

En el presente caso, la autoridad autonómica considera repetitiva la solicitud porque el interesado preguntó sobre la misma materia- ratio de alumnos por aula- mediante una solicitud de fecha 26 de junio de 2017, que dio lugar a la reclamación con número de expediente RT/0315/2017, resuelto mediante resolución de fecha 27 de abril de 2018. En dicha ocasión preguntaba por la ratio de alumnos correspondiente al curso académico 2016/2017 y en el presente caso pregunta por los cursos académicos 2017/2018, 2018/2019 y 2019/2020, por lo tanto a juicio de este Consejo, no se está solicitando la misma información y en consecuencia, no se aprecia la concurrencia del artículo 18.1.e).

5. Asimismo, la autoridad autonómica alega que para facilitar la información debe realizar una acción previa de reelaboración, de conformidad con el artículo 18.1 c) de la LTAIBG. A este respecto este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aprobó en el ejercicio de las

funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG¹⁰, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre¹¹, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica.

Este planteamiento ha de ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

“(....) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).

Tomando en consideración lo expuesto, cabe concluir que en el presente caso no concurre la causa de inadmisión invocada por la autoridad autonómica. Tal y como se ha reseñado, el

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

¹¹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

objeto de la solicitud es obtener el número de aulas que superan el ratio legal de alumnos, de 25 por aula en Infantil y Primaria, de 30 por aula en la ESO y de 35 por aula en Bachillerato, dicha información fue entregada al reclamante en la anterior reclamación con número de expediente RT/0315/2017, por lo tanto en este caso concreto no justifica, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c), dado que, la información correspondiente al curso 2016-2017 le ha sido facilitada al interesado. Cuestión distinta es la información correspondiente al actual curso 2019/2020, que si debe ser reelaborada puesto que tal y como se indica en las alegaciones *“El número de alumnos por aula es el resultado del proceso de escolarización ordinaria, que finaliza a mediados del mes de junio, la escolarización extraordinaria que se prolonga a lo largo de todo el curso, por lo que las cifras se hallan en una permanente variación”*. En definitiva, procede estimar parcialmente la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante, el número de aulas de educación infantil de 2º ciclo y de educación primaria que superan la ratio de alumnos por aula legal de 25 alumnos por aula, número de aulas de ESO que superan la ratio de alumnos por aula de 30 alumnos por aula y el número de aulas de Bachillerato que superan la ratio de alumnos por aula de 35 alumnos por aula, correspondiente a los cursos académicos 2017/2018 y 2018/2019, en centros de titularidad pública, privado con concierto y privado sin concierto.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹², la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos,

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹³.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>