



## RESOLUCIÓN 372/2023, de 31 de mayo

**Artículos:** 2, 24 LTPA; 15 LTAIBG

**Asunto:** Reclamación interpuesta por la Asociación Andalucía por la Enseñanza Pública (en adelante, la persona reclamante), representada por XXX, contra la Dirección General de Planificación, Centros y Enseñanza Concertada de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

**Reclamación:** 366/2022

**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 29 de julio 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 22 de julio de 2022 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

*"Relación de Centros Públicos andaluces con el total de alumnado en Comedor Escolar, Aula Matinal, Actividades Extraescolares y éstos totales desglosados por % de Bonificación que tiene el alumnado.*

*"Los campos que queremos son:*

*"Código del Centro.*

*"Nombre del Centro.*

*"Total de Alumnado de Comedor.*

*"Total Bonificados al 100%, al 50%, al 42%, al 34%, al 26%, al 18%, al 10% y al 0%.*



*"Total de Alumnado de Aula Matinal.*

*"Total Bonificados al 100%, al 50%, al 42%, al 34%, al 26%, al 18%, al 10% y al 0%.*

*"Total de Alumnado de Actividades Extraescolares.*

*"Total Bonificados al 100%, al 50%, al 42%, al 34%, al 26%, al 18%, al 10% y al 0%.*

*"MOTIVACIÓN: Datos Estadísticos".*

2. La entidad reclamada contestó la petición el 29 de julio de 2022 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

*"PRIMERO. Con fecha de 25 de julio de 2022, se notificó al interesado un requerimiento de subsanación para clarificar la información solicitada a efectos de su resolución, en el que se le indica que especifique el curso escolar a que se asocia la misma. El interesado procedió a su subsanación con fecha de 25 de julio de 2022, añadiendo a su solicitud que la información se refiere al «curso escolar 2021/22».*

*"SEGUNDO.- El artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, estipula que si la información que se solicita no contuviera datos especialmente protegidos, la concesión o denegación del acceso a la misma deberá decidirse mediante la ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas que pudieran resultar afectadas cuyos datos formen parte de la información solicitada, en particular a la protección de datos de carácter personal como derecho fundamental, en los términos del artículo 1 y 4 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales que adaptó el ordenamiento jurídico español a dicho Reglamento y completó sus disposiciones.*

*"Realizada dicha ponderación, se concluye que prima el derecho de los múltiples afectados a la protección de sus datos de carácter personal, aunque no se trate de categorías especiales. Así, con el fin de evitar dar datos que resulten identificativos del alumnado, incumbiendo la información solicitada a las bonificaciones personales que se concede a este alumnado que, por su pertenencia a las localidades y centros educativos y su eventual compenetración con los mismos pueda ser reconocido, el Director General de Planificación y Centros, competente para la resolución del presente expediente en virtud del artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por la que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales,*

*"RESUELVE*



*“PRIMERO. CONCEDER PARCIALMENTE EL ACCESO a la información solicitada por D. [nombre de la persona reclamante], comunicándole que se adjunta a la presente solicitud un fichero, en formato abierto, denominado «Bonificaciones\_curso escolar 2021/22.ods», en el que se incorporan los datos que solicita, con el nivel de desagregación provincial por los motivos expresados en el expositivo segundo”.*

Se incluye junto a la Resolución el fichero mencionado que consiste en un cuadro con tres apartados: comedor, aula matinal y actividades extraescolares. Para cada uno de los apartados, y referidos al año académico 2021/2022, se proporcionan los datos por cada una de las ocho provincias: número total de centros, número total de usuarios y respecto a ellos, el número de usuarios por cada porcentaje de bonificación (0, 10, 18, 26, 34, 42, 50, 100).

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

En la reclamación presentada se indica:

- “1) Que la información que nos aportan son datos acumulativos por provincias y no es la petición solicitada.*
- “2) Qué no queremos una información de cada alumnado del Centro sino totales de alumnado que estén subvencionado por tramos, y creemos que eso no lesiona todo el argumentario que indican en su contestación y que le adjuntamos.*
- “3) Los Centros escolares si publican en su tablón de anuncios los listados de alumnado a nivel individual con la correspondiente bonificación, y eso sí que sería ilegal, pero no solicitar el total del alumnado en tramos de bonificación.*
- “4) No entendemos cómo la propia administración (el Centro Escolar) publica de esa forma los datos y cuando nosotros pedimos no esos datos sino el total de alumnado por tramos nos dicen, que no los dan, por los motivos de protección de datos, cosa que no entendemos.*
- “5) ¿Tenemos que denunciar a la administración por esas infracciones que cometen sus representantes (las direcciones de todos los Centros)?, eso no es lo que queremos.*
- “Nosotros lo que queremos es la información solicitada, que se nos deniega a nuestro entender aduciendo un motivo por el cual la propia administración se lo salta y además nosotros no queremos los listados individualizados que entendemos sí deberían de estar protegidos, y pueden comprobar llamando a cualquier centro que los listados se ponen públicamente en los tabloneros de anuncios”.*

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

1. El 2 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 fecha 2 de agosto de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 2 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 lo siguiente, en lo que ahora interesa:

*“En cuanto a la reclamación interpuesta por el recurrente por la concesión de un acceso parcial a la información, con relación a su alegación, en la que expresa que dicha información no afecta a «cada alumnado» del centro sino a «totales de alumnado que estén subvencionados por tramos», esto es, a totales de alumnado, se informa de que, según ponderó y notificó al interesado este órgano directivo, existen o pueden existir numerosos centros educativos en los que se dé una identificación plena entre esa información por alumno o alumna y «el tramo» al que se asocian, al poderse constituir este por un único alumno o alumna o por un número limitado de alumnado, por lo que su concesión derivaría o podría derivar en la concesión de datos identificativos de ese alumnado de carácter personal que se consideró debían ser protegidos.*

*“Por ello, en atención a esta facultad de decisión ponderada que atribuye a la Administración la normativa aplicable en la materia, conforme estipula el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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», se consideró pertinente la concesión parcial del acceso a la información solicitada en este punto por el interesado en aras del respeto a la privacidad de esos datos personales de especial sensibilidad social relativos a la situación económica familiar y por ende del propio alumnado, en la mayoría de las ocasiones, menor de edad.*

*“Dicho lo anterior, este órgano directivo optó por la concesión de una información de carácter más general, en los términos en los que, por lo demás, disponía de ella, buscando en la Resolución del expediente la proporcionalidad entre la expectativa razonable del interesado de que se produzca el tratamiento solicitado y el impacto que tendría su concesión en los términos concretos expresados por él sobre los derechos del alumnado y las familias afectadas; valorando, asimismo, que la información concedida, menos invasiva que la pretendida, podía cumplir según se entendió por esta Dirección General con la motivación indicada por el interesado para su solicitud: «datos estadísticos», esto es, resultando igualmente eficaz. En este sentido, cabe reseñar que en el transcurso de su tramitación y en favor de la pretensión del interesado, se analizaron diferentes opciones para la extracción de los datos solicitados, contemplándose para ello la posibilidad de una reducción de su dimensionalidad; sin embargo, ya en el nivel de concreción municipal se daba o podía darse esa identificación entre «el tramo» o totales de alumnado y el alumnado individualmente considerado.*



*“Por último, sin perjuicio del argumento principal y básico anteriormente expuesto y que fundamentó la referida concesión parcial por entenderse que, en el supuesto que se evalúa, dicho argumento, breve pero contundente, comporta un valor jurídico superior a cualquier otro, dar una información más pormenorizada en este punto de la solicitud y plantear la anonimización o disociación de los datos, debido a la ingente cantidad de centros educativos y alumnado escolarizado en ellos que están implicados, exigiría una tarea compleja de reelaboración, ya que actualmente no se dispone de la misma, mediante un tratamiento informatizado que no es de uso corriente.*

*“En consecuencia, esta Dirección General se reitera en su Resolución del concernido expediente de información pública ahora reclamado, de fecha de 29 de julio de 2022”.*

## 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 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 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera.



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 29 de julio de 2022 y la reclamación fue presentada el 29 de julio 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.** Con la solicitud inicial la persona ahora reclamante pretendía obtener una relación o listado de los centros docentes públicos con su código y nombre, y para cada uno de ellos deseaba conocer el número total de alumnos en tres apartados: comedor, aula matinal y actividades extraescolares, así como el número de alumnos bonificados en los distintos porcentajes en cada uno de estos apartados en cada centro.

Sin embargo, la entidad reclamada no facilita la información por centro docente sino acumulada por provincias. Justifica tal decisión en la aplicación del artículo 15.3 LTAIBG que establece que cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, como es el caso que nos ocupa, la concesión del acceso se concederá *“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 realizada dicha ponderación considera la entidad reclamada que prima *“el derecho de los múltiples afectados a la protección de sus datos de carácter personal, aunque no se trate de categorías especiales”*. Argumenta la entidad reclamada que se evita *“dar datos que resulten identificativos del alumnado, incumbiendo la información solicitada a las bonificaciones personales que se concede a este alumnado que, por su pertenencia a las localidades y centros educativos y su eventual compenetración con los mismos pueda ser reconocido”*.

Por tanto, la diferencia entre lo solicitado y lo concedido se encuentra en el modo en el que se facilitan los datos, ya que el reclamante los solicitaba en el listado de los centros docentes y la entidad reclamada los ha proporcionado agrupados por provincias, sin distinguir entre los centros. La cuestión será dilucidar si al facilitar la relación de centros docentes y los datos desglosados que se solicitan podrían inferirse también datos de carácter personal del alumnado.

Cabe recordar que el propio artículo 15.3 LTAIBG apunta, entre los criterios que han de tomarse en consideración para realizar la ponderación, el siguiente en su apartado d): *“la mayor garantía de los derechos de los afectados en el 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”*. Y no cabe duda de que, como bien apunta la entidad reclamada, *“existen o pueden existir numerosos centros educativos en los que se dé una identificación plena entre esa información por alumno o alumna y «el tramo» al que se asocian, al poderse constituir éste por un único alumno o alumna o por un número limitado de alumnado, por lo que su concesión derivaría o podría derivar en la concesión de datos identificativos de ese alumnado de carácter personal que se consideró debían ser protegidos”*. Por tanto, la entidad reclamada optó por conceder la información sin proporcionar la relación de centros *“en aras del*





*respeto a la privacidad de esos datos personales de especial sensibilidad social relativos a la situación económica familiar y por ende del propio alumnado, en la mayoría de las ocasiones, menor de edad”.*

2. Por otro lado, alega la entidad reclamada que *“en el transcurso de su tramitación y en favor de la pretensión del interesado, se analizaron diferentes opciones para la extracción de los datos solicitados, contemplándose para ello la posibilidad de una reducción de su dimensionalidad; sin embargo, ya en el nivel de concreción municipal se daba o podía darse esa identificación entre «el tramo» o totales de alumnado y el alumnado individualmente considerado”,* intentando justificar que, a pesar de haber mostrado una adecuada diligencia para tratar de satisfacer las pretensiones de la persona solicitante, barajando diferentes opciones en cuanto al modo de facilitar los datos, con ninguna de ellas, salvo con la finalmente elegida, se protegía la identificación del alumnado implicado, en su mayoría menor de edad.

Este Consejo comparte parcialmente los argumentos de la entidad reclamada, ya que descender al nivel de centro educativo para facilitar los datos podría suponer, sobre todo en los municipios pequeños o centros escolares con pocos alumnos, la fácil identificación del alumnado y la posibilidad de obtener con ello información acerca de su situación económica familiar.

La entidad reclamada no ha denegado el acceso a la información sino que ha facilitado ésta aunque no con el nivel de desglose solicitado, habiendo realizado, según manifiesta, un análisis de las diferentes opciones existentes para explotar los datos. Se puede entender que ha realizado un esfuerzo razonable por proporcionar dichos datos procurando evitar la identificación del alumnado y teniendo en cuenta que de la legislación reguladora de la transparencia deriva un deber de buscar la información por parte de los sujetos obligados, cuyo alcance perfilamos ya en el FJ 3º de la Resolución 37/2016:

*“[...] la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar “publicidad pasiva”, y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6 c) LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los “contenidos o documentos” que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su “formato o soporte” [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos.”*

Sin embargo, este Consejo entiende que pueden existir otras formas de acceso parcial que puedan satisfacer en mayor medida la petición y que garanticen la disociación de los datos personales de los menores. Partimos de que la entidad reclamada dispone de la información solicitada y puede extraerla de los sistemas informáticos con el nivel de desagregación solicitado. Es cierto que ofrecerla por centros puede facilitar la identificación de los menores en aquellos que dispongan de pocos alumnos bonificados en alguno de los tramos (un número que a juicio de la entidad reclamada justificara un riesgo de identificación). Pero en vez de





agrupar la información por provincias, tal y como se ha hecho, entendemos que la información se podría proporcionar de otros modos que permita un nivel de desagregación mayor. Como agrupando la información de los centros que cuenten con un reducido número de alumnos bonificados en los tramos (indicando los centros a los que pertenecen); agrupando a los alumnos de cada tramo de bonificación de un solo centro cuando exista un número reducido en alguno de los tramos; o bien ocultando la identificación de los centros que tengan un número reducido de alumnos en algún tramo de bonificación. Esto es, este Consejo entiende que existen otras formas de acceder a la información más cercanas al nivel de desagregación solicitado y que permitirían por tanto satisfacer la petición de información garantizando la protección del derecho de protección de datos.

Debemos añadir que, si bien ha sido citado en el escrito de alegaciones, este Consejo desconoce si las características técnicas del sistema informático que almacena la información permite la extracción de los datos de alguno de los modos indicados anteriormente. Por ello, la entidad reclamada deberá facilitar la información en alguno de las formas indicadas anteriormente u otras similares que permitan un nivel de desagregación mayor, siempre que no exceda de un tratamiento informatizado de uso corriente.

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 teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de quince 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 quince 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.