



El acceso a los datos en los procesos de asignación de plazas escolares con fines de investigación científica. La utilización de la inteligencia artificial en este contexto.

Mar Moreno Rebato

Profesora Titular de Derecho Administrativo

*Universidad Rey Juan Carlos. Miembro de CETINIA
España*

ORCID: [0000-0002-4177-9239](https://orcid.org/0000-0002-4177-9239)

E-mail: mar.rebato@urjc.es

José Antonio Rodríguez García

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado

*Universidad Rey Juan Carlos. Miembro de CETINIA
España*

ORCID: [0000-0002-6362-9880](https://orcid.org/0000-0002-6362-9880)

E-mail: joseantonio.rodriguez@urjc.es

RECIBIDO: 26 de septiembre de 2024

ACEPTADO: 8 de marzo de 2025

Este trabajo de investigación se enmarca en el proyecto de investigación VAE: Value-aware systems. Ingeniería de valores en sistemas de Inteligencia Artificial, Subproyecto: Sistemas conscientes de los valores, financiado por la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación, TED2021-131295B-C33 MCIN/AEI/ 10.13039/501100011033 y, por la Unión Europea "European Union NextGenerationEU/PRTR".



RESUMEN: Los sistemas de inteligencia artificial pueden tener un despliegue muy relevante en el ámbito educativo; por ejemplo, pueden contribuir a diseñar criterios de baremación en los procedimientos de adjudicación de plazas escolares (previsión contenida en el propio Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión europea) o crear sistemas de alerta que señalen dónde se puede estar produciendo o favoreciendo una eventual segregación escolar. También podrían contribuir a determinar, a través del análisis de datos objetivos, qué modelos de asignación de plazas escolares en centros escolares se alinea mejor con los valores de equidad, igualdad y no segregación. El artículo analiza, desde el punto de vista de la investigación científica, la necesidad de poder acceder a los datos de las administraciones educativas para poder contribuir a dicho desarrollo relatando las dificultades, reales, con las que nos hemos encontrado en dicho proceso; proceso en el que se ha solicitado información pública a varias administraciones educativas con fines de investigación científica en este ámbito, relatando y dando cuenta, al mismo tiempo, de los obstáculos a los que nos hemos enfrentado.

PALABRAS CLAVE: Información pública; datos escolares; investigación científica; segregación escolar; inteligencia artificial.

CONTENIDOS: 1.- Introducción: La importancia de los datos para la investigación científica en torno a la inteligencia artificial. 2.- Los datos escolares y el derecho de acceso a la información pública. 2.1.- *Los listados escolares (listados de los alumnos que han solicitado plaza escolar y su baremación) y su configuración como información pública.* 2.2.- *El acceso a los listados definitivos de los alumnos que han obtenido plaza escolar y los requisitos para la publicación de los mismos: Ceuta y Melilla (Ministerio de Educación), Comunidad de Madrid (Consejería de Educación), Consorci d'Educació de Barcelona (Servicio de Educación de Cataluña).* 2.3.- *La reelaboración de información como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso: la anonimización en este contexto y la gestión documental e informática de la información.* 3.- El derecho de acceso a los datos con fines de investigación científica. 3.1.- *De la prevalencia establecida en las leyes de transparencia a la introducción de requisitos adicionales: el proyecto técnico de investigación.* 3.2.- *Finalidad, específica, de la petición de información pública y contexto en el que se enmarca.* 3.3.- *El derecho a la libre investigación científica versus la entrega parcial de información pública del Consorci d'Educació de Barcelona tras la resolución de estimación parcial de acceso a la información de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña.* 4.- La paradoja de la segregación escolar como límite al derecho de acceso a la información pública: la peculiaridad de la legislación catalana en este contexto. 5.- Conclusiones. 6.- Bibliografía.



Access to data in school placement processes for scientific research purposes. The use of artificial intelligence in this context

ABSTRACT: Artificial intelligence systems can play a highly relevant role in the educational field; for example, they can contribute to designing criteria for scoring in procedures for allocating school places (a provision contained in the European Union Artificial Intelligence Act) or create alert systems that identify where potential school segregation may be occurring or being favored. They could also help determine, through the analysis of objective data, which school allocation models are best aligned with the values of fairness, equality and non-segregation. This paper analyses, from a scientific research perspective, the need to be able to access data from educational administrations in order to contribute to this development by relating the real difficulties that we have encountered in this process; a process in which public information has been requested from several educational administrations for scientific research purposes in this area, while simultaneously describing and reporting the obstacles that we have faced.

KEYWORDS: Public information; school data; scientific research; school segregation; artificial intelligence.

1.- Introducción: La importancia de los datos para la investigación científica en torno a la inteligencia artificial

El derecho de acceso a la información pública se está convirtiendo en un elemento esencial de obtención de datos para la implementación de sistemas de inteligencia artificial que aprenden de los datos. Dentro de un proyecto de investigación sobre la modelación informática de los diferentes modelos de asignación de plazas escolares en los centros educativos sostenidos con fondos públicos, y su correspondiente baremación, se plantea la utilización de sistemas de Inteligencia artificial para la posible realización de dicha asignación y baremación; por tal motivo, se hace necesario la obtención de los datos escolares utilizados en dicha asignación de plazas. Esta necesidad implicó la presentación de solicitudes, recabando los datos sobre el proceso seguido para dicha asignación en el curso académico 2023-2024, a tres Administraciones públicas: Ministerio de Educación (Ceuta y Melilla), Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y el Consorci d'Educació de Barcelona, que tienen diferentes modelos de asignación de plazas escolares. Las Administraciones educativas denegaron el derecho de acceso a la información pública sobre estos datos escolares por diferentes motivos que serán analizados en este artículo. Estas denegaciones nos permitieron presentar reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid y a la Comisión de Garantía del Derecho



de Acceso a la Información Pública de Cataluña. Se dará cuenta de las decisiones de estos tres órganos y su argumentación jurídica. En especial, cómo la segregación escolar es un límite a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública en Cataluña.

En este sentido, una de las cuestiones de especial interés del proyecto de investigación, donde se enmarca este artículo, es la implementación de valores en los sistemas de inteligencia artificial, en especial, el valor de equidad. El objetivo último para la obtención de estos datos escolares es poder determinar de forma objetiva qué modelo de asignación de plazas escolares (distrito único, zonificación, sorteo, modelo de reserva de plazas en función de determinadas características, elección del alumno por parte del centro escolar) evita la segregación escolar, o bien la mitiga, y se alinea de mejor manera con el valor equidad. Conviene recordar que para que determinados sistemas de inteligencia artificial funcionen es necesario que incorporen datos, cuánto más datos, y de mayor calidad, mejor (artículo 10 del Reglamento 2024/1689 del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial).

2.- Los datos escolares y el derecho de acceso a la información pública

2.1.- Los listados escolares (listados de los alumnos que han solicitado plaza escolar y su baremación) y su configuración como información pública

La primera cuestión que surge es si se puede tener acceso a los listados de los alumnos que han solicitado plaza escolar y a su baremación.

Esta pregunta está llena de matices y precisiones jurídicas que conviene tener en cuenta pues la respuesta no parece tan sencilla.

Lo primero es saber si dichos listados tienen la calificación jurídica de información pública (Barrero Rodríguez, 2020: 152-174). El artículo 13 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) dispone:

«Se entiende por información pública 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».

Por su parte, la Constitución española reconoce ese derecho a la información pública, a través del acceso a los archivos y registros administrativos (artículo 105. b) y la Ley 39/2015, 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas atribuyendo el derecho al "acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de



diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico" (artículo 13. d).

Con parecidas palabras a la Ley estatal, el artículo 5 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, define la información pública:

«Información pública: los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones».

Y, por su parte, el artículo 2 de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone:

«Información pública: la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley».

Más preciso es el artículo 53.1 de Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, que desarrolla la Ley catalana 19/2014, donde se concreta que:

«información pública objeto del derecho de acceso incluye toda la información, cualesquiera datos o documentos, que las administraciones públicas han elaborado, poseen, o pueden legítimamente exigir a terceras personas como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones».

El Tribunal Supremo ha precisado a este respecto que:

«esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones»¹.

En conclusión, tanto la normativa como el Tribunal Supremo definen el objeto de una solicitud de acceso a la información con relación a la información que ya existe, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto al momento de recibir la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de sus funciones y competencias encomendadas.

¹ STS de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020.



No obstante, tanto el Ministerio de Educación como la Gerencia del Consorcio de Educación de Barcelona denegaron el acceso a los listados alegando que no poseían la información solicitada y, por eso, los listados no eran información pública². En el caso del Ministerio de Educación el argumento fue porque dicha información estaba en las delegaciones de Educación de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla o en los centros educativos de dichas ciudades. A este argumento se unía otro, el de que debía ser el interesado quien solicitase dicha información, directamente, a las delegaciones y centros educativos, pues si la solicitaba el Ministerio supondría que tendría que reelaborarla. Sobre la cuestión de la reelaboración como causa de inadmisión al derecho de acceso, volveremos más adelante.

Por su parte, los organismos que garantizan el derecho de acceso a la información pública y la transparencia de la actividad pública (Sierra Rodríguez, 2017: 87-97) ante los que se presentó reclamación por la negativa de las Administraciones públicas educativas de facilitar los listados de alumnos (en concreto, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; Consejo de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña), fueron unánimes, entendieron que nos encontramos ante datos que constituyen información pública y, por lo tanto, no se puede denegar el acceso a la misma por este motivo.

² Algunas leyes autonómicas establecen, expresamente, que la información sobre adjudicación de plazas tiene la consideración de información institucional, organizativa y de planificación. En concreto: La Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 19 sobre información institucional, organizativa y de planificación dice:

«1. Las Administraciones Públicas, instituciones públicas, entidades y sujetos incluidos en los artículos 2 y 3 de esta ley foral publicarán información relativa a las funciones que desarrollarán, la normativa que les sea de aplicación, así como su estructura organizativa con inclusión de un organigrama actualizado. 2. Las Administraciones Públicas, instituciones públicas y entidades contenidas en el artículo 2 de esta ley foral deberán publicar la siguiente información relativa a la organización institucional, la estructura administrativa y los servicios: [...] k) Las convocatorias y adjudicación de plazas en centros escolares públicos y concertados».

Y, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, en el artículo 14 sobre información institucional, organizativa y de planificación, recoge dentro de esta categoría:

«2.º Las convocatorias y la adjudicación de plazas en centros educativos públicos y concertados, sin que en ningún caso se puedan identificar a personas menores de edad».



2.2.- El acceso a los listados definitivos de los alumnos que han obtenido plaza escolar y los requisitos para la publicación de los mismos: Ceuta y Melilla (Ministerio de Educación), Comunidad de Madrid (Consejería de Educación), Consorci d'Educació de Barcelona (Servicio de Educación de Cataluña)

A continuación, abordaremos, conjuntamente, cuestiones territoriales y temáticas a efectos de agilizar la exposición y centrarnos en los aspectos más relevantes de la regulación normativa, tanto en lo referente al acceso a los listados de alumnos como a la protección de datos personales que aparecen en los mismos.

El siguiente paso argumental es determinar, por tanto, si se puede acceder a los listados definitivos de alumnos que han obtenido plaza escolar, y su correspondiente baremación, aunque sean considerados información pública, y si se pueden publicar dichos listados con carácter general. La regulación de las Administraciones educativas es la siguiente:

En el ámbito de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, la regulación corresponde al Ministerio de Educación. La Resolución de 2 de febrero de 2023, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se regula el proceso de admisión de alumnos y alumnas en centros docentes públicos y privados concertados que imparten el segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato en las ciudades de Ceuta y Melilla, para el curso 2023-2024, establece que los centros educativos habrán de publicar los listados definitivos del alumnado admitido, cumpliendo con los plazos establecidos y garantizando el acceso a la información, sin determinar el medio a tal fin, e indica que:

«Dicha publicación contendrá exclusivamente la puntuación total obtenida por cada alumno o alumna evitando el desglose según criterios de baremación, para dar cumplimiento a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Los listados que contienen la puntuación desagregada por cada uno de los criterios prioritarios y complementarios serán de uso interno de los centros [...] y se podrán consultar únicamente por las personas interesadas».

En relación con los datos personales, existe una *Guía para centros educativos*, elaborada por la Agencia Española de Protección de Datos del año 2018. En esta Guía se responde a la siguiente pregunta³: ¿Puede un centro dar publicidad a las listas de alumnos admitidos? La respuesta de la Agencia Española de Protección de Datos es la siguiente:

³ *Guía para los centros educativos*, Agencia de Protección de Datos, 2018, p. 27.



«Sí. El centro necesita informar sobre los alumnos que han sido admitidos en la medida en que la admisión se realiza mediante un procedimiento de concurrencia competitiva en el que se valoran y puntúan determinadas circunstancias.

No obstante, la publicidad deberá realizarse de manera que no suponga un acceso indiscriminado a la información, por ejemplo, publicando la relación de alumnos admitidos en los tablones de anuncios en el interior del centro o en una página web de acceso restringido a quienes hayan solicitado la admisión.

Esta publicación deberá recoger sólo el resultado final del baremo, no resultados parciales que puedan responder a datos o información sensible o poner de manifiesto la capacidad económica de la familia.

Esta información, no obstante, estará disponible para los interesados que ejerciten su derecho a reclamar.

Cuando ya no sean necesarios estos listados, hay que retirarlos, sin perjuicio de su conservación por el centro a fin de atender las reclamaciones que pudieran plantearse».

No obstante, la Secretaría de Estado de Educación responde a la solicitud de acceso a los listados de los alumnos admitidos en los centros sostenidos con fondos públicos que dichos datos se encuentran accediendo a través de un link. Dicho link remite a las páginas web de cada uno de los centros educativos financiados con fondos públicos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se examinan todos los centros educativos y la gran mayoría no dan cumplimiento a las recomendaciones de la Agencia Española de Protección de Datos. Algunas conclusiones de la visita a las páginas web de los centros educativos son las siguientes:

- La mayoría de los centros escolares publican los listados de los alumnos en sus páginas web, con acceso público, con sus datos personales como nombre, apellidos y la puntuación final obtenida por cada uno de ellos. Incluso parecen las decisiones de las comisiones de escolarización que también publican dichos datos personales. Es decir, no existe acceso restringido.
- En un caso, un centro público publica en la página web, con acceso público, además de esos datos personales, el desglose de cada criterio de baremación donde se incluyen datos sobre la situación socioeconómica o, incluso, de violencia de género.
- En otros centros no aparecen los listados definitivos sobre la adjudicación de plazas de centros educativos sostenidos con fondos públicos. Por tal motivo, se presentó otra solicitud para recabar dichos listados.



Conviene resaltar que se solicitó, siempre, que los listados de alumnos fueran anonimizados. ¿Por qué? Porque se tiene en cuenta el Considerando nº 26 del Reglamento Comunitario de Protección de Datos, de 27 de abril de 2016, que dice:

«Por lo tanto los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación»⁴.

La normativa sobre esta cuestión en Cataluña parte del Decreto 11/2021, de 16 de febrero, de la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña. En el artículo 40 regula la publicación de los resultados de las fases de preinscripción y matrícula. Este artículo dispone:

«Los resultados individuales de la fase de preinscripción se podrán consultar telemáticamente en la dirección web que figure en la convocatoria del procedimiento. Asimismo, cada centro y las oficinas municipales de escolarización publican, en el tablón de anuncios y en las fechas que se establezcan, las listas con los resultados de la baremación, las asignaciones, las listas de espera y la matrícula, con cumplimiento de las medidas necesarias para la protección de datos personales».

Adicionalmente, el artículo 44 de este Decreto catalán estipula sobre la publicación de las listas de espera que:

«Junto con la publicación de la lista de alumnado admitido, los centros publican la lista de espera, convenientemente ordenada de acuerdo con el baremo, formada por el alumnado cuya solicitud no ha podido ser atendida en aquel centro por falta de vacantes».

Por su parte, la resolución EDU/507/2023, de 16 de febrero, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula de alumnos en los centros del Servicio de Educación de Cataluña y otros centros educativos, en las diversas enseñanzas sostenidas con fondos públicos, para el curso 2023-2024, en el punto 6, sobre transparencia e información a las familias, se indica que los centros publican la lista de alumnos admitidos; es decir, las solicitudes de preinscripción con el centro asignado y las solicitudes asignadas al centro, con indicación del centro solicitado en primera petición. Esta lista, al contener datos personales, sólo se pueden publicar

⁴ Así lo confirma la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de diciembre de 2023. Y, sobre esta cuestión, el artículo 15. 4 de LTAIBG.



por medios electrónicos si se han anonimizado. En caso contrario, sólo se pueden publicar dentro de las dependencias del centro. Por último, en las enseñanzas en que la preinscripción se puede solicitar electrónicamente o con el formulario en soporte informático, los resultados de las diferentes publicaciones también se pueden consultar de forma individual en la web preinscripcio.gencat.cat.

Por último, en la Comunidad Autónoma de Madrid la regulación sobre la publicación de los listados se recoge en la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de política educativa y de organización educativa por la que se dictan instrucciones sobre la participación en el proceso de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato de la Comunidad de Madrid para el curso 2023/2024.

Según se dispone en la misma, la información sobre los listados se hará pública a través de la Secretaría Virtual. Todos los solicitantes que tengan acceso a la Secretaría Virtual a través de cualquiera de las opciones existentes podrán consultar la relación alfabética de solicitudes recibidas por el centro solicitado en primera opción, independientemente de la forma en la que hayan presentado la solicitud de admisión. Posteriormente se hará pública a través de la Secretaría Virtual la información relativa a las puntuaciones provisionales obtenidas, así como el plazo de reclamación a las mismas. La información reflejará, en su caso, el resultado de las reclamaciones presentadas a las listas provisionales de alumnos solicitantes en el centro. Además, con el fin de facilitar a las familias que no puedan acceder a la Secretaría Virtual la información correspondiente a su respectiva solicitud de admisión, una vez acreditada su identidad ante el centro solicitado en primer lugar, podrán consultarla personalmente en la Secretaría del mismo que dispondrá de información a tal fin.

2.3.- La reelaboración de información como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso: la anonimización en este contexto y la gestión documental e informática de la información

Las Administraciones educativas a las que se le solicitó la información (Ministerio de Educación, Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y Consorci d'Educació de Barcelona) inadmiten la solicitud de acceso a la información pública, contenida en los listados de alumnos que han obtenido una plaza escolar y su baremación, alegando que tienen que reelaborar dicha información. En concreto, la Secretaría de Estado de Educación dice:

«la LTAIBG, en su artículo 18, apartado 1, párrafo c), establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria, como es el caso, una acción previa de reelaboración. En este caso, se trataría de requerir a los centros los datos al caso, para ser cotejados posteriormente y



finalmente agrupados en un único documento, siguiendo el patrón indicado por el solicitante».

Por su parte, la Viceconsejería de Educación de la Comunidad de Madrid afirma que:

«Aquellos datos que no han podido ser proporcionados al solicitante, por exigir una reelaboración».

Y, por último, en la Resolución de la Gerenta del Consorci d'Educació de Barcelona, se dice, textualmente:

«De acuerdo con el artículo 29.1 b), desarrollado por el artículo 66 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, si para obtener la información solicitada es necesario realizar una tarea compleja de elaboración o reelaboración, se puede no admitir a trámite la solicitud».

En relación con la causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información por reelaboración, conviene tener presente que, según la Real Academia de la Lengua reelaboración significa: "volver a elaborar algo". Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo establece que no puede considerarse que la anonimización de datos identificativos en la información constituya una reelaboración de la información⁵, precisando que los supuestos de anonimización o disociación de la información y de omisión de información, aunque pueden suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, en "ninguno de estos dos supuestos pueden entenderse como reelaboración"⁶. Por último, no se considera, tampoco, reelaboración la mera ordenación de documentación, si toda ella obra en poder del mismo órgano administrativo⁷.

En definitiva, el Consejo de Transparencia y Participación de la CAM (en la actualidad, Consejo de Transparencia y Protección de Datos) en su resolución: RDA021/2024, considera que la entrega de la información reclamada por el interesado no supondría una acción reelaboración de la información al no cumplir con las reglas exigidas para estimar esta causa de inadmisión por cuanto, aunque pueda comprender una cierta labor de agregación, suma de datos o el mínimo tratamiento de estos, ésta no es compleja y la información no se encuentra en diferentes órganos o soportes informáticos por lo que estamos ante un tipo de reelaboración básica o general, no integrada en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

⁵ STS 454/2021, de 25 de marzo de 2021 y STS 1518/2022, de 17 de noviembre de 2022.

⁶ STS 454/2021, de 25 de marzo de 2021 y STS 1518/2022, de 17 de noviembre de 2022.

⁷ STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020.



Como hemos podido comprobar esta causa de inadmisión, la reelaboración de la información, es la excusa más habitual que utilizan las administraciones públicas para denegar el acceso a la información pública, lo que ha provocado numerosas críticas y que se considere que debe ser utilizada de forma muy restrictiva (Barrero Rodríguez, 2017 y Barrero Rodríguez, 2023: 51-80).

Esta causa de inadmisión, la reelaboración, nos sitúa ante el análisis de la gestión documental e informática de la información por parte de las Administraciones Públicas. Como se ha indicado la existencia de una aplicación informática para tratar estos datos por parte de las Administraciones educativas facilita (o debe facilitar) el acceso a dichos datos, pero no conviene olvidar que las Administraciones públicas tienen la obligación de disponer de estos sistemas informatizados de gestión documental. En este contexto, las Administraciones educativas deben haber informatizado el proceso de adjudicación de plazas escolares. En el caso de Cataluña, por ejemplo, la solicitud de preinscripción es electrónica a través de la aplicación GEDAC (Gestió de l'assignació) que elabora los listados de alumnos admitidos conforme a lo recogido en el Documento titulado: "Les dades educatives de Catalunya al servei de la recerca educativa", de septiembre de 2023, del Departament de Educació. El artículo 7 de la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos, modificada por la Ley catalana 20/2015, de 29 de julio, establece la obligatoriedad de los titulares de documentos públicos de disponer de un sistema de gestión documental (SGD) que garantice el correcto tratamiento de los documentos en todo su ciclo de vida y que permita cumplir con las obligaciones de transparencia.

En el caso de Comunidad Autónoma de Madrid, todo el proceso de admisión de alumnos a los centros financiados con fondos públicos se realiza a través del sistema informático conocido por el nombre de "Raíces", que, además de tener su propia página web dentro de la Comunidad de Madrid, prevé la existencia de una Secretaría Virtual. Ejemplo de ello se puede encontrar en la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa por la que se dictan instrucciones sobre la participación en el proceso de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato de la Comunidad de Madrid para el curso 2023/2024 donde se dice:

«Para la aplicación y desarrollo de estas instrucciones, todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos utilizarán la aplicación Raíces... La aplicación Raíces dispone de distintos perfiles de acceso y gestión que serán asignados para posibilitar el desarrollo de las actuaciones que correspondan respectivamente, a los centros educativos así como a las distintas unidades implicadas en el proceso de admisión (disposición segunda); [...] la aplicación Raíces para la adjudicación de plaza escolar en cada centro (disposición novena)».



El Ministerio de Educación, finalmente, reconoce en un documento de 14 de junio de 2024, que denomina como Información complementaria a la Resolución de fecha 23 de noviembre de 2023 del Secretario de Estado de Educación del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, que con las últimas mejoras introducidas en las aplicaciones informáticas utilizadas, sí ha sido posible obtener la información solicitada, por lo que se ha procedido a remitir al interesado información complementaria a la resolución que denegaba el acceso, facilitando los listados definitivos de admitidos con las características requeridas.

Para concluir este apartado, las resoluciones de los órganos de control del derecho de acceso a la información pública amparan la petición ante la negativa de las administraciones educativas. En el caso de Cataluña, es una estimación parcial en función del límite de evitar la segregación escolar. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

El resultado final es que la Secretaría de Estado de Educación facilitó dos ficheros con todas las solicitudes, anonimizadas, de los alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de las ciudades de Ceuta y Melilla y en todos los niveles educativos de la educación obligatoria y de bachillerato, con su correspondiente baremación desglosada. En concreto: 959 solicitudes de educación obligatoria y 112 solicitudes de bachillerato.

En el caso de la Viceconsejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Madrid, facilitaron los datos de toda la comunidad autónoma, en concreto, un documento especialmente interesante por el volumen de su información y que fue facilitado, a pesar de que se alegó que necesitaba mucha reelaboración, en un tiempo brevísimo, después de la notificación de la Resolución del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid. El documento incluye las 368.721 solicitudes del proceso de admisión a las plazas escolares. Los datos de cada solicitud están desglosados por centro escolar, municipio o distrito, primera opción o no del solicitante, puntuación obtenida en cada criterio, puntuación final y si se adjudicó la plaza escolar mediante sorteo.

Por su parte, en relación con el Consorci d'Educació de Barcelona los documentos facilitados fueron 25.280 solicitudes para los niveles educativos desde educación infantil, primaria, ESO y 4.398 solicitudes de bachillerato. No obstante, como explicaremos más adelante se facilitaron los listados con la anonimización del centro escolar por motivo de que pudieran ser utilizado para segregar a los alumnos y, además, se entregaron sin un desglose pormenorizado de cada uno de los criterios de baremación. Se entregó la puntuación de cada solicitud agrupada por criterios prioritarios y por criterios complementarios, lo que dificulta la comparación con otros modelos educativos.



3.- El derecho de acceso a los datos con fines de investigación científica

3.1.- De la prevalencia establecida en las leyes de transparencia a la introducción de requisitos adicionales: el proyecto técnico de investigación

Una cuestión relevante por determinar en el contexto que nos ocupa es si es necesario alegar que el acceso de la información pública tiene como finalidad la utilización de los datos en una investigación científica.

En primer lugar, se puede utilizar como criterio interpretativo que los fines de una investigación científica prevalecen para tener acceso a la información pública como establece el artículo 15.3. b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en relación con la protección de los datos personales no especialmente protegidos⁸. Con una redacción más clara, el artículo 32 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que

«Cuando la información solicitada se refiera a personas físicas y los datos no sean especialmente protegidos, el órgano podrá comunicar la información al solicitante si al ponderar la solicitud estima que prevalece: [...] El hecho de que el solicitante tenga la condición de investigador y motive el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos».

Siguiendo este criterio cuando la información solicitada no contiene datos personales por estar anonimizados debe prevalecer, sin duda, la finalidad investigadora a la hora de facilitar la información solicitada.

En todo caso, conviene tener presente que la investigación es un fin legítimo que fundamenta el acceso a la información pública.

El Consorci d'Educació de Barcelona establece que cuando se solicita información pública con fines investigadores hay que adjuntar a la solicitud el denominado proyecto técnico de investigación; configurándose, por tanto, dicho proyecto como

⁸ Este apartado dispone:

«3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: [...] b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos».

En el mismo sentido, el artículo 12. 3 b) de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.



un requisito cuyo incumplimiento podrá conllevar, en su caso, la denegación de la solicitud (artículos 66 y 68 de la Ley 39/2015, 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Este proyecto consta de las siguientes partes: a. Objetivo y misión de las entidades de investigación, investigadores o entidades de derecho público para acceder a los centros educativos, con la identificación de la persona responsable de la investigación. b. Objetivo de la investigación o del estudio. c. Finalidad del acceso a los centros educativos, aportando evidencias de que la información a recoger no se puede obtener por otras fuentes alternativas. d. Población objeto de estudio: alumnos (especificando las enseñanzas, niveles y edades) personal docente, personal de administración y servicios, o bien otro personal. e. Metodología de la recogida de información (encuesta, observaciones, entrevistas, etc.). f. Propuesta de los centros educativos a los que se quiere acceder, en forma de lista. g. Calendario previsto de la recogida, propuesta de inicio y de finalización del acceso a los centros educativos y, en su caso, periodicidad. h. Tratamientos y explotación de los datos previstos. i. Relación del personal técnico que tendrá acceso a los centros educativos. En el caso de que el acceso a los centros docentes suponga la coincidencia con menores, sería necesario que el solicitante aportara la certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales prevista en el artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de todas las personas a quienes se autoriza el acceso. j. Medidas de seguridad técnicas y organizativas para la protección de los datos personales. k. Tipos de resultados esperados, difusión y calendario. l. Propuesta de retorno de las evidencias y conclusiones a las que llegue la investigación científica, estadística o de estudio. m. Si en el proceso de obtención de la información se requieren datos personales, indicación de qué tipo de datos.

3.2.- Finalidad, específica, de la petición de información pública y contexto en el que se enmarca

La investigación científica que trae causa de la petición de información pública se enmarca en la convocatoria de la Agencia Estatal de Investigación (Proyectos Estratégicos Orientados a la Transición Ecológica y a la Transición Digital, 2021) con el objetivo de desarrollar una investigación innovadora y rompedora en inteligencia artificial para la ingeniería de sistemas sociotécnicos conscientes del valor en respuesta a la petición específica de poner a las personas y sus derechos digitales en el centro del proceso de transición digital. El proyecto de investigación VAE (Value-awareness engineering) se basa en tecnologías para desarrollar sistemas de Inteligencia Artificial de vanguardia con conocimiento de valor; es decir, sistemas de software que razonan sobre los valores humanos para alinearse con ellos. Uno de los valores que se pretende implementar informáticamente en los sistemas de inteligencia artificial es la equidad. La equidad es un valor esencial del sistema educativo español, por ejemplo, el Título II de la Ley orgánica de Educación 2/2006



(artículos 71 y ss.)⁹. Igualmente, la equidad es un principio ético de la inteligencia artificial que implica, entre otros, asegurar que las personas y grupos no sufran discriminación, estigmatización, ni sesgos injustos prohibidos por el Derecho nacional y de la Unión Europea¹⁰.

El trabajo de investigación, anteriormente señalado, pretende determinar qué modelos educativos están más alineados que otros con el valor de igualdad y de equidad, utilizando el lenguaje s(LAW) (Arias, Moreno-Rebato, Rodríguez-García y Ossowski, 2024, a). La modelación de estos valores permitirá realizar propuestas normativas automáticas más adecuadas para garantizar una distribución más equitativa de las plazas escolares sostenidas con fondos públicos (Arias, Moreno-Rebato, Rodríguez-García y Ossowski, 2024, b: 770-778).

La finalidad de recabar los datos escolares es poder entrenar los sistemas de inteligencia artificial, es decir, es necesario nutrir a los sistemas de inteligencia artificial con datos, cuantos más mejor, de calidad y reales. En este contexto, hay que tener muy presente el nuevo Reglamento de Inteligencia Artificial (Reglamento (UE) 2024/1689, del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial). En el considerando 25 de este Reglamento comunitario se recoge que:

«El presente Reglamento debe apoyar la innovación, respetar la libertad de ciencia y no socavar la actividad de investigación y desarrollo. Por consiguiente, es necesario excluir de su ámbito de aplicación los sistemas y modelos de inteligencia artificial desarrollados específicamente y puestos en servicio únicamente con fines de investigación y desarrollo científicos. Además, es necesario garantizar que el presente Reglamento no afecte de otro modo a la actividad de investigación y desarrollo científicos sobre sistemas o modelos de inteligencia artificial antes de su introducción en el mercado o su puesta en servicio. Por lo que se refiere a la actividad

⁹ El artículo 80 de la LOE dispone:

«Con el fin de hacer efectivo el principio de equidad en el ejercicio del derecho a la educación, las Administraciones públicas desarrollarán acciones dirigidas hacia las personas, grupos, entornos sociales y ámbitos territoriales que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeducativa y cultural con el objetivo de eliminar las barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, asegurando con ello los ajustes razonables en función de sus necesidades individuales y prestando el apoyo necesario para fomentar su máximo desarrollo educativo y social, de manera que puedan acceder a una educación inclusiva, en igualdad de condiciones con los demás».

¹⁰ El considerando nº 27 del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio de 2024, de inteligencia artificial menciona el principio ético de equidad en referencia al documento de las *Directrices éticas para una IA fiable*, del Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial de 2019. En algunas investigaciones se defiende la necesidad de la implementación y la alineación de los sistemas de inteligencia artificial con los valores de igualdad y de equidad, vid., por ejemplo, MONTES y SIERRA, 2021; HOLGADO-SÁNCHEZ, ARIAS, MORENO-REBATO, OSSOWSKI, 2023.



de investigación, prueba y desarrollo orientada a productos en relación con sistemas o modelos de inteligencia artificial, las disposiciones del presente Reglamento tampoco deben aplicarse antes de que dichos sistemas y modelos se pongan en servicio o se introduzcan en el mercado. Esa exclusión se entiende sin perjuicio de la obligación de cumplir el presente Reglamento cuando se introduzca en el mercado o se ponga en servicio como resultado de dicha actividad de investigación y desarrollo un sistema de inteligencia artificial que entre en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, así como de la aplicación de disposiciones sobre espacios controlados de pruebas para la inteligencia artificial y pruebas en condiciones reales. Además, sin perjuicio de la exclusión de los sistemas de inteligencia artificial desarrollados específicamente y puestos en servicio únicamente con fines de investigación y desarrollo científicos, cualquier otro sistema de inteligencia artificial que pueda utilizarse para llevar a cabo cualquier actividad de investigación y desarrollo debe seguir estando sujeto a las disposiciones del presente Reglamento. En cualquier caso, toda actividad de investigación y desarrollo debe llevarse a cabo de conformidad con normas éticas y profesionales reconocidas para la investigación científica y con el Derecho aplicable de la Unión».

Y, en especial hay que tener presente en esta materia, el artículo 2. 6 establece que:

«El presente Reglamento no se aplicará a los sistemas o modelos de IA, incluidos sus resultados de salida, desarrollados y puestos en servicio específicamente con la investigación y el desarrollo científicos como única finalidad».

3.3.- El derecho a la libre investigación científica versus la entrega parcial de información pública del Consorci d'Educació de Barcelona tras la resolución de estimación parcial de acceso a la información de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña

Tras lo anterior nos surge una pregunta: ¿la entrega parcial de información pública del Consorci d'Educació de Barcelona tras la resolución de estimación parcial de acceso a la información pública de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña vulnera el derecho a la libre investigación reconocido en el artículo 20 de la Constitución?

En este punto, conviene partir de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 44.4. dispone que «Los poderes públicos deben fomentar la investigación y la investigación científica de calidad», y el artículo 53. 2 de dicho Estatuto de Autonomía establece que:

«La Generalitat debe promover la formación, la investigación y la innovación tecnológicas para que las oportunidades de progreso que ofrece la sociedad del conocimiento y de la información contribuyan a la mejora del bienestar y la cohesión sociales».



Además, como dice la Instrucción 4/2019, de 13 de septiembre, de la Secretària general del Departament d'Educació:

«Los datos son fundamentales para la realización de investigaciones fiables y objetivas, que permiten comprender mejor los fenómenos educativos, generar evidencia empírica y desarrollar políticas públicas adecuadas. Por lo tanto, el acceso a los datos relevantes en materia educativa y social, son esenciales para la investigación científica».

El marco en el que nos movemos es lo que se ha denominado el derecho fundamental a la investigación científica (art. 20. 1, b) CE) (Chueca Rodríguez, 2008: 5-15). El artículo 44. 2 CE precisa que: «Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general», lo que implica la predisposición de medios y recursos dirigidos a asegurar el desarrollo de este derecho fundamental.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en este contexto, considera que la información, datos o documentos a los que se solicita acceso deben cumplir generalmente un criterio de interés público para que deban ser divulgados conforme a la Convención de 1950. Este puede ser el caso, en particular, cuando el acceso a esta información contribuye a la transparencia en la conducción de los asuntos públicos y en cuestiones de interés para la sociedad en general, y permite así la participación de toda la comunidad en la gobernanza pública¹¹. Además, dicho Tribunal recuerda que los investigadores universitarios también se benefician de un alto nivel de protección en esta materia sobre acceso a la información pública¹². Es decir, la denegación de información en una investigación científica supone la vulneración de la libertad de expresión¹³.

Tras todo lo anterior la conclusión que se puede realizar es que la respuesta del Consorci d'Educació de Barcelona, tras la resolución de la estimación parcial de información de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, puede haber vulnerado el derecho a la libre investigación al haber facilitado los listados con la anonimización del centro escolar alegando que esto pueda ser utilizado para segregar a los alumnos y por no haber entregado un desglose pormenorizado de cada uno de los criterios de baremación porque se han entregado los listados con la puntuación de cada solicitud agrupada por criterios prioritarios y por criterios complementarios, imposibilitando saber qué puntos se han

¹¹ STEDH, caso Comisión húngara de Helsinki (Magyar Helsinki Bizottság) contra Hungría, de 8 de noviembre de 2016.

¹² STEDH, caso Başkaya y Okçuoğlu contra Turquía, de 8 de julio de 1999, § 61-67.

¹³ STEDH, caso Kenedi contra Hungría, de 26 de agosto de 2009 y STEDH, caso Suprun contra Rusia, de 18 de junio de 2024.



dado por un determinado criterio, además, se dificulta la comparación con otros modelos educativos; más aún, cuando el objetivo del proyecto de investigación es luchar contra la segregación escolar. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, si bien ampara parcialmente la reclamación, en la Resolución 720/2024, de 6 de junio, no considera que se ha vulnerado dicho derecho fundamental. Decimos que estima parcialmente la petición de acceso a la información pública sobre los listados de los alumnos que han obtenido plaza escolar en los centros educativos sostenidos con fondos públicos en Barcelona porque recurre a un límite nuevo para denegar los datos solicitados, nada más y nada menos que la eventual segregación escolar. Sobre este límite, evitar la segregación escolar, se dedica el siguiente apartado de este artículo.

4.- La paradoja de la segregación escolar como límite al derecho de acceso a la información pública: la peculiaridad de la legislación catalana en este contexto

Uno de los objetivos principales de toda la normativa educativa es evitar la segregación escolar. El título II de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, (LOE) regula la equidad en la educación. El artículo 81 de la LOE establece que corresponde a las administraciones educativas asegurar una actuación preventiva y compensatoria y garantizar las condiciones más favorables para la escolarización de todos los alumnos, cuyas condiciones personales o sociales supongan una desigualdad inicial para acceder a las diferentes etapas de la educación. Se tiene que asegurar que no se produce discriminación ni segregación y que existe una igualdad efectiva en el acceso. Para conseguirlo las Administraciones educativas deben adoptar las medidas necesarias para actuar de manera preventiva con el alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa con el fin de favorecer su éxito escolar. La LOE también establece que las Administraciones garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de soporte educativo y dispondrán las medidas necesarias para evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas y de otra naturaleza (artículos 84, 86 y 87 de la LOE). Este loable objetivo, que deriva de la equidad, puede ser puesto en cuestión en función de que se concentren, en determinados centros educativos, alumnos con unas determinadas características socioeconómicas y que dicha concentración pueda conllevar un rendimiento académico bajo que condicione, en términos globales, una baja calidad educativa del centro (Choi, 2018). Para evitar esta situación, las normas educativas proponen diferentes sistemas de distribución de las plazas escolares en función de los criterios de baremación que se establecen a la hora de elegir centro educativo.

El acceso a toda esta información pública es necesario para determinar entre los diferentes modelos de elección del alumnado (distrito único, zonificación, sorteo, modelo de reserva de plazas en función de determinadas características del alumno, elección del alumno por parte del centro escolar) cual es más eficaz para evitar la



segregación y garantizar mejor la equidad dentro del sistema educativo. En este contexto es donde se sitúa el proyecto de investigación descrito anteriormente.

En este sentido, el Informe sobre segregación escolar del Síndic de Greuges, enero 2023, afirma:

«la institución del Síndic de Greuges recuerda la necesidad de valorar los modelos de zonificación escolar no solo partiendo de criterios de satisfacción de la demanda o de ampliación de las opciones de elección por parte de las familias, sino también, y, sobre todo, por sus efectos sobre la equidad en la admisión de alumnado».

Por su parte, el Decreto 11/2021, de 16 de febrero, de la programació de l'oferta educativa i del procediment d'admissió en els centres del Servei d'Educació de Catalunya regula en diferentes artículos la importancia de evitar la segregación escolar en el sistema educativo. Así el artículo 27 establece que la oferta educativa para cada curso debe atender a como primer criterio específico: el impacto sobre la segregación escolar en la zona. El artículo 28 establece la obligación de elaborar un informe de impacto sobre la segregación escolar y el artículo 53 dice que se produce segregación escolar cuando se dan:

«a) Desequilibrios en la composición social del alumnado entre centros escolares de una misma zona educativa.

b) Diferencias entre la composición social entre centros escolares de una misma zona educativa y la de sus respectivos territorios de referencia».

Especificándose, además, en el artículo 51 de este Decreto que se deben determinar criterios objetivos basados en el principio de equidad escolar en el procedimiento de admisión para luchar contra la segregación escolar. En concreto:

«1. El procedimiento de admisión de alumnado contribuye a la equidad escolar mediante:

a) La escolarización equilibrada del alumnado entre los centros educativos que conforman una misma zona educativa.

b) La lucha contra la segregación escolar.

c) La escolarización inclusiva de acuerdo con el régimen regulador de la atención educativa.

d) La promoción de la corresponsabilidad entre los centros educativos para una distribución equilibrada del alumnado».

Como hemos anticipado a pesar de la negativa de las Administraciones educativas a facilitar esta información pública sobre los listados definitivos de los alumnos admitidos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos, los órganos de



control del derecho de acceso han resuelto que se faciliten dichos listados de alumnos.

La excepción viene dada por la legislación catalana. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña en función de la obligación legal ha acordado que se faciliten los listados, pero anonimizando los centros escolares. Es decir, que no se ha facilitado la información completa argumentando que dicha información puede ser utilizada para provocar segregación escolar entre el alumnado y entre los centros escolares.

Pero ¿la segregación escolar puede ser un límite al derecho de acceso a la información pública? Ninguna normativa estatal ni autonómica, excepto la normativa catalana contempla este límite. Tampoco la doctrina jurídica ha estudiado este límite al derecho de acceso a la información pública (Cotino, Boix et al., 2021; Guichot, 2020: 175).

La segregación escolar como límite del derecho de acceso a la información pública aparece en el artículo 184.1. c) de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de educación, (modificada por la Ley catalana 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente) que dice:

«c) Uso reservado de la información individualizada de los agentes y de los centros y servicios educativos, en lo que respecta a la evaluación general del sistema que pueda favorecer la segregación escolar. Se entiende que favorece la segregación escolar el acceso a los resultados de las pruebas de evaluación desagregadas por nombre del centro; a los datos relativos a la composición social y económica del centro, y *al proceso de admisión de los alumnos*, entre otra información».

El Consorci d'Educació de Barcelona invoca como límite los derechos de los menores de edad (artículo 21.1.e) de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el artículo 69.5 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública) y lo justifica porque

«la divulgación de la información solicitada a nivel de centro puede perjudicar a los derechos de los menores en tanto que permitiría realizar comparaciones y clasificaciones entre los centros y favorecería la segregación escolar con perjuicio en la matriculación en determinados centros que afectaría a las posibilidades de promoción del alumnado y la vulneración del derecho a la educación en igualdad de oportunidades protegido por la Convención de las Naciones Unidas de los derechos del menor».



Asimismo, el Decreto 11/2021, de 16 de febrero, de la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, establece, en el artículo 6.2.2, que

«Los centros deben abstenerse de realizar ningún tipo de difusión (ni activa ni a petición de terceros) de informaciones que puedan tener efectos negativos en la lucha contra la segregación escolar, de acuerdo con las directrices que a estos efectos facilite el Departamento de acuerdo con los artículos 77.1.a) y 184.1.c) de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación. En todo caso, se considera información que puede favorecer la segregación escolar la relativa a los resultados de las pruebas de evaluación desagregadas por centro, las necesidades específicas de apoyo educativo, la nacionalidad del alumnado, la composición social del centro, la demanda de plazas y las becas y ayudas».

Por su parte, el informe emitido por la Síndica de Greuges, de 6 de mayo de 2024, recuerda que:

«el conocimiento o la divulgación de la información sobre la composición social de los centros tiene afectación sobre los derechos de los niños, cuando esta divulgación puede contribuir a reproducir la segregación escolar del sistema, que supone a su vez una clara vulneración del derecho a la educación en igualdad de oportunidades. En diferentes ocasiones, el Síndic de Greuges ha expuesto a la GAIP (Comisión de Garantía del Derecho de Acceso) la afectación que la segregación escolar genera sobre el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de los niños, derecho ampliamente protegido por la legislación estatal y catalana en materia de educación».

La Síndica de Greuges también recuerda que la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno prevé que:

«el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento o la divulgación de la información comporta un perjuicio para: (...) los derechos de los menores de edad" (art. 21.1.e), desde una concepción no restringida o limitada al derecho a la protección de datos».

Sin embargo, Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña considera que no puede limitarse el acceso a la información pública porque la solicitud de información sobre los centros educativos, dentro de un proyecto de investigación, no puede incluirse en el contenido del artículo del artículo 6g del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública; es decir, no perjudica a los menores.

En este sentido, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, en su resolución 720/2024, de 6 de junio, entiende que la



divulgación de los datos solicitados con obligación de reserva y debidamente tratados, no deberían suponer una información que perjudique los derechos de los menores porque no se están divulgando datos que:

«permitiría hacer comparaciones y clasificaciones entre los centros" (argumento invocado por el Consorci d'Educació de Barcelona) sino información relacionada con el proceso de admisión, que si bien tienen carácter de uso reservado, teniendo en cuenta el contexto en el que se reclaman (investigación científica) no deben comportar la vulneración de los derechos de los niños ni facilitar la segregación escolar cuando lo que se pretende (...) es todo lo contrario».

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña ya había resuelto sobre cuestiones similares, es decir, sobre el acceso a los datos de los centros escolares. La resolución 158/2022, de 24 de febrero, resuelve una solicitud de información sobre los centros educativos por parte de un padre que necesita saber los datos de los centros escolares de su zona para poder elegir con mayor conocimiento el centro educativo donde quiere matricular a su hija. La Comisión desestima la solicitud porque facilitar dichos datos favorece la segregación escolar.

La Resolución 700/2023, de 3 de agosto, resuelve la solicitud de información pública sobre el proceso de aprendizaje de la lengua catalana en los centros educativos. La divulgación de estos datos, según el Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya, supondría que se podría realizar la comparación sociolingüística de los centros y de las competencias lingüísticas del alumnado lo que contribuye a la segregación escolar. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña asume esta argumentación.

También el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado sobre esta cuestión. En las Resoluciones 737/2018 y 745/2018 se solicita la ratio profesores-alumnos de determinados centros educativos. El Consejo deniega la petición basándose en el secreto estadístico sin más argumentación (Guichot, 2020: 509). Por su parte, en la Resolución 442/2018 se solicita la relación de centros escolares que son elegidos para participar en las pruebas del informe PISA. El Consejo estatal vuelve a denegar el acceso a la información pública basándose, en la cuestionable argumentación, de que el conocimiento de la identidad de los centros supondría una presión sobre ellos (Guichot, 2021: 182).

Por su parte, la Resolución de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña 720/2024, de 6 de junio, considera que:

«esta información pública sobre los nombres de los centros escolares no aporta un valor adicional que enriquezca la investigación ya que no es objetivo del proyecto hacer comparativas entre centros sino determinar el nivel de equidad en los procesos de admisión, objetivo que se puede alcanzar igualmente con la



anonimización de este dato (nombre del centro escolar) vinculando éste al ámbito territorial en el que se inscribe (distrito escolar) y si se trata de un centro público o concertado».

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña trata de armonizar y compatibilizar el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la igualdad de oportunidades, y la solución, por exigencia normativa, es la anonimización de los centros escolares.

En relación con lo anterior, entendemos que esta decisión, y por tanto su línea argumental, impide la comparativa entre centros escolares para determinar por qué se puede producir una eventual segregación en unos centros y no en otros, también impide determinar si sería conveniente cambiar los criterios de baremación en el proceso de admisión de alumnos dando más peso a unos sobre otros, con el objeto de evitar o mitigar la segregación.

La sombra de la duda que se plantea en relación con lo anterior es hasta qué punto se intuye que pueda estar produciéndose una eventual segregación en centros concretos y trata de ocultarse apelando a argumentos como la protección de los menores.

Conviene recordar que los principios de transparencia y publicidad persiguen denunciar la mala gestión de la Administración Pública y el hecho de que no se faciliten los datos sobre los centros escolares va en la dirección contraria y dificulta la lucha contra la segregación; es decir, si no se conoce dónde se produce, o puede producirse, la segregación es imposible luchar contra ella.

Además, el propio artículo 184.1 de Ley catalana de Educación en el siguiente apartado, el d), añade como principios:

«Transparencia en la acción y la información pública de las actividades y de los resultados».

¿Cómo es posible conciliar los principios de transparencia e información pública con la privación de datos que son esenciales para la lucha contra la segregación escolar?

Conviene recordar el informe de la propia Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña sobre el proyecto de Decreto de desarrollo parcial de la Ley catalana 19/2014. El artículo 42 de este proyecto de Decreto regulaba los límites al derecho de acceso a la información pública. Entre esos límites se incluía que la difusión de datos relativos a la composición social y económica del centro o a los datos relativos al proceso de admisión del alumnado que puedan derivar en una relación ordenada de las preferencias de la demanda no se podían facilitar porque favorecía la segregación escolar. En este Informe de la



Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña se dice:

«En relación con el punto 7, se propone su supresión dado que resulta limitativo del derecho de acceso a la información al predeterminar el sentido de la ponderación al afirmarse que, en cualquier caso, la difusión de los datos del proceso de admisión de alumnos o de la composición social de los centros escolares favorece la segregación escolar y, por lo tanto, está afectado por el límite de protección de los menores de edad. Esta es una suposición cuestionable puesto que, del mismo modo, se podría defender que la difusión de estos mismos datos sirve a la protección de los derechos de los menores de edad en determinados casos; por lo tanto, esta previsión comporta un desarrollo sesgado del límite que solo sería admisible en caso de establecerse por ley».

Y, continúa diciendo:

«Adicionalmente, y en el caso que no se estime la propuesta de supresión del punto 7, se propone la modificación de su redactado dado que la ponderación restrictiva y casuística de los límites es incompatible con entender que, en cualquier caso, el acceso a los datos del proceso de admisión de alumnos o de la composición social de los centros escolares favorece la segregación escolar y, por lo tanto, se tiene que aplicar el límite de la protección de los menores de edad. Esto supone, de hecho, excluir un ámbito material del derecho de acceso contra legem, puesto que la ley no lo prevé».

Además, en el último informe de la Síndica de Greuges sobre la segregación escolar en Cataluña, de enero de 2024, se recoge, textualmente en su página 15:

«Consideraciones metodológicas sobre el análisis de los niveles de segregación escolar.

El análisis de los niveles de segregación escolar está muy condicionado por la disponibilidad de datos estadísticos sobre la composición social de los centros, que todavía es muy limitada. La falta de datos estadísticos sistemáticos actualizados y desagregados por centro en Cataluña sobre el nivel de estudios o sobre el estatus socioeconómico de los progenitores, que son dos de los factores que más inciden en la igualdad de oportunidades de los niños en el ámbito educativo, dificulta elaborar un análisis realmente comprensivo de la problemática. Como aproximación del nivel socioeconómico de las familias, la estadística oficial provee datos sobre la nacionalidad del alumnado o sobre la concurrencia de necesidades educativas específicas».

En definitiva, ¿cómo se puede ejercer el control de la gestión pública y la evaluación del funcionamiento del sistema educativo catalán en relación a la existencia de concretos desequilibrios existentes en los centros educativos sin conocer: dónde se



encuentran dichos centros escolares, las condiciones socioeconómicas de los solicitante, si se trata de centros públicos o privados, si se trata de centros que reciben dinero del programa "mochila escolar" (el programa sobre la asignación de recursos económicos a los centros para garantizar la igualdad de oportunidades del alumnado), si existe segregación por otros motivos como los religiosos o ideológicos en función del ideario de centro educativo privado, etc.?

5.- Conclusiones

El derecho de acceso a la información pública se está convirtiendo en un elemento esencial de obtención de datos para la implementación de sistemas de inteligencia artificial que aprenden de los datos. Las Administraciones Públicas disponen de una gran cantidad de datos. Grandes cantidades de datos y de altísima calidad que en determinados sistemas de inteligencia artificial son necesarios para su entrenamiento; de ahí la necesidad de estos y de permitir el acceso a los mismos con fines de investigación científica. Por otra parte, los sistemas de inteligencia artificial, al menos en el entorno europeo, quedan sometidos al cumplimiento de unos principios éticos y jurídicos y, además, la regulación de la inteligencia artificial, a través del Reglamento de inteligencia artificial, se complementa y se integra con el resto de las normas de la Unión. La equidad es un valor del sistema educativo y la implementación de valores es un reto en el diseño de los sistemas de inteligencia artificial. En este ámbito concreto, y a través de los datos, un eventual sistema de inteligencia artificial podría servir para realizar una baremación y asignación de plazas escolares, o bien implementar un modelo de evaluación y control que pueda supervisar y alertar sobre la necesidad de ser corregido, o bien determinar si un concreto modelo de asignación de plazas escolares está más alineado que otro con el valor de equidad, contribuyendo a la evaluación de políticas públicas, o bien podría crearse un sistema de alertas para detectar la eventual segregación escolar en determinados centros escolares y, en especial, en el proceso de admisión de alumnos. Sin los datos necesarios para el diseño y entrenamiento de dichos sistemas de inteligencia artificial, que pueden ser usados para un amplio abanico de posibilidades a efecto de investigación científica, en este u otros ámbitos del conocimiento, los resultados no podrán ser satisfactorios; de ahí la necesidad de permitir el acceso a los mismos, sin más trabas ni limitaciones que las legalmente exigibles para tutelar los derechos e intereses públicos implicados.

Partiendo de las premisas anteriormente enunciadas, y en el marco de un proyecto de investigación, hemos solicitado el acceso a los listados definitivos de alumnos que han obtenido plaza escolar y su correspondiente baremación, en un determinado curso académico, y lo hemos hecho en ámbitos territoriales que tienen modelos educativos distintos en este contexto; en concreto, hemos solicitado acceso a la información pública, sobre dichos datos, al Ministerio de Educación (de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), a la Comunidad de Madrid y al Consorci d'Educació de Barcelona. Inicialmente, el acceso a dicha información nos fue



inadmitida alegando la necesidad de reelaboración de la misma, habiendo tenido que recurrir ante sus respectivos órganos de control del derecho de acceso a la información pública para que amparasen nuestro derecho de acceso a los mismos. En el caso de Cataluña dicha estimación fue tan solo parcial, alegando que dichos datos puedan ser utilizados para segregar a los alumnos. En definitiva, mucho tiempo y esfuerzo invertido para lo que tan solo era una premisa inicial, los datos, para iniciar los trabajos en el marco del proyecto de investigación.

Bibliografía

- ARIAS, J., MORENO-REBATO, M., RODRÍGUEZ-GARCÍA, J. A. y OSSOWSKI, S. 2024, a). "Automated legal reasoning with discretion to act using s(LAW)", *Artificial Intelligence and Law*, 32, pp. 1141-1164.
- ARIAS, J., MORENO-REBATO, M., RODRÍGUEZ-GARCÍA, J. A. y OSSOWSKI, S. 2024, b). "Towards value-awareness in administrative processes: an approach based on constraint answer set programming", *Proceedings of the 39th ACM/SIGAPP Symposium on Applied Computing*, Association for Computing Machinery, pp. 770-778.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2017. "Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información. En particular, la doctrina de las autoridades independientes", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 46, pp. 1-46.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2020. "Ámbito subjetivo y objetivo", en *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 152-174.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2023. "La necesidad de reelaboración de información: una causa de inadmisión precisada aún de aclaración", *Revista Española de la Transparencia*, Núm. 18, pp. 51-80.
- CHOI DE MENDIZÁBAL, Á. B. 2018. "Desigualdades socioeconómicas y rendimiento académico en España", *El Observatorio Social*, Fundación "la Caixa". Disponible en: <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/-/desigualdades-socioeconomicas-y-rendimiento-academico>.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. 2008. "El derecho fundamental a la investigación científica", *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja*, nº 6, pp. 5-15.
- COTINO, L., BOIX, A. et al. 2021. *Los límites al Derecho de Acceso a la Información pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 376 pp.
- GUICHOT, E. 2020. "Límites", en *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 175-514.
- GUICHOT, E. 2021. "Límites a la transparencia que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales y su relación con el acceso de los interesados a la información ¿garantizar la efectividad de los procedimientos o la libertad de decidir sin la presión de la mirada ajena?", en COTINO, L., BOIX, A. et al.



2021. *Los límites al Derecho de Acceso a la Información pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 165-196.

HOLGADO-SÁNCHEZ, A., ARIAS, J., MORENO-REBATO, M. y OSSOWSKI, S. 2023. "On Admissible Behaviours for Goal-Oriented Decision-Making of Value-Aware Agents", en MALVONE, V., MURANO, A. (eds.): *Multi-Agent Systems. EUMAS 2023. Lecture Notes in Computer Science*, vol 14282. Springer, Cham., 2023, pp. 415-424.

MONTES, N. y SIERRA, C. 2021. "Value-Guided Synthesis of Parametric Normative Systems", en *Proceedings of the 20th International Conference on Autonomous Agents and MultiAgent Systems (AAMAS '21)*. International Foundation for Autonomous Agents and Multiagent Systems, Richland, SC, 2021, pp. 907-915.

SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2017. "Modelos de Organismos de Garantía de la Transparencia en las Comunidades Autónomas"; *Revista española de la transparencia*, nº. 4, pp. 87-97.