



## RESOLUCIÓN 199/2023,de 28 de marzo

**Artículos:** 2 y 24 LTPA; 15.4, 18.1. c) y 19.2 LTAIBG;

**Asunto:** Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante) contra la Dirección General de Ordenación, Inclusión, Participación y Evaluación Educativa de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

**Reclamación:** 402/2022

**Normativa y abreviaturas:** Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

### ANTECEDENTES

#### Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 22 de agosto de 2022 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

#### Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 20 de julio de 2022 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

*"-Ficheros de microdatos de las pruebas de diagnóstico de 6º de Primaria y de 4º de ESO, respectivamente. Es vital para el proyecto para el que se explotarían estos datos que en ellos puedan distinguirse los centros bilingües de los no bilingües.*

*"- Información de la submuestra andaluza de PISA 2018 que nos permita distinguir en el fichero de microdatos los centros bilingües de los no bilingües. Esta información no está disponible en los datos accesibles públicamente a través de la web de la OCDE".*

2. La entidad reclamada contestó la petición el 22 de julio de 2022 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

*"Tercero.- Compete a este órgano efectuar las comprobaciones necesarias para establecer si a la citada solicitud le son aplicables los límites al derecho de acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y lo*



establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la Directora General de Ordenación y Evaluación Educativa.

*"En este caso se debe ponderar y decidir sobre la concesión del acceso a la información solicitada dado que el mismo podría conllevar la obtención indirecta de datos personales de terceras personas, por lo que resulta pertinente la consideración del artículo 15 de la referida Ley 19/2013, que establece las reglas que regulan el acceso a este tipo de información pública. El argumento contrario, esto es, considerar que la solicitud objeto de estudio está referida a datos meramente identificativos de la organización, el funcionamiento o la actividad pública de este órgano, conllevaría igualmente la aplicación del apartado 2 de dicho artículo, el cual dispone una excepcionalidad en el caso de que exista prevalencia de protección datos personales al disponer que «Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano». Por lo que, ante la solicitud objeto de estudio, se ha de determinar la citada prevalencia de los datos personales al objeto de considerar si opera la excepción a la concesión que con carácter general establece dicho precepto.*

*"En el mismo sentido, tanto la jurisprudencia (Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Madrid n.º 82/2018, confirmada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 15 de febrero de 2019), como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en varias de sus Resoluciones (entre otras, Resolución CTBG 250/2016, de 5 de septiembre, Resolución CTBG 25/2016, de 7 de septiembre o Resolución CTBG 407/2015, de 28 de enero de 2016), se analizan solicitudes de información con riesgo de posible identificación de personas, resolviéndose por las autoridades de control en el sentido de que dicho riesgo no justifica el acceso a la información solicitada y desestimándose, por tanto, sus pretensiones.*

*"Asumiendo pues, que la solicitud del interesado permite un acceso indirecto a datos personales de terceros, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 26 de la citada Ley 1/2014 que establece que «De conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, 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», resulta imprescindible considerar el derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución, que según dispone la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, se ejercerá con arreglo a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 y en dicha ley orgánica.*

*"Asimismo, evidencia dicha protección el estándar 1.1.21. de PISA 2018 «Protección de datos y tratamiento de datos personales» que establece que «La OCDE se compromete a proteger los datos personales que procesa, de acuerdo con sus Reglas de protección de datos personales. La OCDE, los países y los contratistas deben proteger los datos personales de los participantes recopilados durante PISA, asegurando que todos los datos se almacenen y procesen de manera segura y estandarizada. Este estándar tiene como objetivo garantizar que los Centros Nacionales procesen los datos personales de forma segura, que los participantes reciban*



*información clara sobre la protección de datos en PISA y que los países y contratistas faciliten los derechos de los participantes a acceder, rectificar o borrar sus datos».*

*"Cuarto.- En relación a la finalidad a la que se destinarán los datos solicitados es preciso considerar lo dispuesto en el artículo 140.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que establece que «La finalidad establecida en el apartado anterior no podrá amparar que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo, independientemente del ámbito territorial estatal o autonómico en el que se apliquen, puedan ser utilizados para valoraciones individuales del alumnado o para establecer clasificaciones de los centros».*

*"En su virtud y en uso de las competencias que le atribuye la normativa vigente, esta Dirección General*

*"RESUELVE:*

*"Primero.- Inadmitir la solicitud de acceso a la información pública solicitada por Don [nombre y apellidos de la persona reclamante] que se precisa en su solicitud referida al acceso a los ficheros de microdatos de las pruebas de diagnóstico así como los datos relativos a la muestra andaluza del estudio PISA 2018, de conformidad con lo dispuesto en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto de la presente Resolución.*

### **Tercero. Sobre la reclamación presentada**

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

*"Segundo.- En la solicitud se detalla que los datos que se solicitan se explotarían en el marco de un proyecto de investigación recientemente financiado en la convocatoria "Proyectos de Generación de Conocimiento 2021" del Ministerio de Ciencia e Innovación. El título del proyecto es "EQUIDAD Y EDUCACION BILINGUE (ESPAÑOL INGLES) EN CONTEXTOS DE CUASI-MERCADO ESCOLAR. ESTUDIO SOBRE EL CASO ANDALUZ" (Ref: PID2021-127801OA-I00).*

*"Tercero.- De lo anterior se deriva que los datos solicitados se explotarían única y exclusivamente con fines científicos. Como es norma en las investigaciones científicas como la que motiva y a la que se restringe esta solicitud, tanto por criterios puramente científicos como por los principios y protocolos éticos que regulan la actividad investigadora, los datos requeridos se tratarán exclusivamente de manera agregada (a través de análisis estadísticos realizados para el conjunto de las muestras analizadas) y anónima.*

*"Cuarto.- El modo en el que se disponen habitualmente el tipo de datos solicitados y el modo en el que la Administración los facilitaría conllevan una disociación de los datos de carácter personal. Ello impide la identificación de las personas participantes en las evaluaciones a las que se refieren tales datos. Más concretamente, respecto a las dos fuentes de datos solicitadas puede afirmarse lo siguiente.*

*"En primer lugar, respecto a los datos de PISA, tal y como se detallaba en la solicitud, el equipo de investigación ya cuenta con los datos relativos a la muestra andaluza, pues estos se encuentran disponibles de manera totalmente abierta en las páginas web de la OCDE (<https://www.oecd.org/pisa/data/>) y del Ministerio de Educación y Formación Profesional*



*(<https://www.educacionyfp.gob.es/inee/bases-datos/evaluacionesinternacionales/pisa.html>). Como puede comprobarse —y como es habitual en este tipo de bases de datos— el fichero que estos organismos facilitan está completamente anonimizado. En el mismo no existe ninguna variable que permita identificar a cada alumno o alumna participante en el estudio. Tampoco es identificable el centro educativo que corresponde a cada individuo que compone la muestra. Es más, en ninguno de los materiales disponibles sobre PISA 2018 ni sobre ninguna de las ediciones anteriores de este estudio se ofrece información alguna sobre los centros que conformaron las muestras, garantizándose con ello el anonimato tanto del alumnado como de los propios centros de enseñanza participantes en el estudio. Por ello, no resulta posible vulnerar de modo alguno los derechos de protección de datos personales, argumento sobre el que se basa la inadmisión de la solicitud realizada.*

*"La única información suplementaria que se solicitaba de PISA es la identificación de aquellos centros que están catalogados como "centros bilingües" por la Junta de Andalucía. Esto puede llevarse a cabo de, al menos, dos maneras absolutamente garantistas respecto a la protección de datos personales. Una primera es que sea el propio órgano de la Administración competente el que añada en el fichero disponible una variable dicotómica (es decir, con dos valores) que distinga si el centro es bilingüe o no. Una segunda manera es que el órgano competente nos facilite el nombre de los centros que se asocian a cada uno de los códigos que distinguen a cada centro en la variable pertinente del fichero. Todos los integrantes del equipo de investigación se comprometerían del modo en que dicho órgano conviniera a preservar el anonimato de los centros.*

*"Es esta una información que ya se ha proporcionado con fines investigadores en el caso de otras comunidades autónomas. Así ocurre en el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid. Pueden consultarse las siguientes referencias de estudios que han explotado este tipo de datos en dicha comunidad:*

*(...)*

*"En segundo lugar, en el caso de los datos de las pruebas de diagnóstico de 6º de Primaria y de 4º de ESO, lo que se solicitan son los ficheros con los microdatos, pues, a diferencia de los datos de PISA, estos no se encuentran disponibles abiertamente a la ciudadanía. Como en el caso anterior, estos ficheros pueden facilitarse de manera completamente anonimizada, sin que los investigadores puedan identificar ni a las personas evaluadas ni los centros que componen la muestra. Esto garantiza por completo la protección de datos personales e imposibilita realizar clasificaciones de los centros.*

*"Según nos consta, se trata de datos que, en su momento, el órgano competente de la Junta de Andalucía ya proporcionó a otro grupo de investigadores en el marco de otro proyecto de investigación también financiado por el Ministerio, el "BIMAP: Mapa del lenguaje académico en educación bilingüe (español-inglés): descripción y aplicaciones". Por tanto, existe al menos un precedente reciente en Andalucía en el que las autoridades pertinentes han permitido el acceso a estos mismos datos con fines similares, sin que ello haya supuesto poner el riesgo la protección de los datos personales. Fruto de ello es, entre otros, el siguiente artículo académico, en el que se explotan dichos datos y se hace explícita la cesión de los mismos por parte de la administración andaluza:*



(...)

*"Asimismo, el punto tercero de la resolución que aquí se recurre se apoya tanto en jurisprudencia como en Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, según se manifiesta, "analizan solicitudes de información con riesgo de posible identificación de personas" (p.3). Sin embargo, tal y como se ha esgrimido aquí, tanto el modo en el que se facilitarían los datos, como el tipo de tratamiento de los mismos (estadístico, agregado y anónimo), elimina cualquier riesgo de identificación de personas. Por ello, consideramos inadecuada e injustificada la referencia a dicha jurisprudencia y resoluciones.*

#### **Cuarto. Tramitación de la reclamación.**

1. El 26 de agosto de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de igual fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 9 de septiembre de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad manifiesta en el informe remitido en relación con la reclamación lo siguiente, en lo que ahora interesa:

*"Respecto a los datos solicitados de acceso a los ficheros de microdatos de las Pruebas de diagnóstico así como los datos referidos a la muestra andaluza del estudio PISA 2018, cabe realizar las siguientes consideraciones:*

*"1. En cuanto a las Pruebas de diagnóstico, tal y como el solicitante especifica, se hallan reguladas en los artículos 21 y 29 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (LOE):*

*«Artículo 21. Evaluación de diagnóstico.*

*Al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por sus alumnos. Esta evaluación, competencia de las Administraciones educativas, tendrá carácter formativo y orientador para los centros e informativo para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa. Estas evaluaciones tendrán como marco de referencia las evaluaciones generales de diagnóstico que se establecen el artículo 144.1 de esta Ley».*

*«Artículo 29. Evaluación de diagnóstico.*

*Al finalizar el segundo curso de la educación secundaria obligatoria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por sus alumnos. Esta evaluación, competencia de las Administraciones educativas y tendrá carácter formativo y orientador para los centros e informativo para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa. Estas evaluaciones tendrán como marco de referencia las evaluaciones generales de diagnóstico que se establecen el artículo 144.1 de esta Ley».*



*"estableciéndose en dicho artículo 144.1:«El Instituto de Evaluación y los organismos correspondientes de las Administraciones educativas, en el marco de la evaluación general del sistema educativo que les compete, colaborarán en la realización de evaluaciones generales de diagnóstico, que permitan obtener datos representativos, tanto del alumnado y de los centros de las Comunidades Autónomas como del conjunto del Estado. Estas evaluaciones versarán sobre las competencias básicas del currículo, se realizarán en la enseñanza primaria y secundaria e incluirán, en todo caso, las previstas en los artículos 21 y 29. La Conferencia Sectorial de Educación velará para que estas evaluaciones se realicen con criterios de homogeneidad».*

*Asimismo, debe resaltarse en este punto que la realización de dichas evaluaciones, establecida para nuestra Comunidad mediante el Decreto 230/2007, de 31 de julio, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas correspondientes a la educación primaria en Andalucía y el Decreto 231/2007, de 31 de julio, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas correspondientes a la educación secundaria obligatoria en Andalucía, quedó derogada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad en la Educación (LOMCE). Cabe resaltar que las citadas Pruebas fueron realizadas por última vez en el curso académico 2012/2013, encontrándose reguladas en la Orden de 27 de octubre de 2009, por la que se regulan las pruebas de evaluación de diagnóstico y el procedimiento de aplicación en los centros docentes de Andalucía.*

*"Se debe especificar que las Pruebas a las que se alude en el presente apartado tuvieron carácter censal, lo cual implica que se implementaron en todos los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

*"2. Por otra parte, si atendemos a los cursos que se señalan en la petición del solicitante nos referiríamos a las Evaluaciones Finales de Etapa que, efectivamente, tienen lugar en sexto curso de Educación Primaria y cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria, siendo estas de carácter muestral (se realizan sobre una muestra de centros docentes). Procede indicar que estas Pruebas de evaluación han tenido como último desarrollo el curso 2018/2019, siendo suspendidas en aplicación del Real Decreto-ley 21/2020, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria.*

*"3. La petición formulada por el solicitante se apoya en la necesidad de explotar los datos para que «puedan distinguirse los centros bilingües de los no bilingües», objeto este que nada tiene que ver con la finalidad diagnóstica para la que están diseñadas estas Pruebas y, consecuentemente, con los datos que constan en los ficheros de microdatos. Además, tal petición adolece de una falta de concreción de los datos necesarios para el objeto de la investigación del solicitante, limitándose a solicitar acceso a "los ficheros de microdatos" de toda la Prueba y sin especificar, al menos, el curso académico de las Pruebas.*

*"4. En relación a la finalidad a la que se destinarán los datos solicitados es preciso considerar lo dispuesto en el artículo 140.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que establece que «La finalidad establecida en el apartado anterior no podrá amparar que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo, independientemente del ámbito territorial estatal o autonómico en el que se apliquen, puedan ser utilizados para valoraciones individuales del alumnado o para establecer clasificaciones de los centros».*



"5. Cualquier tratamiento de datos que pueda implicar establecer clasificaciones de los centros por cualquiera de sus características (públicos/privados, centros bilingües/centros no bilingües, etc.) podría entrar en colisión con lo regulado en la Ley Orgánica y su normativa de desarrollo.

"6. En cuanto a la información de la submuestra andaluza de PISA 2018 que permita distinguir en el fichero de microdatos los centros bilingües de los no bilingües, se reitera lo expresado para las Pruebas ya mencionadas en el presente Informe. El recurrente propone que «sea el propio órgano de la Administración competente el que añada en el fichero la variable dicotómica que distinga si el centro es bilingüe o no. Una segunda manera es que el órgano competente facilite el nombre de los centros que se asocian a cada uno de los códigos que distinguen a cada centro en la variable pertinente del fichero...». En cualquiera de los casos, se entiende que se podría entrar en colisión con lo ya referenciado por los diversos contextos normativos y la naturaleza de las diversas Pruebas invocadas (de fin de etapa y de diagnóstico), confirmándose por ello la imposibilidad de facilitar los datos de los centros componentes de las Pruebas.

"7. Se evidencia que también en las Pruebas PISA 2018, el dato solicitado implica un tratamiento por parte de este órgano directivo de los ficheros de microdatos para añadir la variable solicitada (centros bilingües/centros no bilingües) con una identificación de los centros participantes en la submuestra de PISA 2018.

"Por todo ello, se estima que la solicitud no puede ser atendida dado que los resultados de las evaluaciones del Sistema Educativo, no pueden ser utilizados para establecer valoraciones individuales del alumnado o para establecer clasificaciones de los centros".

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### **Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.**

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.
2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.
3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, "[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad", con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

### **Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.**



1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 22 de julio de 2022, y la reclamación fue presentada el 22 de agosto de 2022, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

### **Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública**

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"* [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, *"[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley"*. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el *"principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley"*.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).





Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

*"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..."* (Fundamento de Derecho Sexto).

**3.** Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

#### **Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:**

**1.** El objeto de la solicitud de información era tener acceso a:

*"-Ficheros de microdatos de las pruebas de diagnóstico de 6º de Primaria y de 4º de ESO, respectivamente. Es vital para el proyecto para el que se explotarían estos datos que en ellos puedan distinguirse los centros bilingües de los no bilingües.*

*"- Información de la submuestra andaluza de PISA 2018 que nos permita distinguir en el fichero de microdatos los centros bilingües de los no bilingües. Esta información no está disponible en los datos accesibles públicamente a través de la web de la OCDE".*

La entidad reclamada inadmitió la solicitud de acceso en base a que si se facilita la información requerida "podría conllevar la obtención indirecta de datos personales de terceras personas", alegando para ello lo previsto en los artículos 15 LTAIBG, 26 LTPA, el estándar 1.1.21 de PISA 2018, así como el artículo 140.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En el informe de alegaciones requerido por este Consejo, se ratifica por la entidad reclamada la imposibilidad de remitir la información solicitada, añadiendo que "la petición formulada por el solicitante se apoya en la necesidad de explotar los datos para que «puedan distinguirse los centros bilingües de los no bilingües», objeto este que nada tiene que ver con la finalidad diagnóstica para la que están diseñadas estas Pruebas y, consecuentemente, con los datos que constan en los ficheros de microdatos. Además, tal petición adolece de una falta de concreción de los datos necesarios para el objeto de la investigación del solicitante, limitándose a solicitar acceso a "los ficheros de microdatos" de toda la Prueba y sin especificar, al menos, el curso académico de las Pruebas. Y por otro lado, se reitera en las citadas alegaciones el argumento ya indicado en la resolución reclamada de que "cualquier tratamiento de datos que pueda implicar establecer clasificaciones de los centros por cualquiera de sus



*características (públicos/privados, centros bilingües/centros no bilingües, etc.) podría entrar en colisión con lo regulado en la Ley Orgánica y su normativa de desarrollo". Añade la entidad reclamada que a la vista del contenido de la solicitud "Se evidencia que también en las Pruebas PISA 2018, el dato solicitado implica un tratamiento por parte de este órgano directivo de los ficheros de microdatos para añadir la variable solicitada (centros bilingües/centros no bilingües) con una identificación de los centros participantes en la submuestra de PISA 2018".*

Este Consejo no comparte los argumentos utilizados por la entidad para no facilitar la información solicitada, por los motivos que se indican a continuación.

**2.** Lo solicitado es "información Pública", al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

En relación con la denegación de acceso fundamentada en la protección de datos personales, como es sabido, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG.

El referido artículo configura 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. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -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 segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), 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".

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, señalando que 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 esta ponderación, el citado artículo añade cuatro criterios de interpretación. Entre estos criterios, se recogen en el apartado 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", y en el apartado d) "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".

Por su parte, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) define dato personal como:

*"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

Igualmente, el Considerando 26 afirma:

*"(...) Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. (...)."*

En este caso, y tal y como indica la entidad reclamada, la información solicitada podría contener datos encuadrables en el artículo 15 LTAIBG, con carácter genérico, sin especificar la tipología de datos afectada y por tanto el párrafo que resultaría de aplicación. En cualquier caso, este Consejo no comparte el resultado de la ponderación realizada, en cuanto que la entidad en ningún caso justifica de qué modo al facilitar dicha información se podría permitir el acceso indirecto a datos de terceras personas y, por tanto, afectar al "derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales".

La resolución debería haber explicitado los motivos por los que la entidad reclamada asume que el acceso a unos ficheros implica necesariamente acceso a datos personales, sin indicar ni a qué datos ni el modo por el que se accedería. Y es que además en el caso de los resultados de las Pruebas PISA 2018, la persona reclamante afirma que ya dispone de los datos, y lo único que solicita es la información referente a que el centro educativo tenga o no la consideración de bilingüe. Bastaría, respecto a los datos de las pruebas de diagnóstico, ofrecer la información del mismo modo que se hace de las pruebas PISA, o de un modo similar, para garantizar la disociación de datos personales.

Por tanto, al no haberse razonado suficientemente en este caso los motivos por los que podría producirse un acceso a datos de carácter personal que deberían prevalecer sobre el interés público en la divulgación de la información, este Consejo debería estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.



3. Sin embargo, aunque la entidad reclamada no ha concretado qué información recogida en los ficheros de microdatos podría permitir el invocado acceso indirecto a datos personales de terceras personas, este Consejo no puede ignorar que el concepto de dato personal no incluye únicamente los correspondientes a una persona identificada, sino también otros datos que permitan, directa o indirectamente, su identificación. Es probable que en los ficheros solicitados se contengan variables que en determinadas circunstancias podrían permitir identificar a las personas a las que se refiere la evaluación de diagnóstico, en tanto existe para ello una “probabilidad razonable”, en terminología del Considerando 26 del RGPD.

A juicio de este Consejo, si la información contenida en los ficheros permite deducir o conocer qué centros docentes son los participantes en las pruebas de diagnóstico (y ello se combina con otras fuentes de información de fácil acceso y con el dato de que son los cursos de 6º de Primaria y de 4º de ESO de dichos centros los que realizaron las pruebas), ello podría facilitar la localización e identificación de las personas afectadas, especialmente en localidades que cuenten con uno o pocos centros educativos, o con un reducido número de alumnos matriculados en los cursos indicados. Si a esto añadimos que sus titulares son menores de edad, no podemos estimar totalmente la reclamación formulada a favor de la regla general de acceso a la información pública. Por ello, y pese al compromiso expresado en la reclamación, no sería posible atender la petición relativa a *“que el órgano competente nos facilite el nombre de los centros que se asocian a cada uno de los códigos que distinguen a cada centro en la variable pertinente del fichero”*.

No obstante lo anterior, en aras de satisfacer en la mayor medida posible el derecho de acceso a la información de la persona reclamante, la información solicitada podría ponerse a su disposición concretando para cada alumno evaluado si su procedencia era o no de un centro docente bilingüe, pero ocultando todos aquellos otros datos que permitieran identificar o relacionarse con el nombre del centro en cuestión (código, localidad, titularidad...) o con el alumno al que se refiere el fichero. Lógicamente respecto a los datos de las pruebas de diagnóstico, ya que la persona reclamante ya dispone de los microdatos publicados de la Prueba PISA 2018. En el caso de estos últimos datos, el acceso consistiría únicamente en incluir la variable “Bilingüe sí/no” vinculada a cada microdato, siempre que se garantizara la disociación de datos personales.

De esta forma, no podría afectarse a los derechos de carácter personal de las personas evaluadas ni podría realizarse una clasificación de los centros evaluados, al desconocerse el centro de que se trata.

De este modo, se optaría por la primera de las modalidades de acceso indicadas por la persona reclamante (*“que sea el propio órgano de la Administración competente el que añada en el fichero disponible una variable dicotómica (es decir, con dos valores) que distinga si el centro es bilingüe o no”*), garantizándose la protección de la identidad del alumnado y de los centros.

En el supuesto de que los ficheros de microdatos no contuvieran el dato referido al carácter bilingüe de los centros, este Consejo estima que dicha información podría ser obtenida relacionando dichos ficheros con otros donde sí se contuviera dicha información. La entidad reclamada deberá por tanto poner a disposición de la persona reclamante la información solicitada siempre que para obtenerla deba realizar un tratamiento informatizado de uso corriente. En caso contrario, el órgano que resuelva deberá justificar y argumentar debidamente que nos encontramos en un supuesto de aplicación de la causa de inadmisión prevista en el



artículo 18.1 LTAIBG (reelaboración), de acuerdo con la reiterada doctrina de este Consejo sobre la aplicación de dicha causa de inadmisión (por todas, la Resolución 777/2022). La entidad reclamada debería por tanto explicitar las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustentaría dicha conclusión, de tal forma que puedan conocerse los elementos de juicio necesarios, en base a la características de la información solicitada y de los argumentos correspondientes si concurre el motivo invocado.

4. Por otro lado, la entidad reclamada invoca lo previsto el artículo 140.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de de 3 de mayo, de Educación, para no facilitar la información solicitada.

El citado artículo dispone que:

*"1. La evaluación del sistema educativo tendrá como finalidad:*

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

*b) Orientar las políticas educativas.*

*c) Aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo.*

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

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

*2. La finalidad establecida en el apartado anterior no podrá amparar que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo, independientemente del ámbito territorial estatal o autonómico en el que se apliquen, puedan ser utilizados para valoraciones individuales del alumnado o para establecer clasificaciones de los centros".*

Es decir, el propio artículo citado prevé en su apartado primero que la evaluación del sistema educativo tendrá como finalidad aumentar la transparencia del sistema educativo y lo que no permite en su apartado segundo es la utilización de los resultados de las evaluaciones del sistema educativo para realizar valoraciones individuales del alumnado o clasificación de centros. Denegar por este motivo la información solicitada presupone prever un destino a la utilización de los datos, lo que no está justificado, sin tener en cuenta que el reclamante ya motivó la petición de información en que los datos solicitados se explotarían en el marco del proyecto de investigación "*Equidad y Educación Bilingüe (ESPAÑOL-INGLES) en contextos de cuasi-mercado escolar. Estudio sobre el caso andaluz*", habiendo indicado en el escrito de alegaciones que el tipo de tratamiento de los datos (estadístico, agregado y anónimo) y la finalidad de su uso (científicoacadémica) "*...hacen inviable que sean utilizados para valoraciones individuales o para establecer clasificaciones de centros*", y que con el proyecto se contribuirá sustantivamente a evaluar la política pública del bilingüismo educativo desde el prisma de la equidad.



Y por otra parte, el acceso a la información del modo solicitado (indicando únicamente que el resultado de las pruebas se corresponde con un alumno perteneciente a un centro bilingüe o no), solo permitiría discriminar entre centros bilingües y no bilingües, lo cual no parece encajar con la prohibición contenida en el artículo 140.2 que está referidas a centros y no a tipologías de centros.

En cualquier caso, como quiera que el acceso a la información requerida ha de hacerse sin identificar los centros educativos participantes en la evaluación ni otras variables que permitan su identificación, estaría garantizado que no pueda ser utilizada para una realización un clasificación o ranking de centros educativos.

**5.** Además de los motivos expuestos en la resolución denegatoria de la información solicitada, en las alegaciones remitidas a este Consejo se argumentan otros motivos que justifican, según la entidad reclamada, la inadmisión de la información, como es la finalidad de la petición; la falta de concreción; y la necesidad de realizar un tratamiento de la información para ponerla a disposición de la persona reclamante.

Este Consejo debe puntualizar a este respecto, que la fase de alegaciones de la reclamación no es el momento procedimental oportuno para invocar causas de inadmisión, ya que priva a la persona solicitante de conocer los motivos por los que la Administración no ha entrado en el fondo del asunto, y por lo tanto, de fundamentar debidamente su reclamación.

Continuando con las cuestiones alegadas, se indica que *"la petición formulada por el solicitante se apoya en la necesidad de explotar los datos para que «puedan distinguirse los centros bilingües de los no bilingües», objeto este que nada tiene que ver con la finalidad diagnóstica para la que están diseñadas estas Pruebas y, consecuentemente, con los datos que constan en los ficheros de microdatos"*.

La apreciación de la entidad reclamada de que el objeto de la información solicitada no está relacionado con la finalidad para la que están diseñadas las pruebas no puede ser motivo suficiente para denegar el acceso a la información.

Tampoco puede ser acogido el argumento de la falta de concreción de la información solicitada para la denegación automática de la misma; ya que de conformidad con lo previsto en el artículo 19.2 LTAIBG, *"cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución"*. Por tanto, si efectivamente es necesario que se especifique la información requerida, la entidad reclamada debería haber concedido un plazo previsto de diez días para indicar efectivamente cuál es la información solicitada, dada la amplitud de los términos en los que se manifiesta la petición.

En todo caso, este Consejo es consciente de que, a la vista del volumen de las pruebas de diagnóstico que han venido realizándose desde su implantación en 2007 (teniendo en cuenta que las pruebas de diagnóstico eran de carácter censal y se realizaban por todos los centros educativos), la labor de recopilación y tratamiento de la información podría suponer una ingente labor que afectara al funcionamiento ordinario del servicio público durante un dilatado período de tiempo. Por ello, y vistos los términos en que se plantea la solicitud de información y que el año respecto del que se solicita el Informe PISA es el 2018, este Consejo estima que la



información a conceder a la persona reclamante deberá limitarse a las pruebas de diagnóstico celebradas en el curso 2018/2019, sin perjuicio de que esta pueda solicitar la información de cursos anteriores en futuras solicitudes.

En cuanto a la necesidad de reelaborar la petición, esta cuestión ya ha sido analizada en el apartado tercero, al que nos remitimos.

**6.** En resumen, la entidad reclamada deberá poner a disposición de la persona reclamante:

a) *"-Ficheros de microdatos de las pruebas de diagnóstico de 6º de Primaria y de 4º de ESO, respectivamente. Es vital para el proyecto para el que se explotarán estos datos que en ellos puedan distinguirse los centros bilingües de los no bilingües"*, correspondientes al curso 2018/2019. La información se proporcionará con las condiciones y del modo indicado en el apartado tercero de este Fundamento Jurídico.

b) *"- Información de la submuestra andaluza de PISA 2018 que nos permita distinguir en el fichero de microdatos los centros bilingües de los no bilingües. Esta información no está disponible en los datos accesibles públicamente a través de la web de la OCDE"*. La información se proporcionará con las condiciones y del modo indicado en el apartado tercero de este Fundamento Jurídico.

#### **Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.**

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

*"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

Igualmente, el Considerando 26 afirma:

*"(...) Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. (...)."*



En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA, y por tanto, la persona reclamante deberá respetar las prohibiciones establecidas en el artículo 140.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, según el cual los resultados de las evaluaciones del sistema educativo no podrán ser utilizados para valoraciones individuales del alumnado o para establecer clasificaciones de los centros. Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar parcialmente la Reclamación.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada y realizar las actuaciones indicadas teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto, apartado sexto, y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

**Segundo.** Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

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

Jesús Jiménez López.

Esta resolución consta firmada electrónicamente.