

Informe sobre el Projecte d'ordre de creació del Registre d'alumnes i del fitxer de dades de caràcter personal associat

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit del Departament d'Ensenyament en el que es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre el Projecte d'ordre de creació del Registre d'alumnes i del fitxer de dades de caràcter personal associat.

Analitzat el Projecte d'ordre, que s'acompanya d'una memòria general i d'una memòria d'avaluació d'impacte, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto aquest informe:

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

Segons es desprèn l'Exposició de motius i de la Memòria el Projecte d'ordre que se sotmet a informe neix amb la voluntat de desenvolupar l'article 89 de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (en endavant, llei 12/2009) que estableix el següent:

"Article 89

Serveis digitals i telemàtics a disposició dels centres

1. El Departament ha de facilitar als centres educatius l'accés a un conjunt de serveis digitals i telemàtics orientats a millorar el desenvolupament de l'activitat educativa. Els centres han de posar aquests serveis, en la mesura que escaigui, a disposició del professorat, els alumnes i les famílies.

2. Els serveis digitals i telemàtics a què fa referència l'apartat 1 han de posar a disposició dels centres aplicacions didàctiques i continguts educatius de qualitat, serveis de dossier personal d'aprenentatge i de registre acadèmic personal individual i altres aplicacions i serveis digitals orientats a potenciar l'excel·lència dels aprenentatges i a facilitar el funcionament dels centres.

3. El dossier personal d'aprenentatge emmagatzema en suport digital i fa accessibles, d'acord amb el que el Departament estableixi per reglament, els documents i els objectes digitals que resulten de la producció intel·lectual de cada alumne o alumna durant el procés d'aprenentatge, des del darrer cicle de l'educació primària fins als ensenyaments postobligatoris. El contingut del dossier pot servir d'evidència en el procés d'avaluació.

4. El registre acadèmic personal individual conté en suport digital, d'acord amb el que el Departament estableixi per reglament, les dades acadèmiques personals dels alumnes que els centres considerin pertinents i les que siguin necessàries per a complir la normativa sobre aspectes formals de l'avaluació dels alumnes.”

Sobre aquesta qüestió, la disposició transitòria onzena de la Llei 12/2009 estableix el següent:

“El Departament d'Educació ha de prendre les mesures necessàries perquè, progressivament, els serveis de dossier personal d'aprenentatge i de registre acadèmic personal tinguin les característiques funcionals i operatives plenament definides, i estiguin tècnicament implantats i disponibles amb caràcter general en el termini d'aplicació d'aquesta llei.”

Amb aquesta finalitat, el projecte d'ordre crea, segons estableix en el seu article 1, un Registre d'Alumnes de Catalunya. Ara bé, les finalitats d'aquest registre no es limiten a les que s'han descrit anteriorment, sinó que té per finalitat també, segons es descriu a l'article 2 del projecte, per una banda disposar d'un identificador únic per a cadascun dels alumnes esmentats a l'article 1, que permeti facilitar als centres educatius i als propis alumnes les dades acadèmiques personals que han de conformar el registre acadèmic personal individual i per una altra constituir la base per posar a disposició dels òrgans de l'Administració de la Generalitat les dades actualitzades necessàries per a la planificació, l'execució i avaluació de les seves polítiques.

L'article 4 estableix el contingut bàsic que ha de tenir el Registre, concretament les dades que reflecteixen la situació administrativa i acadèmica de forma individualitzada, que es detallen en l'annex 1 del Projecte. Això inclou dades identificatives i dades d'escolarització que poden incloure també determinades dades de salut, com ara dades d'altres capacitats dels alumnes o dades relacionades amb la necessitat d'educació especial. Per tant, la inscripció al registre comportarà el tractament d'un conjunt determinat d'informació, que inclou dades de caràcter personal.

En la mesura que la inscripció al registre comporta el tractament -entès com *“les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències”* (article 3.c) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD))- d'un conjunt determinat d'informació, que inclou dades de caràcter personal, seran d'aplicació els principis i obligacions establerts per la normativa de protecció de dades personals.

En aquest sentit, es valora positivament que en el Projecte d'ordre s'estableixi la creació del fitxer de dades personals que es deriva de la regulació del Registre d'Alumnes de Catalunya, i que el mateix s'incorpori en l'annex d'aquest projecte.

III

Pel que fa a al legitimació per a la recollida i el tractament de les dades personals a què fa referència el Projecte, cal tenir en compte que d'acord amb l'article 6.2 de l'LOPD,

l'administració educativa està habilitada per al tractament de les dades necessàries per exercir aquestes funcions.

Per altra banda, els centres educatius i l'administració educativa es troben habilitats per tractar aquests tipus de dades en els termes que estableix la disposició addicional vint-i-tresena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, de Educació (LOE), modificada per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre,

“1. Els centres docents poden recollir les dades personals del seu alumnat que siguin necessàries per a l'exercici de la seva funció educativa. Aquestes dades poden fer referència a l'origen i ambient familiar i social, a característiques o condicions personals, al desenvolupament i els resultats de la seva escolarització, així com a aquelles altres circumstàncies el coneixement de les quals sigui necessari per a l'educació i orientació dels alumnes.

2. Els pares o tutors i els mateixos alumnes han de col·laborar en l'obtenció de la informació a què fa referència aquest article. La incorporació d'un alumne a un centre docent suposa el consentiment per al tractament de les seves dades i, si s'escau, la cessió de dades procedents del centre on hagi estat escolaritzat anteriorment, en els termes que estableix la legislació sobre protecció de dades. En tot cas, la informació a què es refereix aquest apartat ha de ser l'estrictament necessària per a la funció docent i orientadora, i no es pot tractar amb fins diferents de l'educatiu sense consentiment exprés.”

Per tant, aquesta disposició addicional 23^a estableix una habilitació legal per al tractament de les dades que exclou la necessitat que l'alumne o, si s'escau, el seu representant legal atorgui el consentiment per al tractament de les dades que siguin necessàries per a l'exercici de les funcions docent i orientadora.

IV

La gestió del registre correspon, d'acord amb l'article 3.1 del Projecte d'ordre als centres educatius públics i privats i a les unitats administratives del Departament d'Ensenyament, que tindran les funcions següents (art. 3.2):

“a) Inscriure i anotar les situacions resultants dels actes acadèmics i administratius relatius als alumnes.

b) Facilitar l'accés a les dades del Registre, d'acord amb la normativa vigent en matèria de procediment administratiu i protecció de dades de caràcter personal.

c) Impulsar la implantació i el desplegament d'aplicacions i processos que contribueixin a una millora de la informació i a una explotació eficient de les dades del Registre.

d) Realitzar explotacions estadístiques de dades, prèvia ponderació del seu interès general.

e) Cedir a altres entitats públiques les dades del Registre quan sigui necessari per a l'exercici de les seves competències, d'acord amb el que es preveu a l'annex 2 i a la normativa vigent.”

La lletra b) d'aquest article considera que és una funció dels centres facilitar l'accés a les dades del registre. Per bé que, encertadament s'introdueix una referència a la normativa de procediment administratiu i a la normativa de protecció de dades de caràcter personal, seria preferible que en aquest apartat es concretés els subjectes als quals es pot donar accés.

Cap dubte pot plantejar l'accés a les pròpies dades per part dels alumnes. Aquest accés, que no es consideraria una cessió de dades (art. 3.i) LOPD) constituiria una manifestació del dret d'accés a les pròpies dades regulat per l'article 15 de l'LOPD.

Ara bé, l'accés a les dades per part d'altres persones que vulguin realitzar una consulta en aquest registre constituirà, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, una comunicació de dades personals (art. 3.i) LOPD).

D'acord amb la normativa de protecció de dades personals només es poden comunicar dades de caràcter personal a tercers quan es compti amb el consentiment de l'interessat o es compleixi algun dels supòsits establerts als articles 11 i 21 de la LOPD, en compliment del règim general de cessió o comunicació de dades personals.

Així doncs, per accedir a informació del registre que contingui dades personals, s'haurà de comptar amb el consentiment previ de l'interessat (art. 11.1 LOPD), consentiment que no és necessari quan, entre d'altres excepcions, una llei o norma amb rang de llei l'habiliti, d'acord amb l'art. 11.2.a) LOPD, o en algun dels altres supòsits previstos directament a la LOPD.

La citada disposició addicional 23^a de la Llei orgànica 2/2006, estableix que

“2 (...). La incorporació d'un alumne a un centre docent suposa el consentiment per al tractament de les seves dades i, si s'escau, la cessió de dades procedents del centre on hagi estat escolaritzat anteriorment, en els termes que estableix la legislació sobre protecció de dades. En tot cas, la informació a què es refereix aquest apartat ha de ser l'estrictament necessària per a la funció docent i orientadora, i no es pot tractar amb fins diferents de l'educatiu sense consentiment exprés.

3. En el tractament de les dades de l'alumnat s'han d'aplicar normes tècniques i organitzatives que garanteixin la seva seguretat i confidencialitat. El professorat i la resta del personal que, en l'exercici de les seves funcions, accedeixi a dades personals i familiars o que afectin l'honor i la intimitat dels menors o les seves famílies queda subjecte al deure de sigil.

4. La cessió de les dades, incloses les de caràcter reservat, necessàries per al sistema educatiu, s'ha de fer preferentment per via telemàtica i està subjecta a la legislació en matèria de protecció de dades de caràcter personal, i les condicions mínimes les ha d'acordar el Govern amb les comunitats autònomes en el si de la Conferència Sectorial d'Educació.”

Aquesta previsió legal habilitària, en principi, la comunicació de dades dels alumnes entre centres educatius, concretament *“la cessió de dades procedents del centre on hagi estat escolaritzat anteriorment, en els termes que estableix la legislació sobre protecció de dades”*,

per poder exercir les funcions docent i orientadora que tenen atribuïdes, sense que un determinat centre pugui tractar-les amb finalitats diferents de l'educativa si no es compta amb el consentiment exprés dels alumnes o, si escau, dels seus representants legals.

Ara bé, aquesta previsió no habilitaria la comunicació a altres centres diferents d'aquests o a terceres persones en general.

Per altra banda, l'article 3.2.d) del Projecte preveu també com a funció "*d) Realitzar explotacions estadístiques de dades, prèvia ponderació del seu interès general.*".

L'article 10.2 de la Llei orgànica 2/2006, en relació amb els estudis estadístics estableix el següent:

"2. Les Administracions educatives han de proporcionar les dades necessàries per a l'elaboració de les estadístiques educatives nacionals i internacionals que correspon efectuar a l'Estat, les quals contribueixen a la gestió, planificació, seguiment i avaluació del sistema educatiu, així com la recerca educativa. Així mateix, les Administracions educatives han de fer públiques les dades i els indicadors que contribueixin a facilitar la transparència, la bona gestió de l'educació i la recerca educativa."

En aquest apartat seria bo remetre's de manera expressa a les estadístiques declarades d'interès de la Generalitat d'acord amb la legislació estadística.

Tot i així, no es pot descartar la possibilitat de facilitar l'accés a aquesta informació de manera dissociada o anonimitzada, és a dir, de tal manera que les persones quines dades són objecte de tractament en aquest Registre no resultin identificables (article 5.1.e) RLOPD. En aquest cas no seria d'aplicació la normativa de protecció de dades personals.

Ara bé, perquè la dissociació pugui ser considerada suficient als efectes de la LOPD, cal que de l'aplicació del procés de dissociació (article 3.j) LOPD) resulti realment impossible associar una determinada dada amb un individu determinat. En aquest sentit, es considera que l'afectat no serà determinable o identificable quan la seva identificació exigeixi terminis o activitats desproporcionades (article 5.1.o) RLOPD).

Pel que fa a les cessions de dades a altres administracions públiques, l'article 3.2.e) preveu "*Cedir a altres entitats públiques les dades del Registre quan sigui necessari per a l'exercici de les seves competències, d'acord amb el que es preveu a l'annex 2 i a la normativa vigent.*"

En aquest sentit, l'annex 2 preveu les següents cessions de dades del Registre d'alumnes:

- als Ajuntaments per a dur a terme el control de l'escolarització obligatòria.
- als Consells comarcals per a la gestió del transport escolar i ajuts de menjador.
- a les administracions competents en matèria de protecció de menors i adolescents, serveis socials i protecció de la salut.

Seria convenient recollir aquests supòsits de l'annex 2 en aquest mateix apartat e), especialment pel què fa al tercer supòsit.

En relació amb els dos primers supòsits, cal tenir en compte que l'article 21.1 de la LOPD habilitaria la comunicació per part de l'Administració a altres administracions quan la comunicació tingui per objecte l'exercici de les mateixes competències o de competències que versin sobre la mateixa matèria. L'article 3.2.e) del Projecte es refereix a aquest supòsit però no recull la condició que es tracti de l'exercici de les mateixes competències o que versin sobre una mateixa matèria. Per això, seria convenient recollir-ho de manera expressa.

V

Per a la gestió del Registre únic de dades dels alumnes de Catalunya es crea un nou fitxer de dades personals denominat "Registre d'alumnes".

Cal tenir en compte que l'Ordre ENS/125/2011, de 13 de maig, d'actualització dels fitxers que contenen dades de caràcter personal gestionats pel Departament d'Ensenyament (DOGC número 5905, de 22 de juny de 2011), té per finalitat *"la gestió de l'acció educativa, l'orientació acadèmica i professional, l'acció tutorial i de comunicació amb les famílies, l'avaluació objectiva del rendiment escolar, el compromís de l'alumnat i llurs famílies en el procés educatiu i l'accés als serveis digitals i telemàtics orientats a millorar el desenvolupament de l'activitat educativa"*.

Amb la finalitat d'evitar la duplictat de fitxers, cal analitzar si és necessària la creació d'aquest nou fitxer o si, pel contrari, la mateixa finalitat es podria assolir amb el fitxer *"Alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament."* o amb la seva modificació.

Si bé hi ha elements comuns en la finalitat d'ambdós fitxers, cal tenir en compte que en el fitxer *"Alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament"* només s'hi inclouen dades d'alumnes de centres que depenen del Departament d'Ensenyament, mentre que al fitxer que ara es crea hi figurarien dades de tots els centres educatius.

Per altra banda, el fitxer que ara es crea seria responsabilitat del Departament d'Ensenyament, mentre que en el cas del fitxer *"Alumnat de centres educatius dependents del Departament d'Ensenyament"* seria responsabilitat de la direcció dels diferents centres educatius.

Per tant, estaria justificada la creació d'aquest fitxer.

VI

També com a consideració prèvia a l'anàlisi del fitxer, cal fer notar que tot i que s'atribueixen funcions de gestió del registre a centres educatius públics i privats i a les unitats administratives del Departament d'Ensenyament (art. 3.1 del Projecte) sembla que el Registre que es crea s'atribueix a la responsabilitat del Departament d'Ensenyament. Així es desprèn també de l'Annex 2, que atribueix la responsabilitat del fitxer de dades personals a la Secretaria General del Departament d'Ensenyament.

Ara bé, cal tenir en compte que, pel que fa als centres docents que no depenen del Departament d'Ensenyament, aquests centres són en realitat tercers. Per tant, el seu accés i el seu tractament de dades que corresponen a un fitxer del Departament d'Ensenyament s'hauria

de produir a l'empara, en cada cas, d'un encàrrec del tractament formulat d'acord amb els requisits que estableix l'article 12 de l'LOPD.

En qualsevol cas, es troba a faltar en el Projecte una delimitació clara de les responsabilitats dels diferents agents implicats.

VII

Pel que fa a la descripció del fitxer de dades personals recollit en l'annex del Projecte d'ordre, es valora positivament que incorpori tots els apartats que la LOPD (article 20.2) i el RLOPD (article 54.1) estableixen que han de contenir les disposicions de creació de fitxers. Tot i així, a continuació es fan algunes consideracions en relació únicament amb aquells apartats del fitxer que podrien no ajustar-se al que disposen aquests articles.

1. Pel que fa a l'apartat relatiu a les **Persones afectades** (art.20.2.b) LOPD i 54.1.b) RLOPD), en aquest apartat cal concretar les persones o els col·lectius dels quals directament o indirectament se'n pretén obtenir dades de caràcter personal, en aquest cas totes les persones les dades de les quals poden ser objecte d'inscripció, d'acord amb l'article 1 del projecte en relació amb l'annex 1.

En aquest apartat de descripció del fitxer, el Departament ha inclòs entre d'altres, el tractament de les dades dels directors dels centres públics, els titulars dels centres educatius privats i les unitats administratives del Departament d'Ensenyament. A l'article 5.1 sí que es fa referència als directors dels centres, però en canvi, ni a l'article 4, ni a l'annex 1 del Projecte d'Ordre, es fa referència a aquests col·lectius.

A l'apartat d'estructura bàsica del fitxer, tampoc es fa referència a dades d'aquests col·lectius.

2. **Procedència de les dades** (art. 54.1 b.) RLOPD. En aquest apartat s'estableix com a procedència de les dades, la matrícula.

D'entrada fer notar que en aquest apartat s'ha de fer constar si les dades les facilita la mateixa persona interessada o una tercera persona. En el cas que ens ocupa, en principi per als menors de 14 anys serà el pare/mare o tutor legal. I en el cas dels majors d'aquesta edat la normativa de protecció de dades permetria que també ho fessin els mateixos alumnes afectats.

També cal assenyalar que algunes de les dades que s'hi recullen possiblement no sempre es recolliran en el moment de la matrícula sinó amb posterioritat (canvis en la representació legal, canvis de domicili, noves necessitats educatives especials etc.)

Però al marge d'això, cal tenir en compte, d'acord amb el que hem exposat abans, que es tractaria d'un fitxer de la responsabilitat del Departament d'Ensenyament. I en el projecte s'indica que el procediment s'inicia d'ofici pels directors dels centres educatius (art. 5.1). Per tant qui facilitaria les dades al responsable del fitxer seria el centre educatiu. O sigui un tercer.

4. Apartat relatiu a l'estructura del fitxer i la descripció dels tipus de dades (art. 20.2 d) LOPD i 54.1 c) RLOPD).

Caldria adaptar el contingut d'aquest apartat d'estructura al previst a l'annex 1 del Projecte d'ordre i ampliar el seu contingut amb les dades de caràcter personal que l'annex 1 del Projecte preveu que seran tractades.

D'acord amb l'annex 1 es tractaran dades relatives a "observacions", centre on cursa els estudis, nivell, règim, bloc de batxillerat nocturn, si són alumnes amb alta capacitat, amb necessitats educatives especials, usuaris de la Unitat de Suport a l'Educació Especial, i dades relatives a la matrícula (data, data de registre, de baixa i de registre de baixa així com el motiu de la baixa), dades que s'haurien d'incloure en l'apartat d'estructura del fitxer.

Entre les dades de circumstàncies socials, s'hi fa constar la dada sobre la situació familiar de l'alumne. A banda que no queda clar a què s'està referint aquesta dada (en alguns casos la situació familiar pot ser una dada especialment protegida, com en el cas de l'existència de maltractaments) es tracta d'una dada no prevista a l'annex 1.

En el cas que sigui necessari tractar altres dades amb aquesta finalitat, com per exemple altres dades que es contenen als impresos de matrícula també s'haurien d'incloure en aquest apartat.

5. Sistema de tractament (article 54.1.c.). En aquest apartat s'estableix que el sistema de tractament serà automatitzat, mentre que en l'apartat "*procediment de recollida de les dades*" s'informa que les dades seran recollides en formularis en suport paper o electrònic. Caldria doncs modificar el sistema de tractament i fer constar que es tracta d'un sistema parcialment automatitzat en incloure també els formularis en format paper.

5. Cessions (art. 54.1.d) RLOPD):

Aquest apartat ja ha estat analitzat en el fonament jurídic IV d'aquest informe.

Barcelona, 14 de juliol de 2015