



**Resolución 2014R-2906-13 del Ararteko, de 8 de julio de 2014, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que tenga presente la obligación legal de motivar de manera adecuada y suficiente todas aquellas resoluciones por las que se deniegue el acceso a documentos e informes obrantes en expedientes de protección de menores.**

### Antecedentes

1. El 21 de septiembre de 2013, (...) presentó una queja ante esta institución debido a las dificultades que decía tener para acceder a determinados informes que, según exponía, habían dado lugar a la intervención del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa con respecto a su hija (...).

Junto con su queja, (...) aportó la siguiente documentación:

- Una copia de la solicitud presentada, en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, con fecha de 2 de septiembre de 2013, en la que se requería el acceso al informe remitido a la Diputación Foral sobre su hija (...), durante el periodo en el que ella mantenía su tutela.
- Una copia de una Resolución previa de la Directora de Bienestar Social, de fecha de 2 de agosto de 2013 (R-13.676), por la que se denegaba la solicitud de información por ella planteada *"con referencia a la información de (...)..."*.  
(La información solicitada, tal y como se refleja en sendas solicitudes presentadas ante el Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián, con fecha de 2 de agosto de 2013 y que también acompañaban a la queja, se refería concretamente a: (1) *"copia de la solicitud de ayuda para mi hija (...) ..."* y (2) *"copia del informe psicológico en base al cual se solicitó esta ayuda."*)
- Por último, una copia de la solicitud dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Gipuzkoa, a través del servicio Zuzenean, con fecha de 3 de junio de 2013, en la que se solicitaba el *"informe del psicólogo de (...) realizado en el Instituto (...)"*.

Unos días tarde, el 18 de septiembre de 2013, (...) remitió a esta institución una copia de la respuesta que le había sido facilitada desde la Inspección Central de Educación en contestación a esta última solicitud. Según se le indicaba en esta respuesta: *"el informe al que usted se refiere fue solicitado por los servicios sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Por ello, para solicitar ese informe debe usted dirigirse a esa entidad, que es la propietaria del mismo."*



2. Esta institución, tras admitir a trámite a la queja y considerar el conjunto de la documentación entregada, entendió que la pretensión que había llevado a la interesada a solicitar nuestra intervención era la de obtener el acceso a unos informes que ya en aquel momento formaban parte del expediente de intervención que entonces estaba tramitando el Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia la Diputación Foral de Gipuzkoa y por ello decidí dirigirse a esta última institución para que nos expresara su parecer motivado con respecto al interés de acceso mostrado por la promotora de la queja.
3. En respuesta a esta intervención, en octubre de 2013, la Diputación Foral de Gipuzkoa remitió a esta institución un informe de contestación en el que se señalaba que:

*“El Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Política Social, de acuerdo con el procedimiento seguido en estos casos, procedió a facilitar el día 6/09/2013 a Doña (...) copia de los informes emitidos y otros documentos relacionados con la intervención llevada a cabo por la Diputación Foral que obraban en el expediente de protección infantil de su hija (...), eliminando la información relativa a la intimidación de terceras personas, entre ellas la información relativa a su ex marido y padre de (...). Ello al amparo de lo previsto en el Artículo 6 de la Ley del Parlamento Vasco 3/2005, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia; del Artículo 37.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común y de la normativa de protección de datos (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y Real Decreto 1720/2007).*

*El acceso de la Sra. (...) a la documentación obrante en el expediente de su hija, en el que no constaba ningún informe elaborado por el psicólogo del IES (...), ni de ningún otro profesional del ámbito escolar, se facilitó a la Sra. (...) tomando en consideración el derecho que le asiste a estar informada del procedimiento que ha llevado a cabo la Diputación Foral, en cumplimiento de la normativa de protección infantil, para acordar la medida de declaración de desamparo y asunción de tutela por ministerio de la ley de su hija (...) (que conlleva la suspensión de sus funciones de patria potestad), así como las razones que fundamentaron dichas medidas protectoras.”*

4. Esta contestación de la Diputación Foral de Gipuzkoa, hizo que desde esta institución nos dirigiéramos a la interesada promotora de la queja haciéndole notar que, conforme a esta información, finalmente parecía haber tenido acceso a la documentación obrante en el expediente de protección tramitado con respecto a su hija (...).



5. Sin embargo, (...), tras recibir nuestra comunicación, mostró su desacuerdo con el planteamiento realizado por esta institución e insistió en que, en realidad, su queja se refería a la actitud reiterada del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián de negarle el acceso a la documentación por ella solicitada.

Como ejemplo o prueba de ello, esta vez, nos hizo llegar una copia de la Resolución de la Directora de Bienestar Social, de fecha de 21 de noviembre, (R-13-879) por la que se le denegaban distintas solicitudes de acceso a documentos e informes obrantes en el expediente de protección de menores correspondientes a su unidad familiar.

6. Ante esta reacción de la interesada, esta institución se vio obligada a iniciar una actuación ante el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián con el fin de profundizar en las razones por las que este Consistorio entendía que cabía limitar el derecho de acceso que esgrimía la promotora de la queja y planteó en consecuencia una solicitud de información en este sentido.
7. En respuesta a esta última intervención, la responsable municipal que ahora suscribe como directora de Servicios Sociales, ha defendido que su Resolución de 21 de noviembre de 2013 (R 13-879) *“responde a la necesidad de garantizar otros intereses legítimos que entran en colisión con el que le puedan asistir a la interesada de solicitar información relacionada con expedientes de su unidad familiar”*.

En este sentido, ha querido manifestar que:

*“Existen razones para considerar que el derecho de disponer de la información solicitada choca con otros principios como son:*

- *Derecho a la intimidad de los profesionales que intervienen en los casos y de terceras personas que tengan relación directa o indirecta en el caso.*
- *Obligación de utilizar los bienes y medios de la administración de manera correcta y proporcional*

*La realidad es que en nuestra relación con (...) se vulneran estos principios básicos:*

- *Son documentos que ya conoce y obran en su poder porque en solicitud realizada a Diputación Foral de Gipuzkoa, esta resolvió entregarle el expediente completo donde obran muchos de los documentos elaborados por los servicios de protección de menores municipales.*



- *Está realizando uso abusivo de su derecho a solicitar información, así como el acceso a expedientes. Uso abusivo que nos lleva a tener que valorar si es pertinente responder una y otra vez a dichos requerimientos, pues la información obtenida origina nuevos requerimientos y así sucesivamente.*
  
- *La difusión de informaciones difamatorias o de carácter privado sobre algunos de los profesionales que han intervenido en el caso. En esta actividad reiteradamente ha realizado alusiones a personas, incluso menores, familiares de estos profesionales, por lo que estas personas han solicitado inhibirse del caso."*

### Consideraciones

1. Antes de realizar ninguna otra consideración y como cuestión preliminar, debemos precisar, habida cuenta de la profusa documentación que ha sido aportada por la interesada promotora de la queja, entre los meses de noviembre y diciembre de 2013, tras la actuación realizada por esta institución ante la Diputación Foral de Gipuzkoa, que nuestra intervención se va a ceñir a considerar el posible acceso de la interesada a los documentos que motivaron la inicial interposición de la queja, esto es: el informe elaborado como apoyo a la solicitud de intervención o de ayuda formulada por el Servicio de Prevención, Infancia y Familia del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián al Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el informe supuestamente elaborado por el psicólogo del Instituto (...).
  
2. Asimismo, consideramos obligado poner de manifiesto que la actuación realizada ante la Diputación Foral de Gipuzkoa, ha permitido corroborar que en realidad la interesada promotora de la queja ha visto satisfecho su derecho de acceso al habersele facilitado, por parte de la Diputación, una copia de los informes y otros documentos que obran en el expediente de protección que se ha seguido con respecto a su hija (...).

En este sentido y como bien esgrime la directora de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián en su contestación última, lo cierto es que la puesta a su disposición del expediente de protección le ha permitido conocer los documentos elaborados por los servicios de protección de menores municipales y lo lógico es pensar que entre estos documentos figure el informe elaborado para justificar la solicitud de intervención o de ayuda formulada a la Diputación Foral, que es uno de los informes que reiteradamente demanda la interesada promotora de la queja.

En cuanto al informe supuestamente elaborado por el psicólogo del Instituto (...), la información facilitada por la Inspección Central de Educación parecía apoyar la existencia de un informe emitido a solicitud de los servicios



sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Sin embargo, la Diputación ha negado con rotundidad este extremo cuando en la contestación facilitada a esta institución ha afirmado que *en la documentación obrante en el expediente no consta ningún informe elaborado por el psicólogo del Instituto (...)*. Por ello, no es fácil comprender la insistencia de la interesada en solicitar que se le facilite el acceso a este informe salvo que presuma que no se haya dado traslado del mismo a la Diputación Foral y entienda que se trata de un informe que se encuentra entre la documentación recopilada y archivada en el servicio municipal.

De todos modos, tanto en este caso, como en el caso del informe elaborado para justificar la solicitud de intervención o de ayuda formulada a la Diputación Foral, creemos que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no debería tener inconveniente en ofrecer las aclaraciones necesarias a la interesada promotora de la queja.

3. No obstante y como ya hemos señalado anteriormente, la interesada promotora de la queja ha insistido en que desde esta institución se entrase a valorar el tratamiento que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha venido dando a sus repetidas solicitudes de acceso a documentos e informes obrantes en el expediente de protección de menores correspondientes a su unidad familiar, en particular los referidos a su hija (...) a los que venimos haciendo constante alusión, esto es: la solicitud de ayuda formulada a la Diputación Foral y el supuesto informe elaborado por el psicólogo del Instituto (...).

Ello ha hecho que nos hayamos detenido a considerar las distintas resoluciones de la directora de Bienestar Social a las que hemos hecho referencia en los antecedentes de esta resolución.

En estas resoluciones, que son ciertamente ilustrativas del tratamiento que se ha dispensado a las solicitudes de la interesada, lo cierto es que la denegación del acceso a los documentos e informes solicitados se ha justificado con la cita e invocación genérica de una serie de preceptos.

Así, por ejemplo, en la resolución de 20 de agosto de 2013 (R-13.676), la denegación se ha basado en que:

*“Dichos expedientes contienen documentos en los que figuran datos relativos a la intimidad de las personas arriba mencionadas cuyo acceso queda reservado a éstas, de acuerdo con el art. 37.2 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.*

*En virtud del art. 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, establece que los datos de carácter personal sólo podrán ser comunicados a un tercero previo consentimiento del interesado.*



*Asimismo, el art. 13 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, establece como límite de edad la de catorce años para que el consentimiento del tratamiento de datos de menores de edad sea válido.*

*(...) a fecha de hoy ha rebasado ese límite y en el momento actual no está acreditado el consentimiento de la titular de los datos de la presente solicitud."*

Por su parte, en la resolución de 21 de noviembre de 2013 (R-13.879), las razones utilizadas han sido las siguientes:

*"De acuerdo con el art. 35 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común "los ciudadanos tienen derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos y a obtener copias de los documentos contenidos en ella, siempre que tengan la condición de interesado".*

*En el art. 37.4 la misma ley establece que: "El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada".*

*Considerando los motivos para denegar el ejercicio del derecho de acceso, La Ley 3/2005 de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia en art. 6 de ampara el derecho de reserva en los expedientes de menores: "Los organismos, entidades e instituciones públicas y privadas actuarán con la obligada reserva en el ámbito de la atención y protección a la infancia y la adolescencia, adoptando las medidas oportunas para garantizar, en aplicación del derecho a la intimidad, el tratamiento confidencial de la información con la que cuenten y de los ficheros o registros en los que conste dicha información, en los términos regulados en la Ley Orgánica 15/ 1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal'.*

*Por otro lado, en cuanto a intereses de terceros más dignos de protección, desde esta institución se ha podido constatar que la solicitante hace un uso inadecuado y desmedido de la información recogida en los informes a los que se le ha dado acceso hasta la fecha de hoy y que utiliza la información del expediente en perjuicio de terceras personas, incluso en ocasiones, atentando contra el derecho a la intimidad de los profesionales intervinientes en el caso."*





Finalmente, en la contestación última facilitada a esta institución por la directora de Servicios Sociales ésta ha querido poner de manifiesto los inconvenientes que las repetidas solicitudes de la interesada promotora de la queja están suponiendo para el normal y adecuado funcionamiento del servicio.

4. Ciertamente, el derecho de acceso a los documentos administrativos que reconocen los artículos 35 y 37 de la LRJAP-PAC no es de ningún modo un derecho absoluto y su ejercicio bien puede verse limitado por la necesidad de preservar otros derechos o intereses dignos de protección como los que se citan y mencionan en estas resoluciones.

Asimismo, también es pacífico entender que el derecho de acceso debe ser ejercido de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, lo que permite cuestionar la procedencia de solicitudes innecesarias y gratuitas que puedan perturbar el buen funcionamiento de los servicios en contra de lo que reclama en principio de eficacia establecido en el artículo 103 de la CE.

Pero con todo, lo que a nuestro modo de ver importa destacar, a efectos del expediente que nos ocupa, es que en todos aquellos casos en los que se entienda que el derecho de acceso solicitado pueda verse condicionado por alguna de las limitaciones señaladas lo que en modo alguno cabe descuidar es la exigencia de motivación que expresamente contempla el artículo 54.1 a) de la LRJAP-PAC cuando dispone que serán motivados los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

5. A este respecto, es conocido, como ha venido destacando reiterada jurisprudencia (STS de 23 de marzo de 2005 – RJ 2005, 5677), que *“la exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico (...) teniendo por finalidad la de que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 la Constitución (CE) y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 CE sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa)...”*

Más en detalle, algunos pronunciamientos judiciales han venido a precisar que, pese a la expresión utilizada por el artículo 54.1 de la LRJAP-PAC que, en efecto hace que no sea exigible un *formalismo acendrado*, sin embargo, tal expresión no puede relevar a la Administración de dar suficiente expresividad a su motivación, no bastando con una remisión genérica al contenido de preceptos legales porque esa circunstancia no evita la indefensión del solicitante que no puede llegar a conocer la razón cabal de la



negativa ni consiguientemente, argumentar con eficacia la impugnación de la denegación (STS de 5 de mayo de 1999 - RJ 1999, 3973).

6. Pues bien, esto supuesto, si volvemos de nuevo sobre las resoluciones que han venido siendo dictadas para denegar las solicitudes de acceso formuladas por la interesada promotora de la queja, a nuestro modo de ver, se hace difícil sostener que en ellas haya quedado suficientemente cubierta la exigencia de motivación prevista en el artículo 54.1 a) de la LRJAP-PAC, puesto que, más allá de lo controvertido que puede resultar la invocación de determinados preceptos como el referido a la limitación de edad establecido para que el consentimiento del tratamiento de datos de menores de edad sea válido así como la necesidad de velar por intereses de terceros como los de los profesionales intervinientes en el caso, en realidad estas resoluciones se han limitado a efectuar, tal y como ha quedado reflejado líneas atrás, una remisión genérica a determinados preceptos legales, obviando explicar, con claridad y precisión, a tenor de las concretas circunstancias del caso, la necesidad de hacer prevalecer los límites señalados frente al derecho de acceso esgrimido por la interesada promotora de la queja, para de este modo dar cumplida satisfacción a las distintas finalidades a las que responde esta exigencia de motivación.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

#### RECOMENDACIÓN

1. Que facilite a la interesada promotora de la queja el acceso al informe elaborado para justificar la solicitud de intervención o de ayuda formulada por el Servicio de Prevención, Infancia y Familia del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián aun cuando dicho informe figure ya entre la documentación que le ha sido facilitada por la Diputación Foral de Gipuzkoa.
2. Que confirme también a la interesada si entre la documentación obrante en el Servicio de Prevención, Infancia y Familia del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián figura o no el informe supuestamente elaborado por el psicólogo del Instituto (...), y
3. Que, en adelante, tenga presente la obligación legal de motivar de manera adecuada y suficiente todas aquellas resoluciones por la que se deniegue el acceso a documentos e informes obrantes en expedientes de protección de menores.