

IAI 51/2021

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un ciudadano por la denegación parcial de acceso al expediente administrativo relativo a una denuncia presentada por él mismo

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada por un ciudadano contra el departamento competente en materia de educación por la denegación parcial de acceso al expediente administrativo relativo a una denuncia presentada por él mismo ante la Inspección de Educación.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe.

Antecedentes

1. En fecha 21 de abril de 2021, un ciudadano dirige un escrito a la Inspección de Educación Territorial al (...)en el que solicita:

“(1) Que se me remita el contenido íntegro del expediente administrativo correspondiente a la DENUNCIA que interpuso en el día (...) ante la Inspección de Educación Territorial (...), mediante el registro electrónico (...). Esto incluye toda la documentación: el acuerdo de iniciación del procedimiento, todos los actos de trámite, incluidos todos los informes, resoluciones, órdenes, indicaciones y todas las demás informaciones y documentaciones que se encuentren en el expediente administrativo detallado.

(...)

(5) Que me indiquen todas las autoridades y todo aquel personal de la Administración educativa bajo cuya responsabilidad se tramita, o se ha tramitado, el procedimiento iniciado por mi DENUNCIA interpuesta en el día (...) ante la Inspección de Educación Territorial (...), mediante registro electrónico (...).

(...).”

2. En fecha 2 de junio de 2021, la Jefa del Gabinete Técnico de la Unidad de Información del Departamento competente en materia de educación dicta resolución por la que se estima la solicitud de acceso a la información pública lícita en los siguientes términos:

“En relación con su solicitud de acceso a la información pública, le comunicamos que su derecho de acceso ha sido estimado de acuerdo con el artículo 18.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública.

Dado que se estima la solicitud y no se ha producido oposición de terceras personas, la resolución es sustituida por esta comunicación, tal y como prevé el artículo 34.8 de la Ley 19/2014 mencionada.

En referencia con su solicitud de información pública para acceder al expediente de denuncia ante la Inspección Educativa, le informamos de lo siguiente:

- **Expediente administrativo de la denuncia**
Se facilita al solicitante carpeta comprimida .zip con los archivos que forman parte de la tramitación.
- **Estado de tramitación de la denuncia**
Enviada la Propuesta de Resolución telemáticamente, con desestimación de la queja/denuncia.
- **Órganos/organismos que instruyen la denuncia**
Inspección de Educación en los Servicios Territoriales (...).
- **Órganos/autoridades que tramitan/resuelven la denuncia**
Dirección de los Servicios Territoriales de Educación (...).
- **Concepto de interesado**
La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento de denuncia (artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC) A pesar de ello, el Departamento considera que, si supuestamente el menor ha sufrido un trato discriminatorio y se han afectado a sus intereses legítimos, se podría considerar que el hijo menor es parte interesada y que usted actúe como representante legal titular de la potestad parental (art. 154 del Código Civil) y que, por tanto, podemos considerarle parte interesada y, como tal, acceder a la documentación en nombre y representación de los intereses legítimos de su hijo menor de edad .(..).”

3. En fecha 3 de junio de 2021, la persona solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra la Inspección de Educación Territorial (...) por denegación parcial del acceso a la información solicitada.

En el documento que acompaña a la reclamación, la persona solicitante manifiesta, entre otras cuestiones, que:

- Una vez revisado el archivo ZIP puesto a su disposición, “en su contenido consta sólo mis propios escritos interpuestos ante la Inspección de Educación, una respuesta que se me notificó en el día 9-2-2021 por parte de la Inspección de Educación y una propuesta de resolución del director de los Servicios Territoriales que me fue notificada electrónicamente el último 24-5-2021.”
- El correo electrónico recibido por la Inspección de Educación el día 5 de mayo de 2021 en el seno de la tramitación del expediente de denuncia evidencia que no se le ha facilitado el acceso con copia electrónica del expediente íntegro, tal y como solicita.

En este correo, del que se adjunta copia en el expediente enviado, se recuerda que:

“(...) En cuanto a la actuación de la inspección ya estaba previsto hacerle llegar en formato electrónico la documentación correspondiente.

Esta documentación administrativa en algunos casos incluye información no pertinente al procedimiento y nombres de personas, y no podrá exhibirse en formato íntegro, ni presencial ni electrónicamente. Nuestra intención al convocarlo es que pudiera comprobar la correspondencia de los documentos íntegros y documentos con estas informaciones no pertinentes retiradas.”

Más allá de ello, en la propuesta de resolución del director de los Servicios Territoriales que le ha sido notificada se hace mención a un informe de la Inspección de Educación de 12 de mayo de 2021, el cual no se incluye en el archivo ZIP que se ha puesto a su disposición.

- Se ha desatendido el punto 5) de su solicitud de información pública con respecto a la información sobre la identidad de las autoridades y el personal de la Administración educativa bajo cuya responsabilidad se tramita, o s se ha tramitado, el procedimiento iniciado a raíz de su denuncia.

4. En fecha 9 de junio de 2021, la GAIP remite la reclamación al Departamento, requiriéndole la emisión de informe en el que fundamente sus posiciones, así como el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública y la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 5 de julio de 2021, el Departamento traslada a la GAIP el expediente relativo a la solicitud de acceso objeto de la presente reclamación, junto con el informe emitido por la Secretaría general del Departamento al respecto.

En este informe, el Departamento argumenta, en síntesis, que:

- Ha puesto a disposición de la persona reclamante una carpeta comprimida con 10 archivos que se corresponden con el contenido del expediente generado fruto de la denuncia presentada.

La documentación de este expediente abarca hasta la fase de propuesta de resolución, dado que la persona reclamante ha presentado ante los Servicios Territoriales (...) alegaciones con documentación anexada que se han enviado a la Inspección de Educación por a su valoración previa a dictar la resolución expresa correspondiente.

- No ha entregado, a través de esta carpeta, a la persona reclamante copia electrónica de los Informes de la Inspección de Educación y otra documentación por ser actuaciones propias de la fase de información previa a la incoación del procedimiento correspondiente, y también sobre la base del artículo 23 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), dado que contienen datos relacionados con la comisión de infracciones administrativas, que le permitirían identificar directa y/o indirectamente a las personas afectadas y, por tanto, porque podría perjudicarse la privacidad y reputación profesional de estas personas.

Las actuaciones concretas llevadas a cabo por la Inspección de Educación en la fase de información previa comprenden:

- Entrevista con el demandante para recoger información sobre el hecho objeto de denuncia.
- Petición de información, por correo electrónico y llamada telefónica, al centro educativo sobre los hechos.
- Entrevista con el equipo directivo y docentes sobre los hechos.
- Escrito dirigido a la dirección del centro educativo pidiendo explicaciones sobre la no entrega de la libreta de vida al hijo del demandante.
- Petición de explicaciones, por correo electrónico, pidiendo a los docentes explicaciones sobre los hechos.
- El informe final emitido por la Inspección de Educación, en el que se propone el archivo de las actuaciones al no haberse acreditado motivos suficientes para iniciar el correspondiente procedimiento.

- En la documentación del archivo ZIP puesto a disposición de la persona reclamante constan dos documentos (Informe de la Inspección de Educación de 4 de febrero de 2021 y la Propuesta de Resolución de 20 de mayo de 2021), en los que se identifican con nombre y apellidos a las autoridades responsables de la instrucción y tramitación de la queja.

6. En fecha 12 de julio de 2021, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

7. En fecha 15 de julio de 2021, la GAIP remite a esta Autoridad nueva documentación en relación con la presente reclamación.

Se trata, en concreto, del escrito de alegaciones de la persona reclamante en el informe de la Secretaría General del Departamento, mencionado en el punto 5 de estos antecedentes, en el que, en síntesis, reitera que al archivo ZIP que se ha puesto a su disposición no consta el expediente íntegro al que tiene derecho.

En particular, hace mención a la exclusión del informe de la Inspección de Educación de 12 de mayo de 2021 y refiere que su contenido es fundamental para ejercer la defensa de los derechos legítimos de su hijo menor de edad en su escolaridad pública.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (artículo 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

II

La reclamación se interpone contra la denegación parcial del acceso y obtención de copia electrónica del expediente tramitado a raíz de una denuncia presentada por el reclamante ante la Inspección de Educación con motivo de unos hechos ocurridos en el centro educativo de su hijo, menor de edad, que podría haber comportado una actuación discriminatoria hacia su persona.

Tal y como consta en los antecedentes de este informe, el Departamento habría estimado la solicitud de información de la persona reclamante y, a tal efecto, habría puesto a su disposición un archivo comprimido (ZIP), en el que constarían 10 documentos que forman parte del expediente controvertido.

Ahora bien, se habría excluido determinada información. En concreto, según se desprende del informe emitido por el Departamento sobre la presente reclamación, no constaría aquella información relacionada con las diferentes diligencias de investigación llevadas a cabo por la Inspección de Educación (entrevistas con la persona denunciante (el ahora reclamante)) y con el equipo directivo y los docentes implicados en los hechos denunciados, y varios requerimientos dirigidos a la dirección del centro ya los docentes implicados pidiendo explicaciones sobre los hechos denunciados), así como el informe de la Inspección de Educación con las conclusiones de la fase de investigación y que debe permitir al órgano competente dictar la correspondiente resolución de archivo de la denuncia o bien de incoación del procedimiento disciplinario o sancionador correspondiente.

En atención a la información de que se dispone, puede presuponerse que este informe de la Inspección de Educación se corresponde con lo que la persona reclamante se refiere en varias ocasiones como el informe de la Inspección de Educación de 12 de mayo 2021 en sus escritos y que no le ha sido entregado.

La reclamación también se interpone contra la falta de respuesta a la petición de obtener la identificación de las autoridades o personal de la Administración educativa que tramiten, o hayan tramitado, el expediente en cuestión.

En el informe emitido por el Departamento sobre la presente reclamación (notificado por la GAIP a la persona reclamante en fecha 7 de julio de 2021) se aclara que esta información puede obtenerse de los documentos 5 y 9 incorporados en el archivo ZIP puesto a disposición de la persona reclamante. No consta ninguna alegación al respecto de la persona reclamante en su escrito de 13 de julio de 2021, por lo que debe entenderse satisfecha su petición en este extremo.

Así pues, puede decirse que la presente reclamación tiene por objeto el acceso y obtención de copia del informe de la Inspección de Educación de 12 de mayo de 2021 y de las diligencias de investigación llevadas a cabo por ésta (las entrevistas y los distintos requerimientos de información).

El artículo 4.2) del RGPD considera “tratamiento”: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación , adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad , organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a “acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1).

El artículo 2.b) de la LTC define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones , incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley”.

Por su parte, el artículo 53.1 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), concreta que es información pública objeto del derecho de acceso “toda la información, cualesquiera datos o documentos que las administraciones públicas han

elaborado, poseen, o pueden legítimamente exigir a terceras personas como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones.”

La información y/o documentación que integra una información previa es “información pública” a efectos de la LTC (artículo 2.b) LTC) y queda sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa, que establece, como criterio general, que el derecho de acceso a la información pública sólo puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes (artículo 20 y s. LTC).

Del expediente enviado se desprende que esta información en el presente caso incluirá datos personales referidos a la misma persona que solicita el acceso, quien es la persona denunciante y padre del niño implicado en los hechos denunciados (por tanto, también habrá información del niño), así como información de la persona encargada de investigar los hechos denunciados, e información relativa al personal directivo y docente implicado en estos hechos, ya sea investigados o testigos.

Hay que examinar, a continuación, las posibles limitaciones que pueden concurrir en relación con el acceso solicitado en lo que respecta al derecho a la protección de datos de carácter personal de los posibles afectados.

III

La normativa de protección de datos personales reconoce el derecho de acceso a la propia información personal (artículo 15 RGPD) en los siguientes términos:

“1. El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, derecho de acceso a las datos personales y a la siguiente información: a) los fines del tratamiento; b) las categorías de datos personales de que se trate; c) los destinatarios o las categorías de destinatarios a los que se comunicaron o serán comunicadas los datos personales, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales; d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de los datos personales o, de no ser posible, los criterios utilizados para determinar ese plazo; e) la existencia del derecho a solicitar del responsable la rectificación o supresión de datos personales o la limitación del tratamiento de datos personales relativos al interesado, o a oponerse a dicho tratamiento; f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control; g) cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado, cualquier información disponible sobre su origen; h) la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado. 2. (...)

3. El responsable del tratamiento facilitará una copia de los datos personales objeto de tratamiento. El responsable podrá percibir por cualquier otra copia solicitada por el interesado un cañón razonable basado en los costes administrativos. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, ya menos que éste solicite que se facilite de otro modo, la información se facilitará en un formato electrónico de uso común.

4. El derecho a obtener copia mencionado en el apartado 3 no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros.”

Como recuerda esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, en los informes IAI 54/2018, IAI 34/202, IAI 9/2021 o IAI 21/2021, que se pueden consultar en la web www.apdcat.cat), en base al artículo 15 del RGPD la persona reclamante (denunciante) tiene derecho a conocer la información directa sobre su persona que esté tratando el Departamento y que forme parte de un expediente o que esté incluida en la documentación o información que solicita. Y esto incluye (artículo 15.1.g) RGPD) la identificación del origen de la información.

También, y de acuerdo con el artículo 12.6 del LOPDDDD, el cual dispone que “los titulares de la patria potestad podrán ejercitar en número y representación de los menores de catorce años los derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición o cualesquiera otros que pudieran corresponderlas en el contexto de la presente ley orgánica” tiene derecho a conocer la información que sobre su hijo esté tratando el Departamento a raíz de su denuncia y forme parte de dicha documentación, en la medida en que sea titular de la potestad parental.

Sin embargo, este derecho no es absoluto y puede verse limitado de acuerdo con las previsiones del artículo 23 del RGPD:

“1. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros que sea de aplicación al responsable o el encargado del tratamiento podrá limitar, a través de medidas legislativas, el alcance de las obligaciones y de los derechos establecidos en los artículos 12 a 22 y el artículo 34, así como en el artículo 5 en la medida en que sus disposiciones se correspondan con los derechos y obligaciones contemplados en los artículos 12 a 22, cuando tal limitación respete en lo esencial los derechos y libertades fundamentales y sea una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar: a) la seguridad del Estado; b) la defensa; c) la seguridad pública; d) la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a amenazas a la seguridad pública y su prevención; e) otros objetivos importantes de interés público general de la Unión o de un Estado miembro, en particular un interés económico o financiero importante de la Unión o de un Estado miembro, inclusive en los ámbitos fiscal, presupuestario y monetario, sanidad pública y la seguridad social; f) la protección de la independencia judicial y de los procedimientos judiciales; g) la prevención, la investigación, la detección y el enjuiciamiento de infracciones de normas deontológicas en las profesiones reguladas; h) una función de supervisión, inspección o reglamentación vinculada, incluso ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos contemplados en las letras a) ae) yg); i) la protección del interesado o de los derechos y libertades de otros; j) la ejecución de demandas civiles. (...)”.

En el presente caso, el motivo de la denegación del acceso aducido por el Departamento es que la solicitud

de información pública se refiere a información propia de una fase de información previa llevada a cabo por la Inspección de Educación a efectos de valorar si se incoa el correspondiente procedimiento a raíz de los hechos denunciados por la persona reclamante.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC) prevé expresamente la posibilidad de que el órgano competente, antes de acordar el inicio de un procedimiento administrativo, pueda abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (artículo 55).

Así se ha recogido en la Resolución de 24 de mayo de 2004 de la Secretaría General del Departamento de Enseñanza, por la que se dictan instrucciones sobre los procedimientos a seguir en el caso de quejas presentadas por el alumnado, padres, profesorado o otra persona interesada que cuestionen la prestación del servicio en un centro docente público del Departamento de Enseñanza, de conformidad con la cual, según manifiesta el Departamento, se ha tramitado la denuncia presentada por la persona reclamante.

Teniendo en cuenta que el objeto de estas actuaciones previas es determinar con carácter preliminar si concurren o no las circunstancias que puedan justificar la imputación de unos hechos constitutivos de infracción a través del inicio del correspondiente procedimiento, el acceso a la información aportada o generada durante su tramitación queda limitada a la persona o personas que la llevan a cabo y puede suponer una limitación al derecho de acceso al titular de los datos previsto en el artículo 15 del RGPD, mientras se tramite esta fase (entre otros, Sentencia núm. 1212/2005, de 25 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM)).

La propia LTC establece la posibilidad de limitar o denegar el acceso a información pública si su conocimiento o divulgación comporta un perjuicio para la investigación o sanción de la infracción administrativa o disciplinaria de que se trate (artículo 21.1.b)).

Consta en el expediente que el director de los Servicios Territoriales habría dictado el 20 de mayo de 2021 propuesta de resolución de archivo, a la vista de las consideraciones efectuadas por la Inspección de Educación en su informe de 12 de mayo de 2021 la falta de evidencias que permitan iniciar el correspondiente procedimiento (disciplinario o contradictorio no disciplinario, según el caso).

También consta que la propuesta de resolución de archivo habría sido notificada a la persona reclamante el 24 de mayo de 2021, quien habría formulado las alegaciones pertinentes dentro del plazo concedido de 10 días, por lo que se habría dado traslado a la Inspección de Educación para su valoración previa a dictar la resolución definitiva.

Mientras se tramite la información previa ciertamente debe prevalecer su carácter reservado y la persona reclamante no tiene derecho a acceder a su contenido. Esto abarca tanto la información que sobre su persona (y su hijo) conste en la documentación o información que forma parte de la información previa, a pesar de lo establecido en el artículo 15 del RGPD, como aquella otra información referida a terceras personas.

Ahora bien, en el momento en que esta fase de investigación concluya puede decaer su carácter de reservada o confidencial (STSJM 471/2006, de 24 de mayo). En el presente caso, parece que esto se habría producido (de hecho se indica que el procedimiento se encuentra en fase de propuesta de resolución) y, por tanto, éste no podría ser un motivo para denegar el acceso de la persona reclamante a toda la información que sobre su persona (o sobre su hijo) figure en la información aportada.

generada en el transcurso de la información previa. Es decir, sus propios escritos (denuncia, alegaciones, etc.), los cuales ya se le habrían facilitado, así como aquella información suya (o de su hijo) que pueda constar en el informe de la Inspección de Educación solicitado y, en su caso, en las diligencias de investigación efectuadas (al menos aquella que pudiera desprenderse de su entrevista con la Inspección de Educación, en caso de haberse redactado un acta o similar).

La existencia de este derecho, reconocido por la normativa de protección de datos, hará necesariamente decantar la ponderación a que se refiere el artículo 24.2 de la LTC en favor del acceso a los propios datos que consten en dicha información .

En cuanto al acceso a otros datos personales de terceros, concluida la fase de investigación previa, teniendo en cuenta que el Departamento ha reconocido a la persona reclamando la condición de persona interesada (artículo 4 LPAC) y que nos encontraríamos ante un procedimiento no finalizado en el momento de la solicitud de acceso, deberá tenerse en cuenta el derecho de acceso que regula la normativa de procedimiento administrativo (DA 1a LTC), así como lo que pueda prever la Resolución de 24 de mayo de 2004 de la Secretaría General del Departamento de Enseñanza, ya citada.

IV

El artículo 53.a) de la LPAC dispone que las personas interesadas tienen derecho a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos en los que tienen esta condición.

Por su parte, el artículo 26 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, también establece que “los ciudadanos que tienen la condición de personas interesadas en un procedimiento administrativo en tramitación tienen derecho a acceder al expediente ya obtener copia de los documentos que forman parte del mismo. Si los documentos son en formato electrónico, los ciudadanos tienen derecho a obtener copias electrónicas.”

Por lo que respecta específicamente al contexto en el que nos encontramos, relativo a la tramitación de una queja o denuncia presentada por el progenitor de un alumno de un centro público sobre la actuación de un trabajador del mismo centro (personal docente o directivo) , la Resolución de 24 de mayo de 2004 de la Secretaría General del Departamento de Enseñanza, dispone (punto 3º

“(…)

- la dirección de los Servicios Territoriales elaborará la propuesta de resolución y la notificará a todos los interesados, quienes podrán realizar alegaciones en el plazo de diez días; visto lo manifestado por los interesados, la dirección de los Servicios Territoriales adoptará la resolución oportuna sobre la queja, denuncia o reclamación presentada e indicará los recursos que, por vía administrativa, procedan. A continuación, los Servicios Territoriales tendrán que notificar la resolución adoptada a la persona afectada y, como mínimo, al primer firmante de la queja, y trasladar copia a la dirección del centro ya la Inspección de Enseñanza.”

La legislación de procedimiento administrativo aplicable reconoce el derecho de las personas interesadas a acceder a la información que consta en el procedimiento ya obtener copias en unos términos bastante amplios. También tienen el derecho a utilizar los recursos previstos por el ordenamiento jurídico respecto de las decisiones administrativas que les afecten.

En el caso concreto, el acceso a la información que consta en el procedimiento de queja por parte de la persona reclamante (quien formula la queja), como interesado, debe abarcar en todo caso la propuesta de resolución así como la resolución del procedimiento.

Esto no significa que este derecho de acceso sea un derecho absoluto. Hay que tener presente que si entra en conflicto con otros derechos, como podría ser en este caso el derecho fundamental a la protección de datos personales (artículo 18.4 CE), habrá que realizar una ponderación de los diferentes derechos en juego, para decidir cuál debe prevalecer y en qué medida.

De hecho, la propia LPAC establece que es necesario aplicar las limitaciones previstas en la legislación de transparencia cuando regula la obtención de copias o el acceso al expediente de las personas interesadas en el trámite de audiencia previsto en el artículo 82.1. Esta previsión debe entenderse también de aplicación respecto del derecho de acceso previsto en el artículo 53.1.a) de la LPAC, y, en consecuencia, será de aplicación lo establecido en los artículos 23 y 24 de el LTC.

V

Como se ha visto, el objeto de la presente reclamación es el informe de la Inspección de Educación resultante de la fase de investigación previa, así como aquella otra documentación que, en su caso, se disponga de las diligencias de investigación practicadas (entrevistas y requerimientos de información).

En esta información o documentación está claro que, aparte de la información sobre la misma persona reclamante a la que, como se ha dicho, tendría derecho a acceder sobre la base del artículo 15 del RGPD, y de la identificación del inspector de educación u otro personal que haya intervenido en la investigación en ejercicio de sus funciones, a la que puede tener acceso de acuerdo con el artículo 24.1 LTC, constará información relativa a la persona o personas denunciadas o investigadas (personal directivo y/o docente) por la presunta comisión de alguna actuación irregular en el ejercicio de sus funciones, que podría constituir una infracción administrativa o falta sancionable en materia disciplinaria.

De acuerdo con la Resolución de 24 de mayo de 2004 de la Secretaría General del Departamento de Enseñanza, al resolver sobre la queja, denuncia o reclamación, la dirección de los Servicios Territoriales podrá decidir, entre otras posibilidades, abrir el procedimiento adecuado a los efectos exigir responsabilidades en el ámbito disciplinario (punto 4º del anexo 2).

El artículo 23 de la LTC, relativo a los datos personales merecedores de especial protección, establece que “las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidas, como las relativas a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente por el mismo mediante escrito que debe acompañar a la solicitud.”

En términos similares, el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), en su redacción dada por la disposición final undécima de la LOPDDDD, dispone que:

“1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelan la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, 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 hubiera hecho manifiestamente públicas las datos con anterioridad a que se solicite el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comportaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo 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.”

Desde la perspectiva de la protección de datos, aunque las actuaciones previas finalicen con su archivo y no se incoe el correspondiente procedimiento disciplinario, la información sobre las personas denunciadas o investigadas se considera información relacionada con la comisión de infracciones administrativas. Hay que tener presente que el mero hecho de facilitar información de una persona que ha sido investigada por unos hechos que podrían ser constitutivos de una infracción disciplinaria podría ocasionar un grave perjuicio en su privacidad, particularmente, en atención a la naturaleza de los hechos investigados (en este caso, se trata de unos hechos que podrían constituir una actuación discriminatoria hacia un menor de edad). Esto hace que, a pesar de la duda que pueda surgir respecto a su inclusión en el régimen de acceso del artículo 23 de la LTC -por no haberse iniciado el procedimiento disciplinario-, una ponderación razonada entre los distintos derechos e intereses en juego que debería hacerse de acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC, también nos obligaría a tener en cuenta esta circu

Aparte de esta información relativa a la comisión de infracciones administrativas, no se puede descartar que, fruto de las declaraciones efectuadas por las propias personas investigadas (personal docente y directivo) y en atención al contexto en el que se producen los hechos, también pudiera constar otra información en la documentación controvertida que debiera protegerse especialmente, tales como, explicaciones o detalles que hayan dado sobre las consecuencias que la problemática planteada produce en su propio estado de ánimo, psicológico o físico.

El artículo 23 de la LTC sólo permite el acceso a la información relativa a la comisión de infracciones por terceras personas y/oa otros datos merecedores de especial protección con el consentimiento expreso y por escrito de las personas afectadas por el acceso solicitado. El artículo 70.2 del RLTC establece que corresponde a la persona solicitante aportar este consentimiento en el momento de la solicitud de acceso, lo que no consta que se haya producido en este caso. Sin embargo, el artículo 15.1 del LT permite también el acceso a este tipo de datos cuando esté amparado en una norma con rango de ley.

Teniendo en cuenta que la finalidad primordial del derecho reconocido en el citado artículo 53.1.a) de la LPAC (y en términos similares en el artículo 26 de la Ley 26/2010) es garantizar el derecho de defensa (artículo 24.1 CE y 53.1.e) LPAC) de la persona interesada en el procedimiento y que, en este caso, la persona interesada es el firmante de la queja o denunciante de los hechos (no así la persona afectada por la queja, por tanto, el investigado), a fin de admitir el acceso de la persona reclamante a información de esta naturaleza sensible propia de las personas investigadas sería necesario que dicha información fuera relevante para la defensa de sus intereses legítimos en el procedimiento de queja.

En este sentido, la persona reclamante argumenta que “el contenido del informe de la Inspección de Educación del día 12-5-2021 es una información a la que tengo derecho y es fundamental para ejercer la

defensa de los derechos legítimos de mi hijo menor de edad en su escolaridad pública. En el procedimiento, debo conocer la versión y narración expresa de los hechos por parte de los responsables de los hechos, por la eventual aportación de pruebas en contra.”

También aduce que “el acceso que reclamo a la copia del informe de la Inspección de Educación del día 12-5-2021 y otros actos dictados en el procedimiento controvertido, podría ser una prueba reciente y fundamental de la inactividad administrativa que impugnamos judicialmente.”

En el informe de la Inspección de Educación y, en su caso, en la documentación generada durante las diligencias de investigación puede constar o desprenderse información diferente o complementaria a la referida en la propuesta de resolución (de la que ya tendría conocimiento de la persona reclamante) que podría resultar relevante para la pretensión pretendida por la persona reclamante, en cuanto a la defensa de los derechos e intereses legítimos de su hijo menor en su escolaridad, especialmente en este caso, en que la dirección de Servicios Territoriales propone la desestimación de su denuncia

Esta información también puede servir para evaluar la gestión realizada en el caso concreto por el Departamento en ejercicio de sus funciones de inspección del sistema educativo, que incluyen la supervisión, el asesoramiento y la evaluación de los centros y servicios educativos, a efectos de asegurar la aplicación del ordenamiento y garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes que se derivan (artículo 178 Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación).

Hay que tener, además, en consideración que la identidad de las personas investigadas (personal directivo y/o docente) parece ser ya conocida por la persona reclamante, dado el contexto en el que se producen los hechos denunciados y los términos de su denuncia .

También que los hechos atribuidos a las personas investigadas y sobre los que han prestado declaración o aportado información durante la fase de investigación, y que también se habrán recogido en el Informe de la Inspección de Educación, con mayor o menor detalle, son hechos en los que ha participado directamente la persona reclamante (y su hijo).

Tal y como se ha expuesto, el artículo 15 del RGPD establece el derecho de acceso a la propia información personal (y la de su hijo menor de edad), por lo que respecto a esta información la ponderación se ha de decantar necesariamente a favor del acceso. Esto incluye también la identidad de las personas que (por ejemplo como testigos) hayan podido aportar alguna información sobre el reclamante o su hijo, salvo que hayan alegado alguna circunstancia que justifique limitar el acceso.

Consta en el expediente que el Departamento habría cumplido con el trámite de audiencia previsto en el artículo 31 de la LTC y en el artículo 62 del RLTC, sin que ninguna de las terceras personas afectadas haya presentado, dentro del plazo concedido, alegaciones para oponerse al acceso a la información pública solicitada por la persona reclamante.

También consta que la persona reclamante ya dispondría de la identificación del inspector de educación así como del resto del personal del Departamento que ha intervenido en el procedimiento de queja.

En atención a las circunstancias concurrentes en el presente caso a la vista de la información de que se dispone, debe concluirse que resultaría justificado el acceso de la persona reclamante al informe de la Inspección de Educación de 12 de mayo de 2021 y , en su caso, otra documentación generada en el transcurso de la fase de investigación, tal y como solicita.

Esto, sin perjuicio de que, en su caso, deba omitirse de esta documentación otra información que deba protegerse especialmente de acuerdo con el artículo 23 de la LTC y/o que resulte irrelevante para la pretensión de la persona reclamando, como por ejemplo, otros datos identificativos distintos al nombre y apellidos, o aquellas explicaciones o detalles que hayan dado sobre su propia situación laboral o sobre las consecuencias que la problemática produce en su entorno de trabajo o, incluso, en su propio estado de ánimo, psicológico o físico.

Conclusión

Teniendo en cuenta que, por la información de que se dispone, nos encontraríamos ante un procedimiento no finalizado en el momento de la solicitud de acceso, en el que la persona reclamante ostentaría la condición de interesada, y el resto de circunstancias concurrentes, es necesario reconocer el derecho de la persona reclamante a acceder y obtener copia del Informe de la Inspección de Educación y, en su caso, otra documentación elaborada en el seno de la fase de investigación previa. Ello, sin perjuicio de omitir aquellos datos que resulten innecesarios o irrelevantes para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, tal y como se expone en el fundamento

Barcelona, 3 de septiembre de 2021

Traducción Auto