

## Resolución 159/2024, de 7 de junio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

**Asunto: expediente CT-668/2022 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León**

### I. ANTECEDENTES

**Primero.-** Con fecha 13 de octubre de 2022, se presentó por D.ª XXX una solicitud de información pública dirigida a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

*“Información, en formato digital (pdf), del número de Alumnado con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo (ACNEAE) inscrito en el fichero automatizado de los datos relativos al alumnado con Necesidades Educativas Específicas, creado en la Consejería de Educación por Orden EDU/571/2005, de 26 de abril, en cada una de las categorías que establece la normativa vigente, es decir, ACNEE, TDAH, ANCEE, AACC y DEA, clasificado por sexos y cursos, matriculados en los centros educativos citados, durante los cursos académicos: 2020/2021, 2021/2022 y 2022/2023 (primer trimestre curso escolar). Y que dicha información se facilite por vía electrónica al siguiente correo electrónico: [XXX@XXX.XXX](mailto:XXX@XXX.XXX)”.*

Los centros educativos a que se hacía referencia en la solicitud eran el IES XXX, IES XXX y el CEIP XXX, todos ellos de la ciudad de XXX.

La citada solicitud fue denegada por Orden de 20 de octubre de 2022, de la Consejería de Educación, por la que se resuelve la solicitud de acceso a la información pública formulada por Dña. XXX (1733B/2022). En la parte dispositiva de la misma se indica lo siguiente:

*“Inadmitir la solicitud de acceso a la información pública formulada por DÑA. XXX, por encontrarse parte de la información solicitada en proceso de elaboración, y atender el resto al derecho a la protección de datos de los alumnos afectados, todo ello en base a los artículos 18 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.*

**Segundo.-** Con fecha 27 de octubre de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.<sup>a</sup> XXX, frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

**Tercero.-** Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Educación poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 24 de enero de 2023, se recibió la contestación de la Consejería a nuestra solicitud de informe en la que, entre otras cuestiones, se indicaba que *“una vez recibido el requerimiento de la Comisión de Transparencia, y puestos en contacto con la Dirección General de Planificación, Ordenación y Equidad Educativa, se confirma que no ha habido variaciones respecto a la situación que refleja la contestación inicial a la solicitud de información pública, por lo que se mantiene en sus idénticos términos”.*

## 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 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 legitimada para ello, puesto que su autora es la misma persona que se había dirigido en solicitud de información a la Administración autonómica, viendo denegada su petición.

**Cuarto.-** La reclamación, cuyo objeto es la Orden de 20 de octubre de 2022 de la Consejería de Educación citada en el expositivo primero de los antecedentes, ha sido formulada dentro del plazo de un mes desde su notificación, contemplado en el artículo 24.2 de la LTAIBG.

**Quinto.-** Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo dispuesto en su preámbulo, tiene como finalidad incrementar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información - regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

*“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.*

Asimismo, como premisa básica, procede señalar que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. 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”*.

Partiendo, por tanto, de la aplicación de la LTAIBG a la solicitud presentada por D.<sup>a</sup> XXX, lo primero que debemos poner de manifiesto es que esta Ley regula en la sección 2.<sup>a</sup> del capítulo III de su título I un procedimiento que da comienzo con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; continúa con la tramitación de la citada solicitud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, en cuyo tercer apartado se prevé que, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de un tercero, se le debe conceder a este un plazo para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas; y finaliza con una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo. En esta resolución se debe reconocer el derecho del ciudadano de que se trate a acceder a la información pública solicitada, salvo que este derecho se vea afectado por los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG o concurra alguna de las causas de inadmisión del citado artículo 18.

En este caso, además, resulta de aplicación lo dispuesto en el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León, al tratarse de una solicitud de información dirigida a la Consejería de Educación, integrante de la Administración General de la Comunidad.

**Sexto.-** A la vista de la normativa señalada, procede analizar la corrección jurídica de la decisión adoptada por la Consejería de Educación, diferenciando para ello los dos argumentos jurídicos utilizados en la Orden de 20 de octubre de 2022 para inadmitir la solicitud de acceso a la información. En este último sentido, los fundamentos jurídicos cuarto y quinto de esta Orden ponían de relieve lo siguiente:

*“Cuarto.- En consonancia con lo anterior, el artículo 18 de la LTAIBG establece como causas de inadmisión, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. Circunstancias que concurren en el presente caso, ya que los datos del «Alumnado con Necesidades Educativas Específicas» del presente curso 2022/2023, se encuentran en proceso de elaboración, ya que su validación en las aplicaciones informáticas, tanto la general (Alumnos y grupos ALGR) como la específica de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (ATDI) no se cierra hasta bien entrado el mes de noviembre de cada curso escolar.*

*Quinto.- Por lo que se refiere a la solicitud de desglose por centros educativos del «Alumnado con Necesidades Educativas Específicas», referido a cursos anteriores, es preciso señalar que colisiona frontalmente con el derecho a la protección de datos establecido por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, que otorga una especial protección a los datos de salud en su artículo 9. Una protección especialmente rígida que se extiende a los datos reveladores del origen étnico o racial de las personas, las convicciones religiosas o políticas, la afiliación sindical, etc. y que solo puede levantarse por causas que no concurren en el presente caso. Siendo que la revelación del número de alumnos con cualquiera de las patologías que se recogen en el fichero ATDI, podría en muchos casos singularizar a dichos alumnos, concediendo una información que atentaría gravemente contra su derecho a la protección de sus datos y su privacidad”.*

En relación con la causa de inadmisión de la solicitud de información pública que se alega, la que contempla el artículo 18.1 de la LTAIBG (información que esté en curso de elaboración), se puede deducir que en el momento en que se adopta esta Resolución, caso de haber existido, ya ha desaparecido, pues desde el mes de noviembre de 2022 en que se procede a su validación en las aplicaciones informáticas, “tanto la general (Alumnos y grupos ALGR) como la específica de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (ATDI)”, ha transcurrido un espacio temporal largo (año y medio), razón por la cual se encuentra justificado que esta información deba ser facilitada ahora a la reclamante.

En cuanto a la posible aplicación a la solicitud de información pública del límite recogido en el artículo 15 de la LTAIBG, en primer lugar, cabe decir que en relación con la protección de datos personales, debemos comenzar señalando que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, no se aplicará lo previsto en este precepto en cuanto a la protección de datos de carácter personal, cuando el acceso a la información pública se efectúa previa disociación de estos, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas. Ahora bien, cabe plantearse qué se entiende por “datos disociados” a estos efectos. Al significado y alcance del procedimiento de disociación se refirió la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, en sus Sentencias de 8 de marzo de 2002 (rec. 948/2000), y de 3 de marzo de 2014 (rec. 549/2012). En el fundamento de derecho quinto de la primera de ellas se afirmaba lo siguiente:

*“En línea con lo anterior el artículo 2. a) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, considera identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos características de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. No hay datos de carácter personal, y por tanto no es posible aplicar la Ley de Protección de Datos a los llamados «datos disociados» y así el mismo artículo 3 de la Ley, pero en su apartado f), define como «Procedimiento de disociación: Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable».*

*Procedimiento de disociación que consiste en eliminar la conexión entre el dato y la persona, en «despersonalizar» el dato, actuando como barrera que impide la identificación y entrañando en definitiva un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado. Sin embargo, y para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado) no es imprescindible una plena coincidencia entre el dato y una persona concreta, sino que es suficiente con que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados, tal y como se desprende del mencionado artículo 3 de la Ley, en sus apartados a) y f) y también el Considerando 26 de la invocada Directiva 95/46/CE que expresamente señala que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona; que los principios de la protección no se aplicarán a aquellos datos hechos anónimos de manera tal que ya no sea posible identificar el interesado; que los códigos de conducta con arreglo al art. 27 pueden constituir un elemento útil para proporcionar indicaciones sobre los medios gracias a los cuales los datos pueden hacerse anónimos y conservarse de forma tal que impida identificar al interesado”. (el subrayado es nuestro)*

Esta previsión debe completarse con la definición del procedimiento de “seudonimización” contenida en el artículo 4 (5) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, procedimiento que se define en esta norma en los siguientes términos:

*“El tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física e identificable”.*

Este procedimiento de “seudonimización” también ha sido denominado “disociación reversible”.

A la relación entre ambas definiciones y a las consecuencias de las mismas sobre el tratamiento de la información se refiere en el Considerando 26 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, donde se señala lo siguiente:

*“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o*

*indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación”.*

Considerando lo anterior, en el supuesto aquí planteado para determinar si la información solicitada se puede proporcionar disociada de datos personales a los efectos de lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, debemos establecer si el acceso a aquella permitiría identificar a los menores afectados por necesidades específicas de apoyo educativo.

Al respecto, esta Comisión ya ha puesto de manifiesto que desagregar por centro educativo y curso los datos correspondientes a los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo no tiene por qué permitir, en principio, identificar a los menores afectados en los términos previstos en el artículo 4 (1) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016. En efecto, con carácter general, a partir del dato del número de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo matriculados en un centro, no es probable que estos puedan ser identificados, teniendo en cuenta factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, así como la tecnología disponible.

En este sentido, la aplicación del límite de la protección de datos personales a la divulgación de información relativa al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo ya dio lugar a la presentación de dos reclamaciones anteriores ante esta Comisión de Transparencia, en este caso respecto a dos centros educativos concretos, quien en sus Resoluciones 110/2018, de 21 de mayo (expediente CT-0027/2018) y 146/2019, de 30 de septiembre (expediente CT-0237/2018) consideró que divulgar aquella información no permitía identificar a los alumnos afectados y, por tanto, que no tenía amparo en la normativa aplicable la denegación que había sido acordada por la Consejería de Educación. En esta segunda Resolución se entendió que proporcionar la información desagregada por cursos para dos de los centros educativos sobre los que se vuelve a pedir información ahora tampoco permitía aquella identificación.

No obstante, debemos recordar que en aquellos casos de centros educativos de tamaño reducido donde el porcentaje de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo sea alto respecto al total de alumnos matriculados en todo el centro o en cada uno de los cursos, proporcionar la información desagregada por centros o por cursos permitiría identificar con un alto grado de probabilidad a los primeros; a modo de ejemplo, podría concurrir esta

identificación probable si, respecto a un número bajo de alumnos matriculados en un centro o en un curso, se señalara un número relativamente alto de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo.

En el supuesto planteado en esta reclamación, en principio esta circunstancia no concurre, debido al número de alumnos matriculados, en el caso de los tres centros educativos radicados en la ciudad de XXX sobre los que se pide información, ya que, a juicio de esta Comisión de Transparencia, divulgar la información correspondiente al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo matriculado en cada uno de ellos no hace identificables, considerando lo anteriormente señalado, a los menores afectados en los términos previstos en la normativa reguladora de protección de datos. En este sentido, se ha tenido en cuenta la información proporcionada a la misma reclamante en 2019 respecto a dos de los tres centros sobre los que vuelve ahora a pedir información, como consecuencia de la Resolución 146/2019, de 30 de septiembre, antes citada, adoptada por esta Comisión en el expediente de reclamación CT-0237/2018.

En definitiva, en atención a los argumentos que se han expuesto se debe proporcionar a la reclamante la información relativa al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo de los tres centros educativos públicos identificados en su solicitud en la forma pedida por ella, puesto que, en principio, proporcionar tal información no permite la identificación de los alumnos afectados y, por tanto, no se vulnera el derecho a la protección de sus datos personales.

**Séptimo.-** Finalmente, desde un punto de vista procedimental, cabría plantearse si, en este supuesto, los centros educativos son “terceros” titulares de derechos o intereses afectados por la información solicitada a los efectos de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG y, en consecuencia, si es necesario realizar el trámite de audiencia a aquellos exigido por este precepto.

A juicio de esta Comisión, los centros educativos públicos no son “terceros” que deban ser necesariamente escuchados antes de proporcionar la información aquí solicitada, porque su titularidad corresponde a la propia Administración autonómica competente para resolver la solicitud.

Por tanto, puesto que a nuestro juicio los centros públicos no son “terceros” ajenos a la Administración educativa en el sentido previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, no es preceptivo realizar aquí el trámite de audiencia señalado.

**Noveno.-** 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”.*

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio.

En el caso que aquí nos ocupa, dado que el reclamante lo ha señalado expresamente, el acceso a la información pública se ha de realizar de 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** la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.<sup>a</sup> XXX ante la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución la Consejería de Educación deberá proporcionar a la solicitante por vía electrónica la siguiente información:

- Número de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo inscritos en el fichero creado en la Consejería de Educación, por Orden EDU/571/2005, de 26 de abril, en cada una de las categorías que establece la normativa vigente (ACNEE, TDAH, ANCEE, AACC y DEA), desglosado por sexos y cursos, matriculados en los centros educativos IES XXX, IES XXX y CEIP XXX, todos ellos de la ciudad de XXX, durante los cursos académicos 2020/2021, 2021/2022 y 2022/2023 (primer trimestre curso escolar).

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a D.<sup>a</sup> XXX, como autora de la reclamación, y a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León.

**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. Frente a la misma, 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