



Resolución RT 0845/2021

N/REF: RT 0845/2021

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad de Madrid / Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

Información solicitada: Información del procedimiento de absentismo escolar iniciado durante el curso 2020/21 en relación con su hija.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 26 de septiembre de 2021 la reclamante solicitó, al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹(en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Nos dirigimos a Vds. con el fin de ejercer nuestro derecho de acceso a la información del procedimiento de absentismo escolar iniciado el pasado curso 2020/21 para el que nos encontramos legitimados como padres de la menor [REDACTED]. Dicho derecho hemos tratado de ejercerlo hace un mes a través del Delegado de Protección de Datos y Formulario de acceso a datos del registro electrónico de la Comunidad de Madrid, sin respuesta, dirigiéndonos por tanto ahora también a la Agencia Española de Protección de Datos.»

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Desde que se inició el proceso en el curso 2020 no hemos tenido ningún tipo de documentación escrita relativa al proceso actas, expedientes, resoluciones, datos personales incluidos, origen de los mismos, cesionarios, finalidad, plazo previsto de conservación, etc por lo que solicitamos que dicha información nos sea remitida por correo electrónico en el plazo de 1 mes.»

2. Disconforme con la respuesta recibida el 29 de septiembre de 2021 por parte de la Consejería requerida —denegatoria de la información solicitada por «carecer de interés público» su divulgación y por tratarse de «un trámite de interés particular en el que se solicita el acceso a un procedimiento concreto de absentismo escolar referido a una menor y que, en consecuencia, contiene, además, datos protegidos»—, el 4 de octubre de 2021 la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).
3. El 7 de octubre de 2021 el CTBG remitió el expediente completo al Director General de Transparencia y de Atención al Ciudadano, así como a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, ambos de la Comunidad de Madrid, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas. En fecha 4 de noviembre se recibe escrito de alegaciones de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en el que se sostiene lo siguiente:

«PRIMERA.- En la reclamación se indica que no se está conforme con las razones dadas, puesto que se considera que no entran dentro de los criterios por los cuales no se puede acceder a la información demandada, considerándose, además, que se contradicen en el argumento de respuesta dado.

En respuesta a los motivos de la reclamación, y tomando como fundamento la Resolución dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con fecha 30 de noviembre de 2017, en contestación a la reclamación 333/2017, se puede resaltar las siguientes argumentaciones que se consideran de aplicación a la reclamación actual:

“El artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública” en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. Previsión que ha de complementarse con el contenido del artículo 13 de la LTAIBG en el que se define la “información pública”.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

“Cabe poner de manifiesto que el concepto de información pública que recoge la Ley, en función del cual puede presentarse una solicitud de acceso, se refiere a la información de la que disponga un organismo o entidad de los sujetos a la Ley en el momento en que se produce la solicitud. Y ello, para garantizar el objetivo que persigue la norma que no es otro que “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad”-artículo 1 de la LTAIBG-. Es decir, la Ley de transparencia no ampara solicitudes de información dirigidas a obtener información de carácter meramente administrativa o de funcionamiento (...), es decir, solicitudes de información sobre el estado de procedimientos o trámites administrativos que podrían ser perfectamente atendidas a través de servicios como los de información pública y atención ciudadana mediante sus diferentes medios de comunicación-buzones de información, etc.- (...)”

“En consecuencia, el ciudadano dispone de vías para obtener la información pretendida en el caso de referencia, entre las cuales no se encuentra la LTAIBG (...)”

De manera similar se pronuncia la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de fecha 7 de junio de 2020, dictada en contestación a la reclamación 805/2019, presentada contra la resolución de esta Secretaría General Técnica, de 18 de noviembre de 2019, en la que se indica:

“Así, la LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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”.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Este concepto debe ser entendido en relación con las finalidades de la LTAIBG. Según su Preámbulo, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Así, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, tal y como está configurado en esta norma, debe analizarse en relación con el interés público que pueda tener la divulgación de la información que se solicita.

De ello se desprende que el fundamento del derecho de acceso va más allá de la obtención de documentación en poder de las administraciones públicas y que no cualquier petición está amparada por esta norma. El derecho de acceso a la información es una vía específica desde la que obtener información sobre la actuación de los sujetos públicos con el objetivo de controlar esta actividad. Hay que tener en cuenta que la información que se facilita a través del ejercicio del derecho de acceso es susceptible de divulgarse, pues se considera pública.

Así se indicaba en ese caso, “no existe un interés público en conocer la matrícula y el resto de documentación de un expediente escolar de una alumna de un centro educativo –con independencia de quien la solicite-. Se trata de una cuestión exclusivamente particular y por ello, no amparada por la LTAIBG.”

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, la petición de acceso a la documentación del procedimiento de absentismo escolar de una alumna, con independencia de quien la solicite, aunque sean sus padres, no puede considerarse, tal y como se indicó en la resolución que ahora se reclama, objeto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al carecer de interés público la divulgación de la información demandada, pues se trata de una cuestión exclusivamente particular que, además, en este caso, afecta a una menor.

Por otro lado, es preciso añadir que en la argumentación anterior no se observa contradicción alguna, en el sentido alegado por la reclamante.

[...].»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar la presente resolución, se debe partir de la base que la LTAIBG tiene por objeto *«ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.»* A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *«información pública»*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se 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.»*

En función de los preceptos mencionados, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a *«información pública»* que esté en posesión del organismo al que se dirige, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. Entrando en el fondo del asunto, procede analizar si el acceso a la información solicitada, cuyo interés es esencialmente privado, queda o no amparado por la LTAIBG.

Si bien es cierto, como sostiene la Consejería en sus alegaciones, que en situaciones análogas este Consejo se ha pronunciado en sentido desestimatorio —así, en su resoluciones RT 0333/2017, de 4 de diciembre de 2017⁹ y RT 0805/2019, de 7 de junio de 2020¹⁰, denegó el

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2017/12.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2020/06.html

derecho de acceso a la información solicitada *«por cuanto su objeto no puede considerarse información pública de acuerdo con lo definido en el artículo 13 de la Ley 19/2013»* y por tratarse de *«una cuestión exclusivamente particular y por ello, no amparada por la LTAIBG»*, respectivamente—, con posterioridad a dichas resoluciones el Tribunal Supremo, en su sentencia 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:3870), ha venido a *«[a]clarar si la Administración puede limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información únicamente en los casos previstos en los artículos 14 y 18 de la Ley de transparencia, o si, en atención a la finalidad perseguida por la norma, puede oponer como causa de inadmisión a trámite de una solicitud de información la persecución de un interés meramente privado.»*

En la sentencia citada, el Tribunal Supremo anula la resolución desestimatoria R/0333/2017 del CTBG, con base, en síntesis, en los siguientes argumentos:

«CUARTO.- La posición de la Sala en relación con las cuestiones debatidas en el recurso de casación.

1.- Tanto la sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional como la resolución de la CTBG, coinciden en que la razón de la desestimación, respectivamente, del recurso de apelación y de la reclamación, se encuentra en que el contenido de la información a la que se pretende acceder es [...], persiguiendo por tanto el recurrente un mero interés privado que, según el CTBG y la Sala de la Audiencia Nacional, no puede ser incardinado dentro de las finalidades de control público o de rendición de cuentas, expresadas en el preámbulo de la LTAIBG.

Fuera de esta referencia al preámbulo de la LTAIBG, ni la resolución del CTBG, ni las sentencias del Juzgado Central y de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, fundamentan la denegación del acceso a la información solicitada en la cita de ningún concreto precepto del articulado del mencionado texto legal.

En relación con los preámbulos o exposiciones de motivos que anteceden el articulado de las leyes y de otras normas, el Tribunal Constitucional y esta Sala han señalado en diversas ocasiones que carecen de fuerza obligatoria propia, sin perjuicio de su importancia como criterio de interpretación del sentido de los artículos que integran la parte dispositiva de la norma.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en sentencia 31/2010 (FD 7), con cita de la STC 36/1981, ha señalado respecto de la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que:

"...sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que

el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico."

2.- Pero además considera la Sala que 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, pues puede contribuir -de forma indirecta si se quiere- a esa finalidad de 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.

3.- Como ya se ha dicho, ni la resolución de la CTBG, ni las sentencias del Juzgado Central y de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional efectúan ninguna cita, más allá del preámbulo, de alguno de los preceptos de la LTAIBG o de otro texto legal para fundamentar la denegación del acceso a la información solicitada. No obstante, examinaremos seguidamente las disposiciones de la LTAIBG sobre su objeto, ámbito de aplicación del derecho de acceso y sus límites y excepciones, para comprobar el tratamiento en el articulado del citado texto legal de las solicitudes de acceso motivadas por un "mero interés privado", que en este supuesto operó como causa de la denegación del acceso.

En principio y con los límites a que haremos referencia más adelante, el acceso a la información pública constituye una de las materias reguladas por la LTAIBG, que "tiene por objeto", de acuerdo con su artículo 1, los tres bloques de materias siguientes: ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, en tercer lugar, establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, y en lo que interesa a este recurso, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la actividad pública, sin que el indicado precepto establezca distinción o matización alguna por razón del interés público o privado de la información solicitada.

4.- [...].

El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información pública se delimita por el artículo 12 de la LTAIBG, en la forma siguiente:

"Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley."

Así pues, la LTAIBG reconoce la titularidad del derecho de acceso de forma muy amplia a "todas las personas", sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar a la del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que "cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder..." a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

Esta amplia delimitación subjetiva es igualmente similar a la que resulta del artículo 105.b) de la CE, que reconoce "a los ciudadanos" el acceso a los archivos y registros administrativos.

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 razón del interés privado que las motiven.

5.- Por su parte, el ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso se delimita, también de manera amplia, por el artículo 13 de la LTAIBG:

"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."

Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

En este caso, hemos de considerar que la información solicitada [...] encuentra acomodo en el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, que no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud [...].

6.- El derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG.

[...].

Pues bien, en el presente caso, ni la sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ni la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, ni la resolución del CTBG invocan ninguno de los anteriores límites o excepciones del derecho de acceso a la información pública establecidos por los

preceptos y disposiciones de la LTAIBG que acabamos de examinar, sino que como hemos visto justificaron la denegación del acceso solicitado exclusivamente en el interés meramente privado de la información, que carece de acomodo en las finalidades de control público o de rendición de cuentas, en los términos expresados por el preámbulo de la Ley 19/2013.»

A la luz de los argumentos contenidos en la STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, parcialmente transcrita, y habida cuenta de la similitud evidente entre la cuestión de fondo de la resolución por ella anulada y la reclamación actual, ésta debe ser estimada en estricta aplicación de los criterios sentados por el Tribunal Supremo, no pudiendo ya sostenerse que la persecución de un interés privado legítimo no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite a la reclamante la información solicitada —procedimiento de absentismo escolar iniciado durante el curso 2020/21 en relación con su hija—.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹¹, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*¹².

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>