

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la denegación del acceso al expediente de la aplicación del protocolo contra el acoso escolar en el caso de una menor.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación, presentada en relación con la denegación del acceso al expediente de la aplicación del protocolo contra el acoso escolar en el caso de una menor .

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, informo de lo siguiente:

Antecedentes

1. En fecha 13 de septiembre de 2022, un ciudadano dirige un escrito en el que solicita la información pública siguiente:

“Por todo lo expuesto, ejerciendo mi derecho de acceso a la información pública solicito que el colegio concertado (...)me facilite la siguiente documentación e información.

- La integridad de la documentación que conforma el expediente de la aplicación del protocolo contra el acoso y ciberacoso entre iguales en el caso de mi hija(...).*
- La correspondencia con las partes afectadas.*
- Las actas de las diferentes entrevistas:*
 - o *Con menores sitiados donde se explore en que consistían los episodios de acoso con la correspondiente recogida de pruebas gráficas que sustentaban su relato.*
 - o *Con las menores acosadoras y sus medios de prueba.*
 - o *Con los observadores*
 - o *Con las familias (acosadoras y asediadas) y aportación de documentación/probas.*
- El acta de constitución del equipo de valoración, donde consten sus miembros y las consideraciones a las que llegaron.*
- Documentación y pruebas en que la directora del centro basa sus valoraciones, enumerando los supuestos casos de acoso indirecto y porque no menciona el ciberacoso que estaba sufriendo mi hija (del que la dirección del centro era conocedora).*
- ¿Por qué en el protocolo no se menciona a una de las menores denunciadas como acosadora, que precisamente es hija de una trabajadora del centro?*
- Porque en el protocolo no se menciona que una trabajadora del centro y madre de una de las niñas acosadoras (la que el protocolo no recoge) abordó a mi hija en la calle para intentar persuadirle de que denuncia la situación de acoso.*

- *A partir de que información y argumentos el colegio añade a un niño (PS) como presunto acosador en el protocolo. Un niño que ni la menor sitiada ni la familia habían mencionado nunca.*
- *Si el escrito difamatorio firmado por varios padres y madres de las familias acosadoras formaba parte del protocolo.*
- *Que se nos informe, tal y como recoge el informe de valoración en qué momento y con qué medio se comunicó la valoración del protocolo al EAP. Esta afirmación es falsa, prueba de ello es que Educació ha recriminado en varias ocasiones al colegio que no informara al EAP.*
- *Que la dirección del colegio aclare la afirmación "se aprecian algunos momentos concretos de acoso a las alumnas EC y IV, pero no un acoso como tal".*

2. En fecha 11 de octubre de 2022, el Departamento requerido dicta resolución por la que se desestima la solicitud de acceso a la información pública solicitada. La desestimación se fundamenta en *"el hecho de que la documentación solicitada contiene información de menores de edad y datos considerados especialmente protegidos. Además, la divulgación de esta información puede afectar al libre desarrollo de la personalidad en el futuro de estos menores de edad.* (Fundamento de derecho 8).

3. En fecha 12 de octubre de 2022 la persona solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra el Departamento por la denegación del acceso al expediente relativo al acoso de su hija. En la reclamación hace constar que quiere acceder a:

"Acceso a la documentación del expediente de la aplicación del protocolo contra el acoso en el caso de mi hija. (...)"

4. En fecha 25 de octubre de 2022 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. No consta entre la documentación enviada el informe correspondiente del Departamento ni el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información.

5. En fecha 25 de octubre de 2022 el reclamante envía correo electrónico a la GAIP donde manifiesta, en relación con su reclamación, que no es su intención tener acceso a datos personales y mucho menos si se trata de datos de menores. En este sentido solicita que la información le sea entregada de forma anonimizada.

6. En fecha 3 de Noviembre de 2022 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.

Fundamentos Jurídicos

Y

(...)

II

La reclamación se interpone contra la denegación por parte de un Departamento del acceso a la documentación del expediente de aplicación del protocolo contra el acoso y ciberacoso entre iguales , relativo a la hija del reclamante. Hacer notar que el objeto de la reclamación es coincidente con el de una reclamación anterior, que fue objeto del informe IAI 37/2022 de esta Autoridad, de fecha 30 de septiembre de 2022.

En la presente reclamación no consta, entre la documentación remitida por la GAIP, el expediente completo de aplicación del protocolo reclamado. Únicamente consta, aportado por el propio reclamante, el Informe valoración de aplicación del protocolo firmado por la directora del centro. Aunque no se disponga del expediente completo, se puede prever que éste contenga datos personales tanto de la hija del reclamante como de los otros menores implicados, así como de los padres de éstos y los responsables de la tramitación del expediente, entre otros. En la medida en que esta información contiene datos personales será de aplicación el RGPD.

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 , cotejo 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*”.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en esta base jurídica del artículo 6.1.c) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

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 (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 de que dispone el Departamento vinculada al caso de presunto acoso escolar de la hija menor de la persona reclamante objeto de reclamación es información pública a los efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, 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).

En concreto, y en lo que concierne al derecho a la protección de datos personales, hay que tener en cuenta lo establecido en los artículos 23 y 24 de la LTC, así como los principios de la normativa de protección de datos personales.

III

La resolución del Departamento de Educación que deniega el acceso a la información objeto de la reclamación se fundamenta en la que la información contiene categorías especiales de datos relativas a menores.

Por lo que respecta a las categorías especiales de datos el artículo 23 de la LTC, establece lo siguiente:

“Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, l 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 a través de un escrito que debe acompañar la solicitud.”

En caso de que el expediente reclamado contenga categorías especiales de datos de la hija del reclamante, en tanto que ésta es una menor y el reclamante sea titular de la potestad parental, habrá que tener en consideración que el artículo 15 del RGPD reconoce el derecho de acceso a la propia información personal 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 ya 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 las 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, oa oponerse a dicho tratamiento;*
- f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control;*
- g) cuando las 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 las 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 9/2021, IAI 21/2021, IAI 51/2021 o IAI 3/2022, que se pueden consultar en la web de la Autoridad), en base en el artículo 15 del RGPD la persona reclamante 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.

Además, el artículo 12.6 de la LOPDDDD, 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 corresponderles en el contexto de la presente ley orgánica ”.*

Por aplicación de la normativa mencionada la persona reclamante, en la medida en que sea titular de la potestad parental, tiene derecho a conocer la información que sobre su hija menor esté tratando el Departamento y que conste en el expediente sobre la aplicación del protocolo de acoso escolar entre iguales, que forme parte de dicha documentación.

En caso de que el expediente reclamado contuviera datos de otros menores distintos de la hija del reclamante, o de otras personas, que requieren una protección especial de acuerdo con el artículo 23 LTC, habría que denegar el acceso a esta información .

IV

Se debe prever que el expediente reclamado contenga también información relativa a las autoridades o trabajadores públicos que han intervenido con motivo de las funciones que tienen asignadas, en su tramitación. Respecto a esta información hay que tener en cuenta las previsiones del artículo 24.1 de la LTC, que dispone lo siguiente:

“1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya de prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.”

Este artículo de la LTC permite acceder a los datos meramente identificativos de las personas que intervienen en razón de sus funciones en los diferentes procedimientos o actuaciones públicas llevadas a cabo por la Administración, salvo que concurren circunstancias concretas que justifiquen la prevalencia del derecho a la protección de datos de la persona o personas afectadas u otros derechos constitucionalmente protegidos.

El artículo 70.2 del RLTC concreta qué se entiende por datos personales meramente identificativos en los siguientes términos:

“A efectos de lo que prevé el artículo 24.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, son datos personales meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o lugar ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas.

En los casos en que la publicación o el acceso a un documento administrativo requiera la identificación del autor, se eliminarán, especialmente, los datos de localización, el número del documento nacional de identidad o documento equivalente y la firma manuscrita.

Si la firma es electrónica, debe publicarse el documento firmado electrónicamente de forma que no se pueda acceder a las propiedades del certificado electrónico empleado para la firma.

Los datos de localización deben suprimirse en caso de que no se trate de los datos meramente identificativos del autor en su condición de cargo o personal al servicio de las administraciones públicas.”

En atención a los artículos transcritos, facilitar el acceso de la persona reclamante a los datos meramente identificativos de las personas que, en atención a las responsabilidades o funciones que tienen asignadas, han participado en la aplicación del protocolo de acoso escolar entre iguales en el centro escolar de su hija y/o en su control, en los términos apuntados, a priori no sería contrario al derecho a la protección de datos personales. Esto, salvo que, excepcionalmente, en un caso concreto deba prevalecer la protección de datos

personales u otros derechos constitucionalmente protegidos, lo que no consta en el presente caso.

Tal y como indica el propio artículo 70.2 del RLTC, no resulta pertinente en estos casos facilitar otros datos identificativos de los empleados o cargos públicos -tales como el número de DNI o la firma manuscrita- que puedan constar en la documentación objeto de acceso, dado que estos datos, desde el punto de vista del principio de minimización (artículo 5.1.c) RGPD), resultan innecesarios para la finalidad pretendida, esto es que el ciudadano pueda identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas que el atiende en su actuación ante la Administración pública y/o bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos.

En consecuencia, debería eliminarse el número de DNI y la firma manuscrita de las autoridades y empleados públicos que puedan constar en la documentación reclamada.

V

En cuanto al resto de información que pueda contener el expediente reclamante que no tenga la consideración de categorías especiales de datos en los términos del artículo 23 LTC, será necesario aplicar el artículo 24.2 de LTC según el cual:

“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

- a) El tiempo transcurrido.*
 - b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.*
 - c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.*
 - d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.*
- (...).”*

En primer lugar, debe hacerse una consideración respecto de los datos que pueden constar en el expediente, relativos a los maestros, tutores o la directora del instituto, por haber intervenido en la tramitación del expediente. Dado que el centro escolar que ha tramitado el expediente reclamado es un centro concertado, sus trabajadores no tendrán, en principio, la condición de funcionarios o empleados públicos. En este caso, la ponderación del artículo 24.2 LTC debe tener en consideración, por un lado que las funciones que desempeñan estos trabajadores son, en principio, las mismas que las que corresponderían a los empleados públicos respecto de los cuales el artículo 24.1, prevé, como se ha expuesto, que debe darse acceso a sus datos identificativos, así como las expectativas de privacidad que estos trabajadores puedan tener respecto de las actuaciones realizadas en ejercicio de sus funciones. Por otra parte, es probable que esta información ya sea conocida por el reclamante y, por tanto, el perjuicio que pueda producirse en su privacidad debe

considerarse menor. En atención a estas consideraciones, la ponderación debe ser favorable al derecho de acceso a los datos identificativos de estas personas.

En cuanto al resto de información que contenga datos personales del reclamante o de su hija, el primer elemento a tener en consideración en la ponderación del artículo 24.2 LTC es el derecho reconocido en el artículo 15 RGPD, que como se ha expuesto en el fundamento IV de este informe otorga al reclamante el derecho a conocer la información que sobre su hija menor esté tratando el Departamento a raíz de la aplicación del protocolo de acoso escolar entre iguales y que forme parte del expediente reclamado.

La existencia de este derecho, reconocido por la normativa de protección de datos, hace decantar necesariamente la ponderación a que se refiere el artículo 24.2 de la LTC en favor del acceso a los propios datos que consten en la documentación reclamada, que incluiría los datos de su hija.

El derecho de acceso a la propia información abarca también, entre otros aspectos, el derecho a conocer el origen de esta información (artículo 15.g) (RGPD). En los escritos que acompañan a la reclamación, la persona reclamante hace referencia a que se efectuaron entrevistas con los padres de las menores presuntamente acosadoras. En caso de que en el expediente conste información relativa a entrevistas o declaraciones efectuadas por terceras personas como podrían ser las declaraciones de otros menores compañeros de la hija del reclamante o de sus padres, desde la perspectiva del artículo 24.2 del 'LTC, y en relación con el artículo 15.4 del RGPD, es necesario ponderar si la persona reclamante tendría derecho a conocer tanto la identidad de estas personas como las declaraciones efectuadas.

A tal efecto, aunque el artículo 18.2 de la LTC prevé que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública *“no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, no está sujeto a motivación y no requiere la invocación de ninguna norma”*, conocer la motivación de la solicitud puede ser un elemento relevante a tener en cuenta.

De acuerdo con las manifestaciones formuladas por la persona reclamante en su reclamación la finalidad del acceso pretendido es *poder perseguir la mala praxis del colegio (...)y de la Inspección educativa en la aplicación del protocolo contra el acoso en el caso de mi hija”*.

En este sentido, conocer cuál es el origen de la información que afecta a la persona reclamante y su hija puede ser relevante para poder rebatir determinados hechos o situaciones descritas por estas terceras personas, en la medida en que han podido incidir en la decisión del centro escolar sobre la existencia o no de indicios de acoso escolar a la menor.

Hay que tener en cuenta que de acuerdo con lo que prevé el artículo 24 de la Constitución Española, todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos, así como, entre otros, tienen derecho a utilizar los elementos probatorios que sean pertinentes para su defensa.

En este contexto, a efectos de garantizar el adecuado ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), no puede descartarse que la persona reclamante tenga que poder acceder a aquella información que le sea necesaria para la defensa de los suyos

derechos e intereses, o los de su hija menor de edad, incluida información personal. En este caso, conocer qué personas atribuyen a la hija menor de edad de la persona reclamante y también a sí misma unos hechos y/o actuaciones que atentaría sus intereses, podría ser relevante para su derecho de defensa.

Además, no puede descartarse, dado el contexto en el que se producen los hechos denunciados, que la identidad de estas personas (o de algunas de ellas), pueda ser conocida por la persona reclamante.

Desde el punto de vista de las personas afectadas, revelar información sobre la identidad de estas terceras personas que han podido aportar información de la persona reclamante y su hija, puede comportarles alguna afectación en la medida en que se trata de personas con quienes, tanto ellas como sus hijos, comparten en el entorno escolar. La revelación de lo que hayan podido decir o no decir respecto de la persona reclamante, la hija y los hechos denunciados podría acabar afectando negativamente a las relaciones que todavía puedan mantener estas personas.

Por eso, esta Autoridad ha remarcado la especial relevancia que tiene en estos casos cumplir con el trámite de audiencia previsto en el artículo 31 de la LTC, y conocer si existen circunstancias personales o motivos que justificarían que se preservara su identidad .

Como ha puesto de manifiesto esta Autoridad con anterioridad, a efectos de limitar su acceso, es necesario acreditar circunstancias concretas que permitan apreciar un perjuicio claro por el hecho de que la persona reclamante pueda acceder a la identidad u otros datos personales de estas personas. Así, por ejemplo, no sería suficiente, a tal efecto, la mera manifestación de la negativa de la persona afectada en el acceso a sus datos.

En atención a las circunstancias concurrentes en el presente caso a la vista de la información de que se dispone, y sin perjuicio de lo que pueda resultar del trámite de audiencia mencionado, a priori se puede identificar con el nombre y apellidos a las terceras personas que han facilitado información sobre la persona reclamante y su hija, que puedan constar en el expediente, así como la información aportada.

Sin embargo, habría que eliminar otros datos identificativos de estas personas (números de DNI, firma) y datos de contacto, de acuerdo con el principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD), para resultar irrelevantes para la finalidad pretendida con el acceso.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impediría el acceso de la persona reclamante a la información contenida en el expediente de la aplicación del protocolo contra el acoso escolar, relativa a su persona e hija menor en la medida en que sea titular de la potestad parental. Tampoco habría inconveniente en facilitar el acceso a los datos meramente identificativos de los empleados públicos o cargos públicos encargados de la tramitación del expediente de acoso, ni de los maestros, tutores o directora del centro en el que se produjeron los hechos, que puedan constar. Asimismo, se podría facilitar acceso a los datos identificativos de las personas que han facilitado información sobre la hija del reclamante ya la información que sobre aquella aportaron al expediente, salvo que a raíz del trámite de audiencia resulte algún motivo que justifique su limitación.

En caso de que el expediente contenga categorías especiales de datos de otras personas distintas de la hija del reclamante habría que denegar el acceso a esta información.

Barcelona, 24 de noviembre de 2022

Traducción automática