



RESOLUCIÓN 31/2017, de 1 de marzo, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra la Delegación Territorial de Educación en Cádiz en materia de denegación de información (Reclamación núm. 204/2016).

ANTECEDENTES

Primero. Con fecha 20 de octubre de 2016, el ahora reclamante presentó una solicitud de información dirigida al IES “Sierra Almenara” del siguiente tenor:

“Como Asociación de ámbito nacional nuestros fines son la promoción y defensa de los derechos de los ciudadanos en igualdad ante las Administraciones e Instituciones Públicas, así como velar por el cumplimiento de la normativa vigente por parte de éstas para la mejor atención y desarrollo de su función ante los administrados.

”En este sentido, en base a los informes recibidos, hemos abierto un expediente informativo sobre la misma, para lo cual necesitaríamos inicialmente determinada documentación.



"Además de ello, se ha detectado el incumplimiento de la Resolución de 7 de junio de 1993, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se define el sistema de identificación común del personal al servicio de la Junta de Andalucía, que provoca problemas a los usuarios ante la falta de identificación de los funcionarios que les atienden. Este incumplimiento al parecer se justifica por parte de la dirección del centro, por lo que entendemos que no es accidental y debe constar por escrito la causa.

"Igualmente se ha detectado que utilizan sistemas de videovigilancia en sus instalaciones, pero no se encuentran ficheros registrados de los mismos en la Agencia Española de Protección de Datos, por lo que entendemos que puede ser una irregularidad que debe corregirse para el correcto cumplimiento de la norma y el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos.

"Por último indicarles que, dado que desde la dirección del centro se ha indicado que no deben responder a determinados ciudadanos, transcurrido el plazo de 20 días indicado por el art. 32 de la Ley 1/2014 de Transparencia de Andalucía sin respuesta procederemos a presentar reclamación ante el Consejo de Transparencia de Andalucía entendiendo desestimada nuestra solicitud.

"Por lo anteriormente expuesto, SOLICITAMOS:

"1.-Se nos remita copia de las actas de Consejo Escolar existentes entre los años 2.014 a 2.016.

"2.-Se nos remita copia de cualquier documentación que justifique el incumplimiento en este centro de la Resolución de 7 de junio anteriormente citada.

"3.-Copia de la documentación de registro de los ficheros de videovigilancia en la Agencia Española de Protección de Datos."

Segundo. Con fecha 22 de noviembre de 2016, la Delegación Territorial de Educación en Cádiz dicta Resolución concediendo acceso parcial a lo solicitado, con base en las siguientes argumentaciones:



“Punto 1.- No se puede facilitar, por cuanto las actas contienen datos de personas, entre ellas menores, que podrían vulnerar la Ley Orgánica de Protección de Menores. Se podría aportar, si el interesado lo solicita, un certificado del Secretario del órgano colegiado sobre los puntos concretos que sean solicitados.”

”Punto 2.- No se puede facilitar por inconcreción de la petición.

”Punto 3.- La Consejería de Educación en cumplimiento de la legislación de protección de datos vigente dispone de una publicación actualizada de los ficheros con datos de carácter personal que trata (se adjunta documento 1: Orden de 26 de noviembre de 2015, por la que se crean y suprimen los ficheros con carácter personal gestionados por la Consejería de Educación). Cabe destacar, que el fichero de videovigilancia estaba regulado con anterioridad por la Orden de 26 de abril de 2010, por la que se regulan los ficheros automatizados con datos de carácter personal gestionados por la Consejería de Educación en el ámbito de la videovigilancia en centros educativos.

”Los ficheros publicados en la orden vigente están a su vez notificados en el Registro General de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos (se adjunta documento. 2. Resguardo del registro de los ficheros remitido por el registro de la AEPD).

”Entre los ficheros registrados en la AEPD se incluye el fichero de videovigilancia que abarca el tratamiento de las imágenes recogidas en la vigilancia y seguridad en el interior de las sedes administrativas, centros y servicios educativos dependientes de la Consejería de Educación. El IES "Sierra Almenara", por su parte, cumple satisfactoriamente desde enero de 2012, con la normativa interna de comunicación y registro como partícipe del tratamiento del fichero de videovigilancia.“

Tercero. El 22 de noviembre de 2016 tiene entrada en este Consejo una reclamación contra la citada Resolución en la que se plantea lo que sigue:

”Como Asociación de ámbito nacional nuestros fines son la promoción y defensa de los derechos de los ciudadanos en igualdad ante las Administraciones e Instituciones Públicas. así como velar por el cumplimiento



de la normativa vigente por parte de éstas para la mejor atención y desarrollo de su función ante los administrados.

”En este sentido, el pasado 20 de octubre remitimos a la Delegación Territorial de Educación en Cádiz solicitud de documentación relativa al IES “Sierra Almenara” de San Roque, debido a diferentes quejas de socios que estamos tramitando sobre el funcionamiento de esta administración.

”En concreto en el punto primero de nuestra solicitud, cuyo acceso ha sido rechazado por la administración, precisábamos copia de las actas de Consejo Escolar de determinados ejercicios, entendiendo que probablemente sean una o dos actas por ejercicio, se encontrarán en soporte electrónico, y será posible su remisión por medios telemáticos.

”El derecho de acceso a las actas de órganos colegiados no declaradas secretas, máxime cuando en ella participan representantes de asociaciones de padres y alumnos que a su vez entendemos proceden a la difusión del contenido de las mismas, lo consideramos recogido en el art. 13 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin que en principio puedan apreciarse límites de los señalados por el art. 14 de la citada Ley básica.

”El art. 15 de la misma Ley establece la necesidad de protección en el caso de que contuvieran datos especialmente protegidos, indicando expresamente que se refiere a los indicados por el apartado 2 del art. 7 de la Ley Orgánica 15/99 de 13 de diciembre, donde no se incluyen los nombres y apellidos, ni aún en el caso de que fueran de menores. El mismo art. 15 en su apartado segundo insiste en que, con carácter general, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos.

”Además debemos insistir en que la información de dichas actas se remite a distintas personas (profesores, padres y alumnos) en calidad de representantes de colectivos a los que lógicamente deberán informar, por lo que su difusión está garantizada salvo que se omitan desde un primer momento.

”En todo caso, si se considera que el nombre y apellidos de un menor se encuentran dentro de los datos especialmente protegidos del apartado 2 del



art. 7 de la citada Ley Orgánica, se debería haber concedido el acceso parcial previa disociación de los datos concretos que se pretendan proteger, anonimizándolos, cumpliendo con el art. 16 de la Ley 19/2013.

"La situación que contempla la administración, que permitiría el acceso previa solicitud de acuerdos concretos, no nos es viable porque siendo el objeto del acceso a la información es comprobar los procedimientos que vienen empleándose en el órgano colegiado cuyas actas se reclaman, no disponemos de acuerdos que haya podido tomar, además de que para solicitar cuestiones concretas deberíamos revelar los datos personales de los socios que nos han hecho llegar sus quejas.

"Por lo anteriormente expuesto presentamos la siguiente reclamación ante la negativa de la Delegación Territorial de Educación de Cádiz a facilitar la información solicitada en el punto primero, negando el acceso a las actas de órganos colegiados del IES Sierra Almenara".

Cuarto. El 5 de diciembre de 2016 se cursa comunicación al reclamante del inicio del procedimiento para resolver su reclamación.

Quinto. Con la misma fecha 5 de diciembre el Consejo solicitó al órgano reclamado el expediente derivado de la solicitud, informe y alegaciones que tuviera por convenientes plantear en orden a resolver la reclamación.

Sexto. El 30 de diciembre de 2016 tiene entrada en el Consejo un informe emitido por la Delegación Territorial en cuestión, que, en esencia, efectúa las siguientes alegaciones en relación con el único extremo de la solicitud objeto de la reclamación, a saber, la denegación del acceso a las actas de los órganos colegiados del IES Sierra Almenara:

- Que se denegó la información respecto al punto primero de la solicitud "al entender que se podían poner en riesgo otros bienes jurídicos de igual o mayor superior como son la protección de datos de índole personal, que en el caso concreto en el que nos encontramos están sujetos a una protección mayor como son los datos de menores." Y basa su decisión en los "criterios y directrices del Informe de la Agencia Española de Protección de Datos contenidos en su informe de 24 de junio de 2015 relativo a la "Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información".



- Que la ponderación se ha realizado tomando en consideración tres factores: considerando la naturaleza del órgano cuya documentación se solicita, los diferentes derechos que pueden colisionar entre si, y la ponderación del interés público reclamado y el daño que puede irrogar la negativa a la información.
- A continuación, el informe efectúa un examen de la naturaleza del órgano cuya documentación se solicita. Los Consejos Escolares, que se configuran como el órgano de participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros públicos, tienen naturaleza híbrida predominando la vertiente participativa, y tras diversas modificaciones normativas ostentan funciones consultivas y de gobierno. Al respecto, la Administración Educativa no cuenta con el principio de jerarquía para obligar a tomar determinadas decisiones como podría hacerlo en el ámbito de la función pública, ni puede interferir en la toma de decisiones que soberanamente adopte dicho órgano, en el que -se insiste- están integrados todos los sectores de la comunidad educativa: profesores, madres y padres, personal de administración y servicios, otras administraciones, alumnado.
- Prosigue las alegaciones añadiendo otros argumentos de índole práctico, tales como que “los consejos escolares de centros, por su configuración y participación no pueden ser concebidos como órganos colegiados al uso donde se debata con un excelso rigor técnico y normativo, ya que al menos a una parte importante de sus miembros no se les puede exigir unos conocimientos jurídicos equivalentes al deber que se le podría exigir a los funcionarios de carrera y empleados público... y que “al margen del debate y del contenido concreto de las manifestaciones que se puedan realizar en un consejo escolar de centro, desde la perspectiva de la gestión y los derechos y deberes de los usuarios del centro educativo, lo realmente importante son los acuerdos que se adopten y de ello cualquier interesado que acredite la titularidad de un interés legítimo puede obtener una certificación de los Acuerdos adoptados expedida por el Secretario del órgano colegiado, como así garantiza el artículo 17.7 de la Ley 40/2015.”
- Por otra parte, el informe subraya que el debate entre el límite del deber de transparencia en el funcionamiento de los órganos colegiados se resuelve en la propia Ley 40/2015. “En efecto -prosigue el informe-, esta ley básica cuya redacción y aprobación es posterior a la leyes estatal y autonómica de transparencia (con los consiguientes efectos de novación en el derecho entre normas de igual rango jerárquico), recoge por un lado entre sus principios generales señalados en su artículo



3.1. que las administraciones deberán respetar en su actuación los principios de "Participación objetividad y transparencia en la actuación administrativa". Aspectos que en el caso de los órganos colegiados los ha resuelto en su artículo 15 y siguientes, al señalar por un lado en su artículo 15.1 que el "régimen Jurídico de los órganos colegiados se ajustara a las normas contempladas en la presente sección", y entre éstas se recoge como ya se ha señalado la previsión contenida en el artículo 17.7 de que "quienes acrediten la titularidad de un interés legítimo podrán dirigirse a un órgano colegiado para que les sea expedida certificación de sus acuerdos". Puede colegirse por tanto que el legislador estatal ordinario tuvo muy presente en la redacción de la Ley 40/2015 las previsiones recogidas en la legislación sobre transparencia y que las moduló en el caso de los órganos colegiados en la manera señalada anteriormente. En este sentido, pensamos que una interpretación distinta de la señalada dejaría sin contenido las previsiones recogidas tanto en el artículo 15 como en el artículo 17.7 de la Ley 40/2015."

- Que otro elemento tenido en cuenta para denegar la información fue la entidad de los diferentes derechos que podrían entrar en colisión. Dado que en las actas pueden contenerse datos de personas y de menores, "podía colisionar el derecho al acceso de una información pública establecida en el artículo 24 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, con otros derechos que pueden ser igualmente dignos, como mínimo, de igual protección." Al respecto, "ha de tenerse en cuenta que el artículo 26 señala que cuando la información contenga datos personales se estará a lo dispuesto al respecto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre además de lo establecido en la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno." Y que en este caso debe prevalecer el deber de protección de los datos de carácter personal, y en especial de menores de edad.
- Que el artículo 26 de la Ley de Transparencia de Andalucía otorga la posibilidad de un acceso parcial que a juicio de esta Delegación satisface plenamente el interés legítimo reclamado en virtud del artículo 24, y que en la resolución "se ofreció al interesado la posibilidad de obtener certificación de los acuerdos adoptados en el Consejo Escolar, aspecto que con la reclamación parece no satisfacer al reclamante".
- "Que en la ponderación de intereses en conflicto, y siempre priorizando el derecho a la protección del menor, en este caso a través de la protección de sus datos o de las



manifestaciones sobre el comportamiento de menores que puedan incluirse en actas de consejos escolares, prevalece el superior derecho a la protección del menor.”

- Que en la citada ponderación hay que tomar en consideración cuáles son algunas de las funciones que otorga a los Consejos Escolares la normativa actual, recogida en el Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria. A nuestros efectos, cabe destacar las siguientes funciones: "e) Decidir sobre la admisión del alumnado con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y disposiciones que lo desarrollen. f) Realizar el seguimiento de los compromisos educativos y de convivencia suscritos en el instituto, para garantizar su efectividad y proponer la adopción de medidas e iniciativas en caso de incumplimiento. g) Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y velar porque se atengan al presente Reglamento y demás normativa de aplicación. Cuando las medidas disciplinarias adoptadas por el director o directora correspondan a conductas del alumno o alumna que perjudiquen gravemente la convivencia del Instituto, el Consejo Escolar, a instancia de padres, madres o representantes legales del alumnado, podrá revisar la decisión adoptada y proponer, en su caso, las medidas oportunas. h) Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el instituto la igualdad entre hombres y mujeres y la resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de vida personal. familiar y laboral. i) Reprobar a las personas que causen daños injurias u ofensas al profesorado. En todo caso, la resolución de reprobación se emitirá tras la instrucción de un expediente, previa audiencia al interesado."
- Prosigue el informe, por otro lado, señalando que, entre los datos aportados por las familias de los menores durante el proceso de admisión escolar, algunos de ellos son "referentes a su situación médica, tanto del propio menor concurrente al proceso o de familiares con los que conviva, o datos de carácter económico o asistencial de las familias", que pueden considerarse de especial protección conforme a lo recogido en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Y apostilla a continuación el informe: "Además del carácter de datos especialmente protegidos, hay que tener en cuenta que ello permitiría invocar igualmente el artículo 14.1.g) de la Ley 19/2013, en tanto que el Consejo Escolar estaría asumiendo en dichas tareas funciones administrativas de vigilancia y control."



- De otra parte, el informe señala que la comunicación de datos personales de personas distintas al consultante contenidos en las actas del Consejo Escolar puede constituir una cesión de datos, definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), como "toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado". Tal cesión debe, en todo caso, estar sujeta al régimen general de comunicación de datos de carácter personal establecido en el artículo 11 de la misma Ley, donde se establece que la misma solo puede verificarse para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y cesionario.
- Que, según se deduce del escrito del reclamante, el interés de obtención de esa documentación se basa en "diferentes quejas de socios que estamos tramitando sobre el funcionamiento de esta administración". Por tanto, a los argumentos ya esgrimidos cabría añadir ahora "intereses de defensa jurídica que podrían estar recogidos en el supuesto contenido en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013 para limitar el acceso a la información". Y, a juicio del órgano reclamado, "en el momento que ofrece la posibilidad contenida en el artículo 17. 7 de la Ley 40/2015 entiende que no menoscaba el derecho de defensa jurídica de la parte reclamante, por cuanto si lo que se persigue es actuar contra la Administración, esta se juzga por sus decisiones o actos administrativos pero no por los razonamientos jurídicos o de otra índole que fundamentaron dicha decisión o acto administrativo" En fin, concluye su argumentación: "Cuestión distinta sería que esa información pudiera ser aprovechada para que la defensa jurídica no fuese contra la administración sino contra alguno de los miembros que integran el Consejo Escolar del centro educativo, en cuyo caso, sería aún más palpable el argumento contenido en el artículo 14.1.f de la Ley 19/2013".
- A este respecto, el informe señala que el reclamante mantiene en la actualidad un Recurso Contencioso Administrativo contra la Delegación ante el Juzgado Contencioso Administrativo número 1 de Cádiz, y que "al margen de este asunto que ya podría invocar el citado artículo 14.1.f) hay que tener en cuenta que como consecuencia o a raíz de este litigio (y sus previas contestaciones en vía administrativa)", el reclamante, "bien personalmente, bien a través de XXX, viene planteando periódicamente y utilizando cualquiera de las distintas personalidades jurídicas señaladas, diferentes quejas o reclamaciones utilizando cualquier instrumento que el actual marco jurídico le permite: Hojas de Reclamaciones, Escritos al Defensor del Pueblo, etc."



- Con base en lo anterior, concluye las alegaciones argumentando que “en una aplicación equilibrada de esta ponderación de intereses públicos y otros privados que pueden ser igualmente legítimos, y en el marco del principio de responsabilidad en una gestión pública al servicio de los intereses generales, entiende que la mejor solución era la que se aportó en la resolución del 22 de noviembre de 2016, facilitando al reclamante la posibilidad de la certificación de acuerdos contemplada en el artículo 17.7 de la Ley 40/2015.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1 b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. Antes de abordar el análisis de las alegaciones presentadas por el órgano reclamado para justificar la denegación del acceso a las actas del Consejo Escolar objeto de la presente reclamación, hemos de recordar que el artículo 24 LTPA establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Así es; tal y como tuvimos oportunidad de declarar en la Resolución 42/2016, de 22 de junio, y hemos reiterado en muchas otras ocasiones, nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los “*contenidos o documentos*” que obren en poder de las Administraciones y “*hayan sido*



elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración –y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información- la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma.» (Fundamento Jurídico Tercero).

Y éste es asimismo el fundamento del que parte la Sentencia n.º 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 5 de Madrid, cuando argumenta lo siguiente:

“Cabe citar el artículo 12 [LTAIBG], sobre el derecho de acceso a la información pública, que refiere que, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el art. 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.

[...]

”Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación.

”Por tanto, el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción.”

Dicho lo anterior, es asimismo preciso señalar que, en lo que se refiere al acceso a la información pública, ésta ha de ser entendida como cualquier documento o contenido que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, y que haya sido producida o adquirida en el ejercicio de sus funciones [art. 2 a) LTPA)]. A la vista de esta definición, resulta incontrovertible que la información solicitada, referente a las actas de un Consejo Escolar, se encuentra bajo el ámbito de cobertura de la LTPA, por lo que en principio ha de ser accesible al escrutinio de la opinión pública.



Tercero. La principal razón esgrimida por el órgano reclamado para denegar el acceso a dicha información es que debe tutelarse el derecho a la protección de los datos personales, máxime cuando en las referidas actas pueden constar datos de menores e, incluso, no cabe descartar que contengan algunos datos especialmente protegidos, mencionando en su informe específicamente los referentes a la salud.

Ciertamente, como manifestamos en la Resolución 2/2017, de 4 de enero, “como sucede con la generalidad de los derechos, el derecho de acceso a la información pública no es ilimitado; y, como recuerda el art. 26 LTPA, el respeto al derecho fundamental a la protección de datos personales constituye uno de sus principales límites: *“para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”* (FJ 5º).

Así pues, esta reclamación ha de resolverse en el marco de lo previsto en la LTAIBG y en la LOPD, siendo el artículo 15 LTAIBG el que se encarga específicamente de regular la relación entre ambos derechos. Pues bien, como ha sostenido este Consejo en el FJ 4º de la Resolución 42/2016:

“Este artículo establece un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. De acuerdo con el primer párrafo del art. 15.1 de la LTAIBG, el máximo nivel de tutela se proporciona a los datos especialmente protegidos mencionados en el art. 7.2 de la LOPD (ideología, afiliación sindical, religión y creencias), toda vez que *“el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”*. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el art. 7.3 LOPD (origen racial, salud y vida sexual), ya que *“el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley”* (segundo párrafo del art. 15.1 LTAIBG).



En el presente caso, el propio informe emitido por la Delegación Territorial aduce que en determinadas actas incluso podrían figurar datos reconducibles a la categoría de “datos especialmente protegidos” *ex art. 7 LOPD*, lo que supondría recabar el consentimiento de los afectados, y por lo que hace a los demás datos de carácter personal ha de estarse a lo dispuesto en el art. 15.3 LTAIBG, según el cual:

“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.”

Y el art. 15.3 LTAIBG apunta a continuación algunos criterios que han de tomarse especialmente en consideración al efectuar la ponderación, de entre los cuales resulta de aplicación al presente supuesto el criterio previsto en su apartado d), a saber: *“La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”*.

De conformidad con esta pauta orientadora de la ponderación contenida en el art. 15.3 d) LTAIBG, no puede sino llegarse a la conclusión de que no es posible entregar al solicitante, ilimitada e incondicionalmente, la copia de la documentación que nos ocupa, toda vez que el interés en la protección de los datos referidos a los menores de edad que figuren en las actas es superior al interés en la divulgación de la información solicitada. Consecuentemente, no procede poner a disposición del reclamante la copia de las actas con la totalidad de sus datos; apreciación que se refuerza ante la eventual presencia en las mismas de datos especialmente protegidos.

Ahora bien, dicho lo anterior, debemos necesariamente tener presente que el propio artículo 15 LTAIBG ofrece soluciones para conciliar el ejercicio del derecho a saber de la ciudadanía con el respeto a los datos de carácter personal, habida cuenta de que el art. 15.4 LTAIBG contempla expresamente que los apartados anteriores no serán aplicables *“si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*. Pues, en efecto, si una persona no resulta identificable en la documentación de que se trate, sencillamente no existe “dato personal” que proteger, quedando extramuros del ámbito de cobertura de la



LOPD. Por consiguiente, la correcta anonimización de los datos contenidos en la información solicitada privaría de justificación a una denegación basada en el artículo 15 LTAIBG, resultando por lo demás inaplicable el régimen de la LOPD y, por tanto, improcedente considerar que se produciría una cesión no permitida de datos de carácter personal. En resumidas cuentas, a fin de satisfacer en la medida de lo posible el derecho de acceso a la información pública sin menoscabar el derecho a la protección de datos personales, ha de facilitarse al reclamante copia de las actas del Consejo Escolar existentes en el periodo 2014-2016, procediendo previamente a la disociación de los datos de carácter personal que aparezcan en las mismas.

Dicha anonimización no debe alcanzar, sin embargo, a los datos de carácter personal que se ciñan estrictamente a identificar a los miembros que conforman el órgano colegiado, toda vez que el artículo 15.2 LTAIBG establece la regla general de que *“se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”*.

Cuarto. El órgano reclamado se fundamenta asimismo en el límite previsto en el artículo 14.1 f) LTAIBG para rehusar facilitar la información solicitada. Concretamente, arguye al respecto, de una parte, que el reclamante mantiene un litigio en la jurisdicción contencioso-administrativa contra la Delegación Territorial; que el acceso a la información puede servir a la defensa jurídica de los socios que han formulado diferentes quejas -que se hallan en tramitación- sobre el funcionamiento de dicha administración; y, en fin, que la información puede ser aprovechada para la defensa jurídica en el caso de que se dirijan contra alguno de los miembros que integran el Consejo Escolar del centro educativo.

Como es sabido, el artículo 14.1 f) LTAIBG dispone que *“[e]l derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para... [l]a igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”*. Por su parte, el apartado 2 de dicho artículo 14 LTAIBG establece que *“[l]a aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”* (en términos idénticos, el art. 25.2 LTPA).

La lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA) conduce a que la aplicación de los límites se articule como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como hemos declarado en anteriores resoluciones:



“[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º, 120/2016, FJ 3º y 3/2017, FJ 3º).

En consecuencia, la primera tarea que debemos abordar es examinar si la información solicitada puede reconducirse al supuesto contemplado en el art. 14.1 f) LTAIBG. Pues bien, al afrontar el análisis del alcance material de este precepto, puede ser conveniente aproximarse al Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009, toda vez que su influencia en la conformación del sistema de límites establecido en el art. 14 LTAIBG está fuera de toda duda. Y, ciertamente, se aprecia la existencia de un claro paralelismo entre el límite que nos ocupa y el establecido en el art. 3.1 i) del Convenio, precepto este último que permite restringir el acceso a los documentos para proteger “*la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia*”. El art. 14.1 f) LTAIBG asume, pues, en términos prácticamente literales el límite de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales, aunque sustituye el inciso relativo a la administración eficaz de la justicia por la referencia a la “*tutela judicial efectiva*”; modificación probablemente derivada de la circunstancia de que la LTAIBG rehusase extender su ámbito de cobertura al ejercicio de la función jurisdiccional, posibilidad que, sin embargo, sí contempla expresamente el Convenio [art. 1.2) a) ii) 2)]. Sea como fuere, el límite del art. 14.1 f) LTAIBG se incardina directamente a la protección del principio de igualdad de armas procesales, inherente al derecho a un proceso con todas las garantías consagrado en el art. 24.2 CE; principio de igualdad que, como tantas veces ha reiterado el Tribunal Constitucional, aun contando con sustantividad propia, está estrechamente relacionado con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión *ex art.* 24.1 CE, de tal suerte que su eventual quebrantamiento puede entrañar también la vulneración de este derecho fundamental (baste citar las SSTC 184/2005, FJ 3º; 53/2010, FJ 4º y 128/2014, FJ 4º).



Dada la inequívoca influencia del Convenio en el listado contenido en el art. 14.1 LTAIBG, la Memoria Explicativa del mismo resulta un instrumento de gran utilidad para interpretar el propio alcance de nuestros límites del derecho de acceso a la información pública. Y, por lo que hace al que ahora nos ocupa, la referida Memoria señala lo siguiente: “Este límite tiene por objeto garantizar la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales tanto ante los tribunales nacionales como internacionales, y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a los documentos elaborados o recibidos (por ejemplo, de su abogado) en relación con procedimientos judiciales en los que sea parte. Se deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un juicio justo. Los documentos que no se creen en función de procedimientos judiciales como tales no pueden ser denegados bajo este límite” (§ 31).

Así pues, en línea de principio, el límite del art. 14.1 f) LTAIBG está llamado a operar esencialmente respecto de los documentos generados específicamente con ocasión del procedimiento judicial de que se trate. En consecuencia, resulta más que dudosa la aplicabilidad de este límite para negar al reclamante la información solicitada, que se refiere a las actas ya emitidas del Consejo escolar en cuestión durante el periodo 2014-2016.

Pero es que, además, aun cuando aceptáramos a efectos puramente dialécticos que el presente caso incide en el ámbito material acotado en el art. 14. 1 f) LTAIBG, tampoco podría fundamentarse la resolución denegatoria con base en el mismo. De acuerdo con la doctrina que hemos reseñado líneas arriba, la aplicación de los límites contemplados en el art. 14.1 LTAIBG exige que se identifique el riesgo real de un perjuicio en el supuesto de concederse el acceso, así como que se argumente la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada (así, por ejemplo, Resoluciones 81/2016, FJ 6º, 120/2016, FJ 3º y 3/2017, FJ 5º). A juicio de este Consejo, sin embargo, no es posible apreciar tal riesgo de que se produzca un perjuicio concreto y definido en los intereses y derechos protegidos en el art. 14.1 f) LTAIBG con ocasión de la difusión de la información, por lo que también por este motivo ha de rechazarse la aplicación de este límite al supuesto que nos ocupa.

Por esta misma razón procede igualmente desestimar la operatividad del límite *ex art.* 14.1 g) LTAIBG, que el órgano reclamado se ciñe a invocar en su informe sin ofrecer ninguna argumentación acerca de los eventuales perjuicios que el acceso a la



información podría entrañar en las funciones de vigilancia y control que corresponda desempeñar al Consejo escolar.

Quinto. Entrando ya en otro orden de consideraciones, el órgano reclamado alega, en apoyo de su posición, la especial naturaleza de los Consejos escolares. Entre otros aspectos, el informe trae a colación las funciones consultivas y de gobierno que ostentan, así como la circunstancia de que la Administración Educativa no cuente con el principio de jerarquía para obligar a tomar determinadas decisiones que soberanamente adopta dicho órgano.

Al parecer de este Consejo, ninguna de las alegaciones referidas a la especial naturaleza del órgano limita, matiza o condiciona la operatividad plena del marco normativo regulador de la transparencia de la información; antes al contrario, sirven para reforzar la pertinencia de su cabal aplicación. En efecto, el hecho de que dicho órgano ostente las destacadas funciones que la misma Delegación Territorial refiere en su informe (atribuciones en relación con la admisión del alumnado, con el seguimiento de los compromisos educativos y de convivencia suscritos en el instituto, en materia disciplinaria, etc.) no viene sino a confirmar la necesidad de que se conozca el procedimiento de toma de decisiones en su seno, siempre, cómo no, atendiendo a los límites que pudieran ser de aplicación para restringir la información de acuerdo con la Ley. Sobre este particular bastará con recordar la finalidad esencial que está en el origen de la legislación de transparencia, a saber, que *“solo cuando los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”* (Apartado I de la Exposición de Motivos de la LTAIBG).

Sexto. El órgano reclamado sostiene asimismo en su informe que la decisión adoptada en la resolución impugnada (denegar la copia de las actas pero ofrecer la posibilidad de facilitar al reclamante un certificado del Consejo escolar sobre los puntos concretos que solicite) se halla plenamente justificada con base en la Ley 40/2015, de 2 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. A este respecto señala, de una parte, que, de conformidad con su artículo 15, el *“régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en la presente sección, sin perjuicio de las peculiaridades administrativas de las Administraciones Públicas en las que se integran”*; y,



por otro lado, se hace eco de lo que establece su artículo 17.7: “*Quienes acrediten la titularidad de un interés legítimo podrán dirigirse a un órgano colegiado para que les sea expedida certificación de sus acuerdos*”. En la medida en que se trata –afirma el informe– de una “ley básica cuya redacción y aprobación es posterior a la leyes estatal y autonómica de transparencia (con los consiguientes efectos de novación en el derecho entre normas de igual rango jerárquico)”, y que “el legislador estatal ordinario tuvo muy presente en la redacción de la Ley 40/2015 las previsiones recogidas en la legislación sobre transparencia y que las moduló en el caso de los órganos colegiados en la manera señalada anteriormente”, no cabe sino concluir –prosigue el órgano reclamado– “que una interpretación distinta de la señalada dejaría sin contenido las previsiones recogidas tanto en el artículo 15 como en el artículo 17.7 de la Ley 40/2015”.

Este Consejo no puede compartir en absoluto esta argumentación, que prácticamente equivale a considerar que la legislación de transparencia ha sido tácitamente derogada por la Ley 40/2015 en lo concerniente a los órganos colegiados. Sencillamente, no apreciamos ninguna contradicción ni oposición entre el marco jurídico regulador de la transparencia y los aludidos preceptos de la Ley 40/2015.

El mencionado artículo 15 de la Ley 40/2015 regula, en efecto, el régimen jurídico de actuación de los órganos colegiados, pero ello no empece a que sea de aplicación la igualmente básica Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y la LTPA que desarrolla esta normativa básica estatal. E igualmente, como es obvio, el hecho de que los titulares de un interés legítimo puedan solicitar a los órganos colegiados que les sea expedida certificación de sus acuerdos (art. 17.7 Ley 40/2015) en modo alguno se opone al derecho que ostentan todos y cada uno de los ciudadanos de acceder a la información pública existente en los reiterados órganos. Entender lo contrario, y por ende admitir la alegación planteada, supondría que el conocimiento de la actividad y el funcionamiento de la totalidad de los órganos colegiados incardinados en los organismos y entidades sujetos al ámbito de la LTPA quedaría excluido del marco normativo regulador de la transparencia y, en consecuencia, al margen del escrutinio de la opinión pública. Debemos, pues, rechazar esta alegación del órgano reclamado.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente



RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra la Resolución de 22 de noviembre de 2016 de la Delegación Territorial de Educación en Cádiz.

Segundo. Instar a la Delegación Territorial de Educación en Cádiz a poner a disposición del reclamante, en el plazo de 20 días, copia de las actas del Consejo Escolar objeto de la presente reclamación en los términos señalados en el Fundamento Jurídico Tercero, dando cuenta de lo actuado en el mismo plazo a este Consejo.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero