

Ref.: IAI 42/2018

Reclamación: 269/2018

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 relación de diferentes datos desglosados de cada centro educativo de Catalunya

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 269/2018 presentada en relación con la denegación del acceso a relación de diferentes datos desglosados de cada centro educativo de Cataluña.

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 29 de mayo de 2018 una ciudadana 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 el Departamento de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña, en la que pide:

“ La relación de datos desglosados de cada centro educativo de Cataluña que incluyera: a) Número de alumnos b) Número de unidades c) Tipología de centro (por enseñanzas impartidas) d) Titularidad (público, privado o concertado) e) Zona educativa f) Número de alumnos extranjeros g) Número de alumnos con necesidades educativas especiales por situación social desfavorable h) Número de alumnos que reciben ayudas individuales de comedor i) Número de alumnos escolarizados fuera del período de matrícula j) Demanda recibida durante la preinscripción k) Tasa de abandono escolar prematuro l) Renta de las familias (agrupadas por niveles de renta)

En caso de incurrir en alguna de las limitaciones del derecho de acceso a la información pública, pido una relación de los datos anonimizados (por ejemplo, usando un código en lugar del nombre del centro que sea igual para todos los datos solicitados).

Pero en cualquier caso, una relación de los datos individuales de cada centro, en ningún caso agrupados.

Pido el número absoluto de los datos y, sólo en caso de no ser posible, el porcentaje sobre el total de alumnos en el caso de los datos recabados en los apartados (f), (g), (h) y (i) .”

2. En fecha 29 de junio de 2018 la Secretaría General del Departamento de Enseñanza emite resolución por la que estima la solicitud de acceso a la información presentada y acuerda facilitar la información en los términos indicados en la misma resolución.

3. En fecha 20 de julio de 2018 la persona solicitante del acceso a la información presenta en la GAIP una reclamación contra el Departamento de Enseñanza, por considerar que no se le ha proporcionado toda la información solicitada. En concreto argumenta que:

- “- No se ha dado la información de los alumnos extranjeros ni de los alumnos con necesidades educativas especiales por centro educativo sino agrupados por municipio (puntos f) y g) de la SAIP)
- Sólo se ha dado la información de los alumnos escolarizados fuera del período de matrícula del primer curso de cada etapa educativa cuando se pedía la de todos los cursos (punto i) de la SAIP)
- No se especifican los cursos académicos de la publicación en la web Datos abiertos en lo referente a alumnos y unidades (puntos a) y b) de la SAIP).”

4. 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.

5. En fecha 18 de septiembre de 2018 el Departamento de Enseñanza emite informe de posicionamiento sobre la reclamación presentada en el que hace constar, en lo que respecta al límite de protección de datos que:

“(…)el Departamento considera que la información sobre los alumnos extranjeros y los alumnos con necesidades educativas especiales debería denegarse a nivel de centro educativo teniendo en cuenta que el origen racial y la salud son datos personales especialmente protegidos de de acuerdo con el art. 23 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.(…)!”

6. 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 APDPCAT 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 solicitada.

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 que establece 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, ya los efectos de este informe, se solicita acceder al número de alumnos extranjeros y al número de alumnos con necesidades educativas especiales por situación social desfavorable de todos los centros educativos 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 sus 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 las 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, las 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 lo 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 otras datos pueden permitir la identificación de personas físicas.

Es necesario 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

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.

Por tanto, 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, los titulares de los datos que han sido anonimizados por el Departament d'Ensenyament son menores, y que como tales, por aplicación del principio jurídico del interés superior del menor, son merecedores de una especial protección.

En caso de que nos ocupe la información solicitada por el reclamante, consistente en el número de alumnos extranjeros y el número de alumnos con necesidades educativas especiales por situación social desfavorable de los centros educativos de Cataluña, es una información que no contiene, en principio, datos de carácter personal.

Conocer el número de alumnos extranjeros matriculados en un centro, el número de alumnos con necesidades educativas especiales por situación social desfavorable, individualizada por centro, el número de alumnos que reciben ayudas de comedor, el número que han sido escolarizados fuera del período de matrícula o la tasa de abandono, no permite identificar de forma directa a los alumnos afectados. Tampoco hay que escapar, que en determinadas circunstancias puede ser relativamente fácil que algunas de estas informaciones sean conocidas por otros alumnos del centro (por ejemplo, la condición de extranjero, la escolarización fuera del período de matrícula o la existencia de necesidades educativas especiales). En este caso el conocimiento de estas circunstancias no derivaría de la información que ahora se solicita sino que puede obtenerse fácilmente de forma directa por otras vías.

Ahora bien, en centros con un número reducido de alumnos en las que concurren las diferentes características respecto de las cuales se solicita información, si además de la información relativa al número de extranjeros del centro se entrega otra información como el número de alumnos con necesidades educativas especiales por situación familiar desfavorable, o el número de alumnos que reciben ayudas individuales de comedor, puede acabar siendo relativamente fácil que se obtenga un perfil de determinados alumnos que sea fácilmente identificable no sólo por el resto de familias del centro sino por mucha otra gente. Por eso, en estos casos concretos haría falta que el Departamento facilitara la información en un nivel de agregación que garantizara la no identificación de los interesados. Y en este caso, el nivel de agregación podría no ser suficiente el nivel municipal, porque seguramente muchos de los casos en los que existe riesgo de reidentificación a nivel de centro, también existiría el mismo riesgo a nivel municipal cuando se trate de municipios con un único centro.

En el resto de supuestos la normativa de protección de datos personales no impediría el acceso por parte de la 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.

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, nada impediría entregar la información a nivel de centro cuando no exista riesgo de reidentificación, y facilitarla a nivel de municipio o incluso a un nivel superior (por ejemplo, zona rural escolar) cuando no se dé esta circunstancia.

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 extranjeros y el número de alumnos con necesidades educativas especiales por situación social desfavorable de todos los centros educativos de Cataluña.

En aquellos supuestos en que en base a un análisis del riesgo y de forma motivada exista riesgo de identificación de los titulares de los datos, sólo se puede entregar la información en un nivel de agregación que garantice la no identificación.

Barcelona, 9 de octubre de 2018