

Resolución 414/2023, de 16 de octubre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-144/2022 / reclamación frente a la desestimación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el IES XXX (Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 15 de marzo de 2022, D. XXX remitió por correo electrónico al IES XXX (Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León) una solicitud de información pública dirigida a dicha administración autonómica. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

"1- Copia de los exámenes realizados por su hija durante este curso hasta la fecha actual.

2- Datos estadísticos de los resultados académicos de la materia de Física y Química, porcentaje de aprobados y nota media en la clase de 1º Bachillerato. Por cada examen realizado.

3- Cualquier otra variable aplicada en la evaluación de los alumnos...corrección de ejercicios, valoración del cuaderno, etc.

4- ¿Existe alguna herramienta para valorar el grado de conformidad del alumnado con los profesores?"

Segundo.- Con fecha 27 de abril de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la desestimación presunta del acceso a la información solicitada, en la que pone de manifiesto lo siguiente:

“Que he solicitado al IES XXX de León copia de los exámenes realizados por mi hija en la asignatura de Física y Química de 1º de Bachillerato que imparte.

SOLICITA: Que desde las instancias competentes urjan al IES XXX para facilitar la documentación solicitada, ya que la demora supone un perjuicio claro para mi hija”.

Tercero.- El día 30 de junio de 2022 se requiere a D. XXX para que, en un plazo de diez días hábiles, remita una copia de la solicitud de información dirigida al IES XXX de León cuya ausencia de respuesta ha motivado que se dirija a esta Comisión de Transparencia.

El reclamante presentó la documentación solicitada a través de la Sede Electrónica de la Comisión de Transparencia el día 25 de julio de 2022.

Cuarto.- Una vez subsanado el escrito de reclamación inicial, nos dirigimos a la Consejería de Educación, poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase lo que estimase oportuno sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

El día 16 de septiembre de 2022 se recibió la contestación de la Consejería de Educación, donde se pone de manifiesto lo siguiente:

“De los informes recibidos del Área de Inspección Educativa de la Dirección Provincial de León y de la Dirección del IES XXX de León, se explican las circunstancias acaecidas en relación con las solicitudes de D. XXX y se concluye que con fecha 24 de mayo de 2022, previa concertación de cita con los padres de la alumna, se hizo entrega a la madre de la alumna, de las copias de los exámenes realizados por su hija en la asignatura de Física y Química de 1º de Bachillerato”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de

recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que dirigió su solicitud de información pública al IES XXX (Consejería de Educación).

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“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”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 27 de abril de 2022, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 15 de marzo de 2022.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con el criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos

Quinto.- En el supuesto que nos ocupa, el reclamante solicita la siguiente información:

- *Copia de los exámenes realizados por su hija durante este curso hasta la fecha actual.*
- *Datos estadísticos de los resultados académicos de la materia de Física y Química, porcentaje de aprobados y nota media en la clase de 1º Bachillerato. Por cada examen realizado.*
- *Cualquier otra variable aplicada en la evaluación de los alumnos...corrección de ejercicios, valoración del cuaderno, etc.*
- *¿Existe alguna herramienta para valorar el grado de conformidad del alumnado con los profesores? ”.*

El análisis material de la actuación administrativa impugnada exige determinar si en el supuesto aquí planteado el objeto de la petición puede ser calificado como “información pública” y si resulta aplicable lo dispuesto en la LTAIBG.

Para ello, debemos partir de la definición de información pública contenida en el artículo 13 de la LTAIBG, precepto donde se define esta en los siguientes términos:

“Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

A la vista de esta definición, lo primero que debe ser puesto de manifiesto es que, con carácter general, la información pública comprende contenidos y documentos elaborados o adquiridos por la Administración (en este caso por la administración educativa), pero no incluye documentos que no sean preexistentes a la petición y que deban ser elaborados de forma específica para atender esta.

Pero, aun cuando el objeto de la petición pueda ser calificado como “información pública” teniendo en cuenta lo anterior, es posible que la aplicación de la LTAIBG pueda quedar desplazada en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG, de conformidad con la cual *“se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.*

Ahora bien, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 748/2020, de 11 de junio, *“el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”*.

En el supuesto planteado en la presente reclamación, más allá de la posible aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado segundo, en los términos expresados por el Tribunal Supremo, es cierto que la petición de información realizada y su posible satisfacción debiera desarrollarse en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Orden EDU/363/2015, de 4 de mayo, por la que se establece el currículo y se regula la implantación, evaluación y desarrollo del bachillerato en la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con el cual los alumnos y sus padres, madres o tutores legales pueden solicitar aclaraciones al profesorado y, en última instancia, a los jefes de los departamentos de coordinación didáctica, sobre lo establecido en las programaciones didácticas, sobre el proceso de aprendizaje del alumno o alumna y sobre las calificaciones o decisiones finales que se adopten como resultado del proceso de evaluación.

Ahora bien, una vez que el marco señalado, como ocurre en el supuesto planteado en la presente reclamación, no resulta suficiente para solucionar el conflicto entre el padre demandante de información y el centro educativo de que se trate, no parece que se pueda impedir que aquellos ejerzan un derecho de acceso a la información al amparo de lo dispuesto en la LTAIBG cuando el centro sea de titularidad pública, siempre que, eso sí, el objeto de su petición sea subsumible dentro del concepto de información pública recogido en su artículo 13. En este sentido, el hecho de que en la Orden EDU/363/2015, de 4 de mayo, citada existan normas referidas al acceso a determinada información, a las que después no referiremos, no implica que se regule un régimen jurídico específico de acceso a la información, en los términos previstos en la disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG.

Por otra parte, el hecho de que una solicitud de información, como la que aquí nos ocupa, persiga un interés legítimo pero privado (el de un padre relacionado con el proceso de aprendizaje y de evaluación de su hija menor de edad), no impide la aplicación de la LTAIBG. Así se ha señalado por el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1.519/2020, de 12 de noviembre, donde se ha señalado expresamente al respecto lo siguiente:

“(…) tampoco puede mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo (...) no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, que entre otras incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan «conocer cómo se toman las decisiones que les afectan», sin perjuicio además de que la solicitud de

acceso a una información pública por razones de interés privado legítimo no carezca objetivamente de un interés público desde la perspectiva de la transparencia que fomenta la LTAIBG, reseñada en su preámbulo, de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico. (...)

Como se aprecia con facilidad, en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razones del interés privado que las motiven”.

En consecuencia, si bien el marco inicial en el que se debe desarrollar el acceso a la información relativa al proceso de aprendizaje y evaluación de los alumnos y alumnas en un centro educativo de titularidad pública es el de la relación ordinaria entre sus padres, madres y tutores legales, de un lado, y el profesorado de otro, cuando este marco no evita el conflicto en cuanto al acceso por aquellos a información que pueda ser calificada como “información pública” en los términos previstos en el artículo 13 de la LTAIBG, no hay motivos jurídicos para impedir que pueda ejercerse el derecho de acceso regulado en esta Ley.

Sexto.- A partir de lo expresado en el expositivo anterior, procede ahora analizar de forma individualizada cada uno de los contenidos solicitados por la reclamante, a los efectos de calificar estos o no como “información pública” y de determinar la postura que proceda en cuanto a su acceso:

- *Copia de los exámenes realizados por su hija durante este curso hasta la fecha actual*

A este respecto, en el Anexo III del informe de 31 de agosto de 2022 de la Directora del “IES XXX” consta el recibí de D^a XXX de la entrega de las copias de los exámenes de Física y Química de 1º de Bachillerato de su hija que se enumeran a continuación:

- Exámenes de formulación de octubre de 2021 y enero de 2022
- Exámenes de física y química de octubre y noviembre de 2021, febrero y marzo de 2022.

Por todo lo anteriormente expuesto, el IES XXX ha procedido a entregar la documentación solicitada por el reclamante el día 24 de mayo de 2022.

- *Datos estadísticos de los resultados académicos de la materia de Física y Química, porcentaje de aprobados y nota media en la clase de 1º Bachillerato. Por cada examen realizado.*
- *Cualquier otra variable aplicada en la evaluación de los alumnos...corrección de ejercicios, valoración del cuaderno, etc.*

- *¿Existe alguna herramienta para valorar el grado de conformidad del alumnado con los profesores?*

Esta información puede ser calificada como “información pública” de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto define la información pública como: “*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*”.

Sin embargo, el informe de la Inspección Educativa de 31 de marzo de 2022 propone la denegación del acceso con base en lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales.

En estos mismos términos la Dirección Provincial de Educación se lo comunica al IES XXX el día 27 de abril de 2022.

Al respecto, hay que señalar, en primer lugar, que la protección de datos como límite de acceso a la información pública viene regulada en el artículo 15 de la LTAIBG que dispone que:

“1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen 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 hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase 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 conllevaran 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 aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. 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.”

Ahora bien, la información solicitada por el reclamante se refiere a meros datos estadísticos o numéricos, criterios de evaluación y calificación, o instrumentos de valoración del profesorado, que en ningún caso contienen datos personales, ni permite la identificación de los menores titulares de estos últimos.

Por todo lo anteriormente expuesto, dado que la aplicación de los límites del acceso debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad, la protección de datos no puede invocarse como límite de acceso a la información pública solicitada por el reclamante.

Por lo que respecta a los datos estadísticos de los resultados académicos de cada examen de la materia de Física y Química, porcentaje de aprobados y nota media en la clase de 1º Bachillerato, hay que señalar que las notas de los exámenes de los alumnos es una información que obra en el poder del centro, como elemento imprescindible para desarrollar el proceso de evaluación del alumnado.

Dicha información además, según el manual de acceso a la aplicación Infoeduc@, se pone a disposición de las familias de los alumnos a través del apartado “Calificaciones de controles y trabajos por evaluación” de cada una de las materias.

La información solicitada, por lo tanto, no parece requerir más que una mera recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adiconar los mismos pero sin que se requiera una labor de “reelaboración” en el sentido dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, de acuerdo con la interpretación realizada de esta causa de inadmisión por la Jurisprudencia y por los órganos de garantía de la transparencia.

Por lo que se refiere al acceso del resto de instrumentos de evaluación de la alumna, el artículo 21 de la Orden EDU/363/2015, de 4 de mayo, por la que se establece el currículo y se regula la implantación, evaluación y desarrollo del bachillerato en la Comunidad de Castilla y León, dispone que:

“La programación didáctica es el instrumento específico de planificación, desarrollo y evaluación de cada una de las materias y en ella se concretarán los distintos elementos del currículo para el desarrollo de la actividad docente en cada curso”

Así mismo, el artículo 8 Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato dispone que *“(…) los padres, madres o tutores legales (…) tendrán acceso a los documentos oficiales de evaluación y a los exámenes y documentos de las evaluaciones que se realicen a sus hijos o tutelados, sin perjuicio del respeto a las garantías establecidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y demás normativa aplicable en materia de protección de datos de carácter personal”*.

Por todo lo cual, el reclamante tiene reconocido el derecho a acceder al resto de documentación vinculada con los criterios de evaluación y calificación recogidos en la programación didáctica de la materia.

Finalmente, respecto a la existencia de instrumentos de valoración del profesorado por parte del alumnado, es una información vinculada a la organización y funcionamiento del centro educativo, que se puede facilitar al reclamante, siempre que existan dichos instrumentos de evaluación de la actividad de los docentes del centro.

Por todo lo anteriormente expuesto, procede la estimación parcial de la reclamación presentada por D. XXX.

Séptimo.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, dado que el reclamante no ha señalado otro medio, el acceso a la información pública se ha de realizar forma electrónica.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la desestimación presunta de la información pública solicitada por D. XXX ante el IES XXX (Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León)

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta resolución, la Consejería de Educación deberá facilitar al reclamante la siguiente información:

- Datos estadísticos del grupo A de 1º de Bachillerato, donde cursa estudios la hija del reclamante, correspondiente a los exámenes realizados en la materia de Física y Química desde septiembre de 2021 a marzo de 2022, relativos al porcentaje de alumnos aprobados y a la media de las notas de los alumnos en cada examen.
- Criterios de valoración y calificación de los alumnos en la asignatura de Física y Química de 1º Bachillerato.
- Existencia o no de herramientas de evaluación de la actividad docente del profesorado por los alumnos del centro.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y a la Consejería de Educación.

Cuarto.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a 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 PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López