

## Resolució 223/2018, del 9 d'agost

**Número d'expedient de la Reclamació:** 226/2018

**Administració reclamada:** Departament d'Ensenyament. Generalitat de Catalunya.

**Informació reclamada:** Informació relativa a actuacions i manifestacions a centres educatius entorn a l'1 d'octubre de 2017.

**Sentit de la resolució:** Desestimació parcial

**Resum:** No s'ha produït silenci administratiu i, en cas d'haver-se produït, caldria qüestionar els seus efectes estimatoris, ja que l'article 35.2 LTAIPBG estableix que "no es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública", previsió del tot raonable, perquè no seria admissible que de la mera inactivitat administrativa en podessin resultar danyats drets o interessos de terceres persones alienes a l'Administració o altres béns legalment protegits; i el cas és, com es veurà tot seguit, que poden concórrer límits legals a l'accés reclamat. En les circumstàncies actuals la divulgació de la informació reclamada pot comportar un risc tangible per dos dels límits legals al dret d'accés a la informació previstos a l'article 20.1 LTAIPBG, concretament els següents: per a la seguretat pública (article 20.1.a LTAIPBG) de persones de la comunitat educativa i dels béns dels centres en qüestió, ja que en alguns casos la difusió del nom del centre associat als fets o manifestacions continguts a la documentació facilitada a la persona reclamant pot facilitar que siguin objecte d'accions i manifestacions més o menys agressives per part d'elements radicalitzats; i un perjudici per a menors d'edat (article 20.1.e LTAIPBG), en la mida que pot difondre dades indicatives de posicionament ideològic de col·lectius determinats d'alumnat majoritàriament o íntegrament menor d'edat, a més d'incidir negativament en el normal funcionament d'un servei essencial per als menors com és l'educació que reben en el seu centre educatiu. La sola pràctica del trasllat podria causar inquietud a algunes de les persones afectades, especialment les que pateixen amb angoixa i trasbalsament els esdeveniments sobre els quals s'ha informat a la persona reclamant i en els que hi poden haver pres part, ja que en aquestes circumstàncies la mera recepció d'un escrit oficial formal que plantegi la possible difusió del seu nom vinculat als fets controvertits segurament els provocaria un major neguit, que a més és pot qualificar d'in necessari a partir del moment que la GAIP ha decidit no difondre la seva identitat.

**Paraules clau:** Generalitat . Periodista. Educació. Informes. Reclamació contra desestimació. Límits seguretat. Menors d'edat. Dades personals. Trasllat a les terceres persones afectades.

**Ponent:** Josep Mir Bagó

### Antecedents

1. El 25 de juny de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 226/2018, presentada per un periodista contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a



la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).

2. El 2 de maig de 2018 la persona reclamant presenta una sol·licitud d'informació pública a la Generalitat de Catalunya, amb l'objecte següent:

- 2.1. "L'accés en format electrònic a l'expedient obert a l'octubre per la inspecció d'Educació del Departament d'Ensenyament sobre l'Institut el Palau de Sant Andreu de la Barca, que incorpori en tot cas tant l'informe elaborat per l'Inspector, com la resolució de l'expedient, si existeix, i tota la documentació annexa, amb dissociació prèvia, si escau, de les dades personals que puguin incorporar aquests documents.

- 2.2. "La relació de tots els requeriments rebuts des del Ministeri d'Educació i/o Alta Inspecció d'Educació al Departament d'Ensenyament per inspeccionar fets suposadament ocorreguts des de la data 1/9/2017 fins al 1/5/2018, que en qualsevol cas incorpori:

"a) L'objecte (o objectes) pel que es va fer el requeriment.

"b) La data en què es va fer cada requeriment.

"c) El centre (o centres) pel que es va demanar la inspecció.

"d) Si es van obrir expedients i estat de tramitació d'ells.

"e) Si es varen resoldre de forma positiva o arxivats.

- 2.3. "L'accés en format electrònic a tots i cadascú dels expedients, amb tota la documentació que incorporin, la resolució dels quals hagi estat notificada al Ministeri d'Educació i/o Alta Inspecció d'Educació des de la data 1/10/2017 fins al 1/5/2018, amb la dissociació prèvia de les dades personals que incorporin, si s'escau".

La sol·licitud invoca l'LTAIPBG i demana que la informació sol·licitada li sigui tramesa per correu electrònic i el format digital.

3. La Resolució d'1 de juny de 2018 del secretari general del Departament d'Ensenyament (rebuda per la persona reclamant el dia 4 de juny) dóna resposta a la sol·licitud anterior, en els següents termes:

El Departament d'Ensenyament no hauria incoat cap expedient sancionador a l'Institut el Palau de Sant Andreu de la Barca. Els fets del 2 d'octubre de 2017 han estat objecte d'un atestat policial de la Guàrdia Civil, en el marc de les diligències d'investigació 785/2017 de la Fiscalia provincial de Barcelona, que més tard varen ser objecte d'investigació a les Diligències prèvies judicials, i fins que no hi hagi resolució definitiva judicial no es podria iniciar, si es considerés oportú, la via administrativa.



Tot i que la Inspecció d'educació va fer, el 13 de desembre, un informe reservat sobre els fets presumptament ocorreguts a l'Institut amb posterioritat a l'1 d'octubre de 2017, denega l'accés sol·licitat argumentant que conté dades personals especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG (possible comissió d'infraccions).

Informa que la Generalitat ha rebut tres requeriments del Ministeri d'Educació, sobre els fets relacionats amb el referèndum de l'1 d'octubre de 2017, amb dates 29 de setembre, 10 d'octubre i 31 d'octubre de 2017, tots tres amb el mateix objecte (*"que proceda a restaurar los derechos conculcados y depure responsabilidades entre los responsables, según lo estipulado en la normativa básica referenciada, en virtud de las observaciones señaladas en el cuerpo del presente escrito"*), sense que el Departament d'Ensenyament hagi incoat cap procediment sancionador derivat d'ells. La resolució denega l'accés als requeriments rebuts en base a l'article 23 LTAIPBG, perquè contindrien dades personals especialment protegides.

4. La Reclamació presentada el 25 de juny formula les següents consideracions:

Assenyala que el Departament li denega la informació sol·licitada al primer i al tercer dels apartats de la seva sol·licitud, per motius de protecció de dades personals especialment protegides, i li dona només informació incompleta del segon (no hi ha referència als centres afectats, ni si s'han obert altres tipus d'expedients que no siguin sancionadors). En conseqüència, el reclamant considera que la resolució reclamada no li contesta de forma completa a tots els punts de la seva sol·licitud, cosa que podria constituir la infracció greu tipificada per l'article 78 LTAIPBG.

Atès que quan se li va notificar la resolució del secretari general d'Ensenyament ja havia passat més d'un mes de la presentació de la sol·licitud, caldria entendre que aquesta ha estat estimada per silenci administratiu positiu.

Afirma que la resolució recorreguda fa una aplicació incorrecta del límit de l'article 23 LTAIPBG, ja que és dubtosa la presència de dades personals relacionades amb la comissió d'infraccions (com ho evidenciaria el fet que no s'hagi obert cap expedient sancionador ni judicial a resultes dels informes i expedients sol·licitats) i a més la sol·licitud demana expressament la dissociació de les dades personals que hi hagi a la documentació sol·licitada. Per una altra banda, el Departament tampoc hauria fet trasllat de la sol·licitud i donat audiència a les persones afectades.

La Reclamació acaba demanant l'anul·lació de la resolució del secretari general d'Ensenyament recorreguda i la declaració del dret d'accés a la informació sol·licitada, amb dissociació de les dades personals que contingui o/i donant trasllat previ a les persones afectades.

5. El 28 de juny de 2018 la GAIP comunica la Reclamació al Departament d'Ensenyament de la Generalitat i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li



trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.

6. El 6 de juliol de 2018, atès que la denegació de part de la informació sol·licitada es fonamenta en la protecció de dades personals, la GAIP trasllada la Reclamació a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), per tal que emeti l'informe establert per l'article 42.8 LTAIPBG. També informa d'aquesta sol·licitud a les parts, als efectes de l'eventual ampliació del termini per resoldre la Reclamació prevista per l'article 42.9 LTAIPBG.
7. El 25 de juliol de 2018 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT que conclou el següent: *“El dret a la protecció de dades no impedeix que s'informi a la persona sol·licitant sobre quins són els centres educatius a què fa referència el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport en els seus requeriments efectuats al Departament d'Ensenyament des de l'1/9/2017 fins a l'1/5/2018, en no ser d'aplicació la legislació de protecció de dades. L'accés a l'informe de la Inspecció d'Educació i als requeriments en qüestió de manera anonimitzada, com demana la persona sol·licitant, només seria possible si garanteix que les persones afectades no poden ser identificables de manera directa o indirecta sense esforços desproporcionats”*. Aquesta conclusió es fonamenta, entre altres, en les consideracions següents:

L'informe de la Inspecció i altra documentació demanada poden contenir dades especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG, com ara les que puguin revelar la possible comissió d'infraaccions per part de determinades persones, dades reveladores d'ideologia o dades de menors d'edat; en tots aquests casos, es tractaria de dades personals especialment protegides, que no es podrien difondre. L'informe també adverteix que la sol·licitud i la reclamació demanen que la informació sigui anonimitzada, motiu pel qual en principi no tindria per què contenir dades personals.

L'informe de l'APDCAT també considera que per a les finalitats de l'accés sol·licitat (avaluar la gestió realitzada per l'Administració) les dades de les persones que poden constar a la documentació demanada no són rellevants, de manera que en atenció al principi de minimització no s'hauria de facilitar aquesta informació.

També subratlla que l'anonimització, per ser considerada suficient, ha de garantir que la informació facilitada no guarda relació amb una persona física identificada o identificable sense esforços desproporcionats.

Del que s'acaba de dir, l'informe excepciona la identitat dels càrrecs o funcionaris públics que signen els requeriments del Ministeri, les respostes del Departament i l'informe de la Inspecció educativa, ja que aquesta és una dada rellevant que caldria facilitar en aplicació de l'article 24.1 LTAIPBG.



L'informe també indica que *“per poder valorar adequadament el risc de reidentificació (principalment en el cas de l'informe de la Inspecció d'Educació, atès que és conegut que la identitat dels subjectes investigats va ser publicada per un mitjà de comunicació), i també per al cas que les persones afectades puguin consentir l'accés o les informacions sense dissociar, si així ho desitgen, caldria dur a terme el tràmit d'audiència a les persones afectades previst a l'article 31 LTAIPBG”*.

8. El 26 de juliol de 2018 la GAIP trasllada l'informe de l'APDCAT a les parts, tot informant-les que en aplicació del previst per l'article 42.9 LTAIPBG pot comportar l'ampliació del termini per resoldre la Reclamació en 15 dies.
9. El 31 de juliol de 2018 la GAIP rep l'informe del Departament d'Ensenyament que, tot i reiterar els criteris de la resolució reclamada, amplia la informació que accepta lliurar, incloent l'informe de la Inspecció sobre els fets de l'Institut el Palau de Sant Andreu de la Barca i els requeriments del Ministeri i les respectives respostes del Departament, si bé anonimitzant tant les dades personals que hi consten, com les dades identificatives dels centres escolars afectats.

L'anonimització dels centres afectats es justifica en el dany que podria causar-los la seva difusió vinculada a uns fets que podrien comportar que se'ls titllés de centres adoctrinadors, cosa que podria afectar la convivència educativa, la seva seguretat i els menors que hi estudien, com posa de manifest la situació creada als instituts de la Seu d'Urgell i el Palau de Sant Andreu de la Barca.

Argumenta que no s'hauria produït silenci administratiu en la tramitació de la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació, perquè la sol·licitud va tenir entrada al Departament el 2 de maig de 2018, de manera que el darrer dia per notificar la resposta seria el 2 de juny; donat que aquesta data queia en dissabte, el termini finia el següent dia hàbil (article 30.4 de la Llei 39/2015, de 1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques), el 4 de juny de 2018, que va ser precisament la data de notificació de la resolució reclamada.

El Departament demana a la GAIP que traslladi la informació facilitada a la persona reclamant.

10. L'1 d'agost de 2018 la GAIP trasllada a la persona reclamant la informació que li ha estat lliurada pel Departament d'Ensenyament, tot fent constar que aparentment es correspon amb l'objecte de la seva sol·licitud i que, en conseqüència, si no argumenta el contrari en el termini de cinc dies es finalitzarà la Reclamació per la pèrdua del seu objecte.
11. El 2 d'agost de 2018 la persona reclamant manifesta a la GAIP que si bé la informació que se li ha lliurat de part del Departament és molt més completa que la que aquest li havia facilitat inicialment, *“no puc estar d'acord amb la dissociació i ocultació de dades que s'ha fet en aquesta nova documentació lliurada. Tal i com vaig fer explícit a la sol·licitud inicial, considero que han de*



*ser dissociades, com a molt, les dades de caràcter personal. No així, en canvi, altres dades, com ara els noms dels centres, que no són en cap cas dades de caràcter personal ni el seu coneixement col·lisió amb límits al dret d'accés continguts a l'article 20 LTAIPBG”.*

## **Fonaments jurídics**

### *1. Determinació de la informació reclamada*

Atès que la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació té una formulació força ampla, i que l'Administració reclamada ha fet dos lliuraments successius d'informació, cal precisar quina és exactament la informació reclamada, que constitueix l'objecte d'aquest procediment.

A aquests efectes, cal entendre que la informació reclamada és la indicada per les al·legacions de la persona reclamant citades a l'antecedent 11, és a dir: el nom dels centres escolars en relació amb els quals el Ministeri d'Educació hauria requerit explicacions al Departament d'Ensenyament de la Generalitat, i aquest les li hauria donat, sobre fets determinats relacionats amb l'1 d'octubre de 2017 i el debat independentista de Catalunya, que haurien tingut lloc entre l'1 de setembre de 2017 i l'1 de maig de 2018. La resta d'informació sol·licitada, vista la facilitada pel departament i ateses les al·legacions de la persona reclamant, cal entendre que ja ha pogut tenir-hi accés.

En conseqüència, aquesta Reclamació únicament es pronuncia en relació amb el dret de la persona reclamant a obtenir el nom dels centres educatius referits.

### *2. Silenci administratiu i els seus efectes*

La persona reclamant al·lega que la seva sol·licitud d'informació pública, de la que deriva aquesta Reclamació, hauria estat estimada per silenci administratiu positiu, atès el que estableixen els articles 33 i 35 LTAIPBG, i donat que hauria presentat la sol·licitud el 2 de maig i no hauria rebut la resolució del Departament d'Ensenyament fins el 4 de juny.

D'entrada, no és cert que s'hagi produït silenci administratiu en la tramitació de la sol·licitud d'informació pública de la que deriva aquesta Reclamació, ja que, tal com argumenta el Departament d'Ensenyament a l'antecedent 9, com que el darrer dia del termini per resoldre queia en dissabte, automàticament s'amplia al següent dia hàbil, de conformitat amb el previst per l'article 30.4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, que és el dilluns 4 de juny, precisament la data en què, segons manifesta la mateixa Reclamació, la persona reclamant va rebre la resolució del Departament a la seva sol·licitud.

A més, encara que s'hagués produït silenci administratiu, caldria qüestionar els seus efectes estimatoris, ja que l'article 35.2 LTAIPBG estableix que “no es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la



informació pública”, previsió del tot raonable, perquè no seria admissible que de la mera inactivitat administrativa en podessin resultar danyats drets o interessos de terceres persones alienes a l'Administració o altres béns legalment protegits. I el cas és, com es veurà tot seguit, que poden concórrer límits legals a l'accés reclamat.

Per tant, no s'ha produït silenci administratiu en la tramitació de la sol·licitud d'informació pública de la que deriva aquesta Reclamació i, en cas d'haver-se produït, els efectes d'aquest silenci no es poden considerar automàticament estimatoris, degut a la concurrència de límits legals en la informació reclamada.

### *3. Límits que concorren a la informació reclamada*

La documentació que s'ha facilitat a la persona reclamant conté el relat de fets i d'expressions que fàcilment poden ser objecte de controvèrsia social o política intensa, ja que es poden considerar indicis de posicionaments i actes a favor o en contra de la independència de Catalunya, d'expressions que, més que sigui per la seva vehemència, algunes persones poden considerar ofensives i de la realització eventual d'aquestes manifestacions dins de centres escolars i, per tant, de la influència que això pot tenir en l'alumnat, que en bona part casos pot ser menor d'edat. En aquestes condicions, no sembla inversemblant témer que la difusió del nom dels centres pugui provocar accions alienes de rebuig o de suport, que puguin posar en risc el normal funcionament dels centres afectats i la comunitat educativa corresponent.

En condicions més assossegades, els fets relatats en la documentació facilitada pel Departament d'Ensenyament no tindrien perquè alterar especialment ningú, ja que en general no passen del que es poden considerar gestos o manifestacions pròpies d'un debat ideològic en una societat plural i democràtica. Tanmateix, la radicalització d'alguns sectors minoritaris entorn del debat independentista, o merament amb la seva excusa, està provocant els darrers mesos algunes actuacions agressives contra béns i persones de les que se n'han fet ressò els mitjans de comunicació social i que no es poden ignorar.

A més, i tal com assenyala el Departament d'Ensenyament, els precedents de l'Institut de la Seu d'Urgell i del Palau de Sant Andreu de la Barca palesen fins a quin punt la difusió de fets similars (si bé en aquests casos amb l'agreujant dels processos penals endegats arrel d'ells) ha comportat una pressió social i mediàtica que ha incidit molt negativament en la salut d'algunes persones afectades i en la tranquil·litat de la comunitat educativa, amb indicis inclosos de possible deteriorament del servei.

Aquestes consideracions permeten fonamentar que en les circumstàncies actuals la divulgació de la informació reclamada pot comportar un risc tangible per dos dels límits legals al dret d'accés a la informació previstos a l'article 20.1 LTAIPBG, concretament els següents:



Per una banda, per a la seguretat pública (article 20.1.a LTAIPBG) de persones de la comunitat educativa i dels béns dels centres en qüestió, ja que en alguns casos la difusió del nom del centre associat als fets o manifestacions continguts a la documentació facilitada a la persona reclamant pot facilitar que siguin objecte d'accions i manifestacions més o menys agressives per part d'elements radicalitzats.

Per l'altra, un perjudici per a menors d'edat (article 20.1.e LTAIPBG), en la mida que pot difondre dades indicàries de posicionament ideològic de col·lectius determinats d'alumnat majoritàriament o íntegrament menor d'edat, a més d'incidir negativament en el normal funcionament d'un servei essencial per als menors com és l'educació que reben en el seu centre escolar.

En la ponderació d'aquests límits amb el dret d'accés a la informació pública, que en aquest cas a més a més s'ha de considerar reforçat pel dret a la informació, atesa la condició de periodista que té la persona reclamant, s'ha de valorar també que el Departament d'Ensenyament ha facilitat a la persona reclamant un volum considerable d'informació, amb el que es pot tenir un coneixement notable de les característiques de les relacions entre les administracions educatives de l'Estat i de la Generalitat en els mesos propers a l'1 d'octubre de 2017 i de l'ambient existent a diversos centres escolars; atès el valor que pot tenir aquesta informació, la protecció de la dada concreta del nom dels centres es pot qualificar de sacrifici menor del dret a la informació de la persona reclamant, justificat en el bé superior de protegir la seguretat i els drets dels col·lectius de menors afectats.

A la vista de les anteriors consideracions, és procedent desestimar la pretensió de la persona reclamant de tenir accés al nom dels centres escolars on haurien tingut lloc els fets relacionats amb l'1 d'octubre de 2017 relatats a la documentació que li ha estat facilitada pel departament d'Ensenyament de la Generalitat.

#### *4. Trasllet a les persones afectades*

L'informe APDCAT (darrer paràgraf antecedent 7) expressa la necessitat de traslladar la reclamació a les persones afectades per ella, bé sigui perquè puguin al·legar circumstàncies personals en les que la difusió del seu nom, associat a determinats fets o manifestacions relacionats amb l'1 d'octubre de 2017 o/i amb la seva activitat docent relatats a la documentació lliurada a la persona reclamant, pogués suposar-les un perjudici especial, o bé perquè puguin autoritzar expressament i voluntàriament a divulgar-lo.

En aquest cas, la GAIP estima preferible no realitzar aquesta actuació. En part, perquè la mateixa persona reclamant ha demanat la informació anonimitzada, opció que també és considerada la procedent tant per part de l'APDCAT, com de la GAIP, i si no hi ha divulgació dels noms de les persones afectades, no se'ls hi causa un perjudici que pugui requerir la seva audiència prèvia. I en part, perquè la sola pràctica del trasllat podria causar inquietud a algunes de les persones afectades,



especialment les que pateixen amb angoixa i trasbalsament els esdeveniments sobre els quals s'ha informat a la persona reclamant i en els que hi poden haver pres part, ja que en aquestes circumstàncies la mera recepció d'un escrit oficial formal que plantegi la possible difusió del seu nom vinculat als fets controvertits segurament els provocaria un major neguit, que a més és pot qualificar d'innecessari a partir del moment que la GAIP ha decidit no difondre la seva identitat.

#### 5. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

#### **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 9 d'agost de 2018, resol per unanimitat:

1. Desestimar parcialment la Reclamació 226/2018 perquè la major part de la informació sol·licitada ja ha estat lliurada a la persona reclamant, en el marc d'aquest procediment, i la pendent afecta els límits legals de la seguretat pública i dels drets dels menors d'edat (apartats a i e de l'article 20.1 LTAIPBG).
2. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 226/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 9 d'agost de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

---

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.