

Ref.: IAI 40/2018

## **Reclamación: 270/2018**

### **Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación por la denegación del acceso a información referida a los alumnos extranjeros en Cataluña clasificados por centro y etapa escolar en el curso 2016/2017**

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 270/2018 presentada en relación con la denegación del acceso a información referida a los alumnos extranjeros en Cataluña clasificados por centro y etapa escolar en el curso 2016/2017.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

#### **Antecedentes**

1. En fecha 7 de junio de 2018 un ciudadano presentó una solicitud de acceso a información pública de acuerdo con la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la que pide:

“1- La relación de la cifra de alumnos con padres migrantes y/o que no tienen el catalán ni el castellano como lengua materna (clasificados por el departamento como “extranjeros nacidos en Cataluña”) en las etapas de infantil, primaria y secundaria de toda Cataluña, agrupado por centro y ciudad en la que se encuentra cada centro (distrito en el caso de la ciudad de Barcelona), en el curso 2016-2017.

2- La relación de todos los centros educativos de las etapas de infantil, primaria y secundaria de Cataluña en el curso 2016-2017, que en cualquier caso incluya: a) La ciudad en la que se encuentra cada centro (distrito en el caso de la ciudad de Barcelona) b) El número total de alumnos de cada centro c) La catalogación de cada centro según su complejidad social según la última clasificación realizado por el Departamento de Enseñanza d) Si el centro es público o privado concertado”.

2. En fecha 29 de junio de 2018 la Secretaría General del Departamento de Enseñanza emite resolución por la que estima parcialmente la solicitud de acceso a la información presentada y acuerda “declarar el derecho de acceso a la siguiente información:

1) Estimar el apartado 1) de la solicitud, alumnos con padres migrantes que no hablen catalán ni castellano, que sin embargo es una información que no posee el Departamento de Enseñanza, dado que únicamente recoge y sistematiza los datos personales de los alumnos a efectos de matrícula. Estos datos incluyen la nacionalidad y lugar de nacimiento, pero no el año de llegada a Cataluña ni la lengua de los padres.

2) Estimar los apartados 2.a), 2.b) y 2.d) de la solicitud, y enterar al interesado que la información referida a los centros ya es publicidad activa del Departamento de Enseñanza, consultable desde la página web del Mapa escolar de Cataluña – consulta de centros, y la referida al alumnado por centros del curso 2016-2017 será de próxima publicación a lo largo del tercer cuatrimestre de 2018 en la web de Datos Abiertos de Cataluña, apartado de Educación .

3) Desestimar el apartado 2.c), catalogación de centros según complejidad social, en base al arte. 184.1.c), de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (LEC), que configura esta información y otros elementos que componen la evaluación general del sistema educativo, como objeto de un uso reservado.

3. En fecha 29 de junio de 2018 el propio ciudadano, para precisar los términos de su petición, presenta una nueva solicitud de acceso a la información pública dirigida al Departamento de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña, en la que pide:

“1- Relación de alumnos extranjeros en Cataluña, agrupados por centro y etapa que realizaron en cada centro, en el curso 2016/2017.

2- El porcentaje de alumnos extranjeros sobre el total del alumnado de todos y cada uno de los centros escolares de Cataluña, en el curso 2016/2017”.

4. En fecha 19 de julio de 2018 la Secretaría General del Departamento de Enseñanza emite resolución por la que estima parcialmente la solicitud de acceso a la información presentada y acuerda “facilitar la información solicitada a nivel territorial de municipio, una información que ya es publicidad activa del Departamento de Enseñanza y que se encuentra en el apartado de Estadísticas del curso 2016-2017, Enseñanzas de régimen general, donde en cada etapa educativa se encuentra colgado un fichero .csv que incluye la nacionalidad de los alumnos, entre otros.”

5. En fecha 23 de julio de 2018 la persona solicitante del acceso a la información presenta en la GAIP una reclamación contra el Departamento de Enseñanza, en la que solicita que se reconozca el derecho al acceso a la información pública solicitada.

6. En fecha 1 de agosto de 2018 la GAIP da traslado al Departamento de Enseñanza de la reclamación presentada y le solicita el informe correspondiente así como el expediente completo.

7. En fecha 18 de septiembre de 2018 el Departamento de Enseñanza emite informe de posicionamiento sobre la reclamación presentada.

8. En fecha 20 de septiembre de 2018 la GAIP solicita a esta Autoridad que emita un informe en relación con la reclamación presentada.

## Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas en los términos del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD) . Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información como sería el caso del límite sanción de infracciones administrativas de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece que el derecho de acceso de la persona reclamante deba ser denegado o restringido a efectos de proteger la investigación

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre , de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno .

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

## II

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC establece que "las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida" (apartado 1). El citado artículo 2.b) define "información pública" como "la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como

consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley”.

En términos similares se pronuncia la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT) en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y s. del LTC, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos de carácter personal, el acceso debe ser denegado si la información que se desea obtener contiene datos especialmente protegidos, salvo que conste el consentimiento expreso por parte de las personas interesadas (art. 23 LTC).

En caso de que la información a la que se quiere acceder no contenga datos especialmente protegidos, para determinar el alcance del límite es necesario efectuar la ponderación entre el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, y el interés público en la divulgación de la información (art. 24 LTC).

### III

En la solicitud de acceso presentada al Departamento de Enseñanza se solicita acceder al número de alumnos clasificados como “extranjeros nacidos en Cataluña” agrupados por centro y etapa de toda Cataluña, y al porcentaje de alumnos extranjeros sobre el total del alumnado total de cada uno de los centros de Cataluña.

Con el fin de determinar si esta solicitud de información está sometida a los límites regulados en los artículos 23 y 24 de la LTC procede analizar si la información solicitada contiene datos de carácter personal y si por tanto le es de aplicación el régimen previsto en el RGPD.

El RGPD se aplica al tratamiento totalmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenida en un fichero o destinadas a inscribirse (artículo 2.1).

A efectos del RGPD se considera "dato personal" toda información sobre una persona física identificada o identificable (el interesado); de acuerdo con el apartado segundo del artículo 4.1 del RGPD “se debe considerar persona física identificable a cualquier persona cuya identidad se puede determinar, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona” (artículo 4.1 RGPD).

En este sentido, el considerante 26 del RGPD establece que: “Los principios de la protección de datos se aplican a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable (...)

Para determinar si una persona es identificable es necesario tener en cuenta todos los medios que razonablemente puede utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física, como por ejemplo la singularización. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, es necesario considerar todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la

identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos.”

El artículo 4.5 del RGPD define la seudonimización como “el tratamiento de datos personales de forma que ya no se puedan atribuir a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que esta información conste por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyen a una persona física identificada o identificable”. De tal forma que el considerante 26 del RGPD pone de manifiesto que “Los datos personales seudonimizados, que podrían atribuirse a una persona física utilizando información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable”.

Por tanto, dato personal es cualquier información relativa a una persona física, viva, identificada o identificable. Las diversas informaciones que recopiladas pueden llevar a identificar a una determinada persona, también constituyen datos de carácter personal. Así, una persona física no se considera indistinguible si la identificación requiere plazos o actividades desproporcionados teniendo en cuenta los costes, el tiempo necesario para la identificación y la tecnología disponible.

A sensu contrario, el considerante 26 del RGPD establece que “(...)los principios de protección de datos no se aplican a la información anónima, es decir a la información que no tiene relación con una persona física identificada o identificable, ni en los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable o deje de serlo. En consecuencia, este Reglamento no afecta al tratamiento de esta información anónima, incluso con fines estadísticos o de investigación.”

Hay que tener en cuenta que para que los datos se consideren verdaderamente anónimos, la anonimización debe ser irreversible. Los datos personales que hayan sido anonimizados, cifrados o presentados con un seudónimo, pero que puedan permitir volver a identificar a una persona, siguen siendo datos personales y se incluyen en el ámbito de aplicación del RGPD. 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 y se engloba en el análisis de riesgos que el responsable del tratamiento debe llevar a cabo con anterioridad al tratamiento de los datos.

En este sentido, siguen vigentes las conclusiones del Grupo de Trabajo del artículo 29 en el Dictamen 4/2007 “sobre el concepto, de datos personales”, que analiza la definición de datos personales prevista en el artículo 2 a) de la Directiva 95/46/CE, y que determina:

“A los efectos de la Directiva, las fechas 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 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 aquellas datos hechos anónimos de modo 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 y 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.

---

Hay que tener en consideración también el Dictamen 05/2014 sobre técnicas de anonimización, del Grupo de Trabajo del Artículo 29, que formula recomendaciones para la gestión de las técnicas de anonimización teniendo en cuenta el riesgo residual de la identificación inherente a las mismas. En este dictamen se pone de manifiesto que el concepto de identificación no comporta únicamente la posibilidad de recuperar el nombre o dirección de una persona, sino que incluye también la "identificabilidad potencial por singularización, vinculabilidad o inferencia", es decir, no se trata sólo de la posibilidad de identificación directa de la persona, sino también indirecta.

En caso de que nos ocupe la información solicitada por el reclamante, consistente en el número total y el número porcentual de alumnos de origen extranjero clasificados por centro y nivel de toda Cataluña, es una información que no contiene, en principio, datos de carácter personal.

Sin embargo el Departamento de Enseñanza, como responsable del tratamiento, en el proceso de anonimización de los datos debe evaluar los riesgos y la posibilidad de reidentificación a posteriori de los titulares de los datos teniendo en cuenta las circunstancias concertadas de cada caso y, debe garantizar la confidencialidad de la información personal que ha anonimizado.

Hay que tener en consideración que, en caso de que nos ocupa, los titulares de los datos que han sido anonimizados son menores, y que como tales, por aplicación del principio jurídico del interés superior del menor, son merecedores de una especial protección.

El Departamento de Enseñanza, en la motivación de su resolución argumenta que "facilitar la nacionalidad del alumnado, considerada ésta globalmente no afecta a la protección de los datos personales del alumnado ni a sus derechos como menores especialmente protegidos por la Ley 19/2014, pero en los casos en que coincida que existe un solo alumno de nacionalidad extranjera en un único centro, como habitualmente puede ocurrir en poblaciones pequeñas, facilitar este dato por centros podría comportar hacer al menor identificable en base a la descripción de su nacionalidad, origen étnico o racial (...) por lo que y en base al cumplimiento de la protección del menor el Departamento de Enseñanza facilitará los datos del alumnado a un nivel territorial que no haga identificables las personas objeto de protección".

El artículo 25 de la LTC prevé que en los casos en que sea aplicable alguno de los límites de acceso a la información pública previstos en aquella norma, la denegación sólo debe afectar a la parte correspondiente de la documentación que se vea afectada por ese límite mientras que debe autorizarse el acceso al resto de datos no afectados. Por tanto, incluso en el caso de que se considerase, como argumenta el Departamento, que en determinados supuestos hay que denegar la información para garantizar la protección de datos de los interesados, nada impediría facilitar la información en los términos solicitados, en el resto de supuestos en los que no se dé esta circunstancia.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa no parece necesario tener que limitar el acceso a una parte de la información solicitada. La normativa de protección de datos personales no impediría el acceso por parte del reclamante a la información solicitada en la medida en que no se faciliten datos personales ni información que indirectamente permita la identificación de los titulares de los datos. Conocer el número de alumnos extranjeros en un centro no permite identificar a estos alumnos salvo que se disponga de información previa sobre estos alumnos. Sin embargo, en este caso, la posibilidad de conocer información sobre la condición de extranjeros de los alumnos no derivaría de la información entregada a raíz de esta solicitud de acceso sino de otras vías diferentes.

En aquellos supuestos, como el planteado por el Departamento de Enseñanza (un único alumno por las etapas de infantil, primaria y secundaria en un centro), en el que entregando la información solicitada se podría llegar a identificar a los alumnos que tienen la condición de "extranjero", no variarían las conclusiones de este informe ya que desde el punto de vista de la protección de datos de carácter personal de los alumnos afectados, revelar este dato sólo haría identificable a la persona afectada cuando esta identificación ya se conociera previamente por otros medios. Cuestión distinta sería que se entregara otra información adicional a la condición de "extranjero", por ejemplo el número de alumnos con necesidades educativas especiales por situación familiar desfavorable, número de alumnos que reciben ayudas individuales de comedor, etc. a partir de las cuales sí se revelaría información de carácter personal de estos alumnos que, en principio, no sería conocida previamente por terceras personas y que permitiría la identificación y elaboración de perfiles de los mismos.

Sin embargo, no se nos escapa que facilitar información sobre el número de alumnos extranjeros por nivel y por centro de toda Cataluña comporta proporcionar una información que puede conducir a elaborar un perfil de estos centros en función de la nacionalidad de sus alumnos y que, en consecuencia, podría tener un efecto estigmatizador de los centros que concentren un mayor número de alumnos "extranjeros", pero en cualquier caso esta cuestión escaparía del ámbito de la protección de datos de carácter personal.

## **Conclusión**

La normativa de protección de datos de carácter personal no impide el acceso del reclamante a la información sobre el número de alumnos clasificados como "extranjeros nacidos en Cataluña", clasificados por centro y nivel, de toda Cataluña.

Barcelona, 9 de octubre de 2018