

Reclamació: 270/2018

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació de l'accés a informació referida als alumnes estrangers a Catalunya classificats per centre i etapa escolar al curs 2016/2017

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 270/2018 presentada en relació amb la denegació de l'accés a informació referida als alumnes estrangers a Catalunya classificats per centre i etapa escolar al curs 2016/2017.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 7 de juny de 2018 un ciutadà va presentar una sol·licitud d'accés a informació pública d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en la qual demana:

"1- La relació de la xifra d'alumnes amb pares migrants i/o que no tenen el català ni el castellà com a llengua materna (classificats pel departament com a "estrangers nascuts a Catalunya") en les etapes d'infantil, primària i secundària de tot Catalunya, agrupat per centre i ciutat en la que es troba cada centre (districte en el cas de la ciutat de Barcelona), al curs 2016-2017.

2- La relació de tots els centres educatius de les etapes d'infantil, primària i secundària de Catalunya al curs 2016-2017, que en qualsevol cas inclogui:

a) La ciutat en la que es troba cada centre (districte en el cas de la ciutat de Barcelona)

b) El número total d'alumnes de cada centre

c) La catalogació de cada centre segons la seva complexitat social segons la darrera classificació fet pel Departament d'Ensenyament

d) Si el centre és públic o privat concertat".

2. En data 29 de juny de 2018 la Secretaria General del Departament d'Ensenyament emet resolució per la qual estima parcialment la sol·licitud d'accés a la informació presentada i acorda "declarar el dret d'accés a la informació següent:

1) Estimar l'apartat 1) de la sol·licitud, alumnes amb pares migrants que no parlin català ni castellà, que tanmateix és una informació que no posseeix el Departament d'Ensenyament, atès que únicament recull i sistematitza les dades personals dels alumnes a efectes de matrícula. Aquestes dades inclouen la nacionalitat i el lloc de naixement, però no l'any d'arribada a Catalunya ni la llengua dels pares.

2) Estimar els apartats 2.a), 2.b) i 2.d) de la sol·licitud, i assabentar l'interessat que la informació referida als centres ja és publicitat activa del Departament d'Ensenyament, consultable des de la pàgina web del Mapa escolar de Catalunya – consulta de centres, i la referida a l'alumnat per centres del curs 2016-2017 serà de propera publicació al llarg del tercer quadrimestre del 2018 en el web de Dades Obertes de Catalunya, apartat d'Educació.

3) Desestimar l'apartat 2.c), catalogació de centres segons complexitat social, en base a l'art. 184.1.c), de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (LEC), que configura aquesta informació i altres elements que componen l'avaluació general del sistema educatiu, com a objecte d'un ús reservat.

3. En data 29 de juny de 2018 el mateix ciutadà, per tal de precisar els termes de la seva petició, presenta una nova sol·licitud d'accés a la informació pública adreçada al Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, en la qual demana:

“1- Relació d'alumnes estrangers a Catalunya, agrupats per centre i etapa que van realitzar en cada centre, al curs 2016/2017.
2- El percentatge d'alumnes estrangers sobre el total de l'alumnat de tots i cadascun dels centres escolars de Catalunya, al curs 2016/2017”.

4. En data 19 de juliol de 2018 la Secretaria General del Departament d'Ensenyament emet resolució per la qual estima parcialment la sol·licitud d'accés a la informació presentada i acorda *“facilitar la informació sol·licitada a nivell territorial de municipi, una informació que ja és publicitat activa del Departament d'Ensenyament i que es troba a l'apartat d'Estadístiques del curs 2016-2017, Ensenyaments de règim general, on a cada etapa educativa es troba penjat un fitxer .csv que inclou la nacionalitat dels alumnes, entre altres.”*

5. En data 23 de juliol de 2018 la persona sol·licitant de l'accés a la informació presenta a la GAIP una reclamació contra el Departament d'Ensenyament, en la qual sol·licita que es reconegui el dret a l'accés a la informació pública sol·licitada.

6. En data 1 d'agost de 2018 la GAIP dona trasllat al Departament d'Ensenyament de la reclamació presentada i li sol·licita l'informe corresponent així com l'expedient complert.

7. En data 18 de setembre de 2018 el Departament d'Ensenyament emet informe de posicionament sobre la reclamació presentada.

8. En data 20 de setembre de 2018 la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti un informe en relació a la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades en el termes del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD) . Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada, , com seria el cas del límit establert a l'article 21.1.b) de la LTC, relatiu a la investigació o la sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries l'aplicació del qual podria comportar que el dret d'accés de la persona reclamant hagi d'ésser denegat o restringit als efectes de protegir la investigació

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern (LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC estableix que *“les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”* (apartat 1). L'esmentat article 2.b) defineix “informació pública” com *“la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a*

conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT) en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de l'LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, l'accés ha de ser denegat si la informació que es vol obtenir conté dades especialment protegides, tret que consti el consentiment exprés per part de les persones interessades (art. 23 LTC).

En el cas que la informació a la que es vol accedir no contingui dades especialment protegides, per determinar l'abast del límit cal efectuar la ponderació entre el dret a la protecció de dades de les persones afectades, i l'interès públic en la divulgació de la informació (art. 24 LTC).

III

En la sol·licitud d'accés presentada al Departament d'Ensenyament es demana accedir al nombre d'alumnes classificats com a “estrangers nascuts a Catalunya” agrupats per centre i etapa de tota Catalunya, i al percentatge d'alumnes estrangers sobre el total de l'alumnat total de cadascun dels centres de Catalunya.

Per tal de determinar si aquesta sol·licitud d'informació està sotmesa als límits regulats en els articles 23 i 24 de la LTC escau analitzar si la informació sol·licitada conté dades de caràcter personal i si per tant li és d'aplicació el règim previst al RGPD.

El RGPD s'aplica al tractament totalment automatitzat de dades personals, així com al tractament no automatitzat de dades personals continguda en un fitxer o destinades a inscriure-s'hi (article 2.1).

Als efectes de l'RGPD es considera “*dada personal*” tota informació sobre una persona física identificada o identificable (l'interessat); d'acord amb l'apartat segon de l'article 4.1 de l'RGPD “*s'ha de considerar persona física identificable qualsevol persona la identitat de la qual es pot determinar, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona*” (article 4.1 RGPD).

En aquest sentit el considerant 26 de l'RGPD estableix que: “*Els principis de la protecció de dades s'apliquen a tota la informació relativa a una persona física identificada o identificable (...) Per determinar si una persona és identificable cal tenir en compte tots els mitjans que raonablement pot utilitzar el responsable del tractament o qualsevol altra persona per identificar directament o indirectament la persona física, com per exemple la singularització. Per determinar si hi ha una probabilitat raonable que s'utilitzin mitjans per identificar una persona física, cal considerar-ne tots els factors objectius, com els costos i el temps necessaris per a la*

identificació, tenint en compte tant la tecnologia disponible en el moment del tractament com els avenços tecnològics.”

L'article 4.5 del RGPD defineix la seudonimització com *“el tractament de dades personals de manera que ja no es puguin atribuir a un interessat sense utilitzar informació addicional, sempre que aquesta informació consti per separat i estigui subjecta a mesures tècniques i organitzatives destinades a garantir que les dades personals no s'atribueixen a una persona física identificada o identificable”*. De tal manera que el considerant 26 de l'RGPD fa palès que *“Les dades personals seudonimitzades, que es podrien atribuir a una persona física utilitzant informació addicional, s'han de considerar informació sobre una persona física identificable”*.

Per tant, dada personal és qualsevol informació relativa a una persona física, viva, identificada o identificable. Les diverses informacions que recopilades poden portar a identificar a una determinada persona, també constitueixen dades de caràcter personal. Així, una persona física no es considera indetectable si la identificació requereix terminis o activitats desproporcionats tenint en compte els costos, el temps necessari per a la identificació i la tecnologia disponible.

A sensu contrari, el considerant 26 de l'RGPD estableix que *“(…)els principis de protecció de dades no s'apliquen a la informació anònima, és a dir a la informació que no té relació amb una persona física identificada o identificable, ni a les dades convertides en anònimes de manera que l'interessat no sigui identificable o deixi de ser-ho. En conseqüència, aquest Reglament no afecta el tractament d'aquesta informació anònima, fins i tot amb finalitats estadístiques o de recerca.”*

Cal tenir en consideració que per a que les dades es considerin veritablement anònimes l'anonimització ha de ser irreversible. Les dades personals que hagin estat anonimitzades, xifrades o presentades amb un pseudònim, però que puguin permetre tornar a identificar a una persona, continuen essent dades personals i s'inclouen en l'àmbit d'aplicació de l'RGPD. La decisió sobre si les dades permeten la identificació d'una persona i sobre si la informació pot considerar-se com anònima o no, depèn de les circumstàncies concretes de cada cas i s'engloba en l'anàlisi de riscos que el responsable del tractament ha de portar a terme amb anterioritat al tractament de les dades.

En aquest sentit, continuen vigents les conclusions del Grup de Treball de l'article 29 en el Dictamen 4/2007 “sobre el concepte, de dades personals”, que analitza la definició de dades personals prevista a l'article 2 a) de la Directiva 95/46/CE, i que determina:

“A los efectos de la Directiva, los «datos anónimos» pueden definirse como cualquier información relativa a una persona física que no permita su identificación por el responsable del tratamiento de los datos o por cualquier otra persona, teniendo en cuenta el conjunto de medios que puedan razonablemente ser utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona. «Datos anonimizados» serán, por lo tanto, los datos anónimos que con anterioridad se referían a una persona identificable, cuya identificación ya no es posible. El considerando 26 también hace referencia a este concepto cuando dice que «los principios de protección no se aplicarán a aquellos datos hechos anónimos de manera tal que ya no sea posible identificar al interesado». Una vez más, la decisión sobre si los datos permiten la identificación de una persona y sobre si la

información puede considerarse como anónima o no depende de las circunstancias concretas de cada caso, por lo que debe realizarse un análisis caso por caso, en el que habrá que prestar especial atención a hasta qué punto cabe considerar razonablemente posible que se utilicen los medios para identificar a dicha persona, tal como se describe en el considerando 26. Esto es particularmente importante en el caso de la información estadística, puesto que a pesar de que ésta pueda facilitarse en forma de datos agregados, la muestra original puede no ser suficientemente amplia y otros datos pueden permitir la identificación de personas físicas.

Cal tenir en consideració també el Dictamen 05/2014 sobre tècniques d'anonimització, del Grup de Treball de l'Article 29, que formula recomanacions per a la gestió de les tècniques d'anonimització tenint en compte el risc residual de la identificació inherent a les mateixes. En aquest dictamen es posa de manifest que el concepte d'identificació no comporta únicament la possibilitat de recuperar el nom o l'adreça d'una persona, sinó que inclou també la "identificabilitat potencial per singularització, vinculabilitat o inferència", es a dir, no es tracta només de la possibilitat d'identificació directa de la persona, sinó també indirecta.

En el cas que ens ocupa la informació sol·licitada pel reclamant, consistent en el nombre total i el nombre percentual d'alumnes d'origen estranger classificats per centre i nivell de tota Catalunya, és una informació que no conté, en principi, dades de caràcter personal.

Tanmateix el Departament d'Ensenyament, com a responsable del tractament, en el procés d'anonimització de les dades ha d'avaluar els riscos i la possibilitat de reidentificació a posteriori dels titulars de les dades tenint en compte les circumstàncies concretes de cada cas i, ha de garantir la confidencialitat de la informació personal que ha anonimitzat.

Cal tenir en consideració que, en el cas que ens ocupa, els titulars de les dades que han estat anonimitzades són menors, i que com a tals, per aplicació del principi jurídic de l'interès superior del menor, són mereixedors d'una especial protecció.

El Departament d'Ensenyament, en la motivació de la seva resolució argumenta que "facilitar la nacionalitat de l'alumnat, considerada aquesta globalment no afecta a la protecció de les dades personals de l'alumnat ni els seus drets com a menors especialment protegits per la Llei 19/2014, però en els casos en que coincideixi que hi ha un sol alumne de nacionalitat estrangera en un únic centre, com habitualment pot esdevenir-se en poblacions petites, facilitar aquesta dada per centres podria comportar fer al menor identificable en base a la descripció de la seva nacionalitat, origen ètnic o racial (...) motiu pel qual i en base al compliment de la protecció del menor el Departament d'Ensenyament facilitarà les dades de l'alumnat a un nivell territorial que no faci identificables les persones objecte de protecció".

L'article 25 de l'LTC preveu que en els casos en que sigui aplicable algun dels límits d'accés a la informació pública previstos en aquella norma, la denegació només ha d'afectar a la part corresponent de la documentació que es vegi afectada per aquell límit mentre que s'ha d'autoritzar l'accés a la resta de dades no afectades. Per tant, fins i tot en el cas que es considerés, com argumenta el Departament, que en determinats supòsits cal denegar la informació per garantir la protecció de dades dels interessats, res impediria facilitar la informació en els termes sol·licitats, en la resta de supòsits en que no es doni aquesta circumstància.

Malgrat això, en el cas que ens ocupa no sembla necessari haver de limitar l'accés a una part de la informació sol·licitada. La normativa de protecció de dades personals no impediria l'accés per part del reclamant a la informació sol·licitada en la mesura que no es faciliten dades personals ni informació que indirectament permeti la identificació dels titulars de les dades. Conèixer el nombre d'alumnes estrangers en un centre no permet identificar a aquests alumnes excepte que es disposi d'una informació prèvia sobre aquests alumnes. En aquest cas, però, la possibilitat de conèixer informació sobre la condició d'estrangers dels alumnes no derivaria de la informació lliurada arran d'aquesta sol·licitud d'accés sinó d'altres vies diferents.

En aquells supòsits, com el plantejat pel Departament d'Ensenyament (un únic alumne per les etapes d'infantil, primària i secundària en un centre), en què lliurant la informació sol·licitada es podria arribar a identificar als alumnes que tenen la condició "d'estranger", no variarien les conclusions d'aquest informe ja que des del punt de vista de la protecció de dades de caràcter personal dels alumnes afectats, revelar aquesta dada només faria identificable la persona afectada quan aquesta identificació ja es conegués prèviament per altres mitjans. Qüestió diferent seria que es lliurés altra informació addicional a la condició "d'estranger", per exemple el nombre d'alumnes amb necessitats educatives especials per situació familiar desfavorable, nombre d'alumnes que reben ajuts individuals de menjador, etc. a partir de les quals sí es revelaria informació de caràcter personal d'aquests alumnes que, en principi, no seria coneguda prèviament per terceres persones i que permetria la identificació i l'elaboració de perfils dels mateixos.

No se'ns escapa, però, que facilitar informació sobre el nombre d'alumnes estrangers per nivell i per centre de tot Catalunya comporta proporcionar una informació que pot conduir a elaborar un perfil d'aquests centres en funció de la nacionalitat dels seus alumnes i que, en conseqüència, podria tenir un efecte estigmatitzador dels centres que concentrin un nombre major d'alumnes "estrangers", però, en qualsevol cas aquesta qüestió escaparia de l'àmbit de la protecció de dades de caràcter personal.

Conclusió

La normativa de protecció de dades de caràcter personal no impedeix l'accés del reclamant a la informació sobre al nombre d'alumnes classificats com a "estrangers nascuts a Catalunya", classificats per centre i nivell, de tota Catalunya.

Barcelona, 9 d'octubre de 2018