

Informe a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per denegació de l'accés a una relació d'altres i baixes d'usuaris de la plataforma iEduca per al perfil docent d'un institut públic

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 presentada per denegació de l'accés a una relació d'altres i baixes d'usuaris de la plataforma iEduca per al perfil docent d'un institut públic.

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 el següent informe.

Antecedents

1. En data 25 de desembre de 2023, una persona adreça una petició al departament competent en matèria d'educació en què sol·licita accedir a informació pública en els termes següents:

“Altres i/o baixes de la plataforma IEDUCA corporativa.
Relació altres i/o baixes usuaris de la plataforma IEDUCA associats al personal docent de Institut (...).
Indicar docent, data de alta i/o baixa i motiu de alta i/o baixa.
Es demana que s'anonymitzin les dades de tipus privat i sensible, si escau. El marc temporal aquesta petició s'estén des del dia 1 de gener de l'any 2023 fins al 22 de desembre de l'any 2023.”

2. En data 23 de gener de 2024, el departament resol desestimar la sol·licitud d'accés abans esmentada en els termes següents:

“En el cas de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte d'aquesta resolució, la informació demanada es refereix a dades personals dels usuaris d'una aplicació informàtica i no únicament a dades merament identificatives. Amb la informació que consta en la sol·licitud no es pot discernir que els drets o interessos favorables a l'accés revesteixin una especial consideració ni s'observa la concurrència d'un interès legítim superior que justifiqui i faci cedir en benefici del dret d'accés. Així, un cop ponderat el dany que l'accés pot infligir en les persones implicades amb el dret d'accés a la informació pública, es considera adient aplicar la limitació del dret d'accés.”

3. En data 23 de febrer de 2024, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra el departament per denegació de l'accés a la informació pública sol·licitada.
 4. En data 6 de març de 2024, la GAIP tramet la reclamació al departament, requerint-li l'emissió d'informe en què fonamenti les seves posicions, així com l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.
 5. En data 25 de març de 2024, el departament remet a la GAIP còpia de l'expedient relatiu a la sol·licitud d'accés que és objecte de la present reclamació.
- També li remet l'informe emès sobre el posicionament del departament al respecte, en què reitera l'argumentació de la resolució de la sol·licitud d'accés, tot afegint que la informació demanada no es pot anonimitzar, atesa la possibilitat elevada de reidentificar les persones afectades.
6. En data 4 d'abril de 2024, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb 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 l'LTC, 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 demanar 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, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, 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 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada.

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 conclogui 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 personals.

II

L'article 4.2) de l'RGPD considera "*«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.»*

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si "*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*".

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquesta base jurídica de l'article 6.1.c) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que "*los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.*"

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

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a "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'article 2.b) de l'LTC 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".

Per la seva part, l'article 53.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), concreta que és informació pública objecte del dret d'accés "tota la informació, qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions."

La reclamació s'interposa contra la denegació de l'accés a una relació d'altres i baixes de les persones usuàries de la plataforma iEduca per al perfil docent d'un institut públic, compreses entre l'1 de gener i el 22 de desembre de 2023.

Aquesta informació ha de ser considerada "informació pública" d'acord amb l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa, que estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20 i següents).

Tal com es recull en els antecedents d'aquest informe, la persona ara reclamant sol·licita que en la dita relació s'indiqui el o la docent, la data de l'alta i/o de la baixa com a usuari, i el motiu a què respon l'alta i/o baixa per al període de temps especificat.

Per tant, pel que fa a l'accés de la persona reclamant a la dita informació personal, caldrà tenir en consideració els criteris establerts en els articles 23 i 24 de l'LTC, així com els principis de la normativa de protecció de dades personals.

III

L'article 23 de l'LTC disposa que "les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud."

En termes similars, l'article 15.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), en la seva redacció donada per la disposició final onzena de l'LOPDGDD, disposa el següent:

“1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.”

A priori no semblaria que en la informació demanada, a què s'ha fet abans esment, haguessin de constar dades de categories especials o especialment protegida per l'article 23 de l'LTC, ni per l'article 15 de l'LT.

Ara bé, cal tenir present que la sol·licitud d'informació de la persona reclamant abasta conèixer el motiu de l'alta i/o, si escau, de la baixa com a usuari de la plataforma iEduca en relació amb les persones que formen part del personal docent de l'institut.

No és sobrer assenyalar, en aquest punt, que aquesta Autoritat no disposa d'informació concreta sobre el funcionament i gestió de la plataforma iEduca, ni per tant informació sobre quines dades o informació cal, si escau, especificar en els camps destinats a aquests conceptes (motiu alta i motiu baixa). Tampoc de si es tracta de supòsits preestablerts pel desenvolupador de la plataforma o bé es tracta de camps lliures a omplir per la persona o persones que ocupin el rol d'administrador dels perfils d'usuaris de la plataforma a l'institut.

Per això, caldria tenir present que en l'eventual cas que el motiu de l'alta d'un usuari a la plataforma però especialment el motiu de la baixa com a usuari respongués -i així es fes constar- a una situació personal del o la docent que anés més enllà del mer fet d'haver-se incorporat com a treballador/a a l'institut (per al cas de l'alta) o d'haver finalitzat la seva relació laboral amb l'institut (per al cas de la baixa) -per exemple, amb motiu d'una situació d'incapacitat temporal, d'un expedient disciplinari, etc.-, caldria considerar que ens trobaríem davant la revelació de categories especials de dades.

Això, impediria l'accés de la persona reclamant a la dita informació, llevat que amb la sol·licitud s'hagués aportat el consentiment exprés de les persones afectades o que concorri alguna altra de les circumstàncies habilitants previstes a l'article 15.1 de l'LT, de la qual cosa no es té constància.

IV

L'article 24.1 de l'LTC disposa que “s'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament

identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits”.

L'article 70.2 de l'RLTC especifica que, a afectes del que preveu l'article 24.1 de l'LTC, “són dades personals merament identificatives les consistents en el nom i cognoms, el càrrec o lloc ocupat, cos i escala, les funcions desenvolupades i el telèfon i les adreces, postal i electrònica, de contacte professional, referides al personal al servei de les administracions públiques, alts càrrecs i personal directiu del sector públic de les administracions públiques”.

Tenint en compte els termes en què es formula la sol·licitud d'accés, que abasta conèixer el docent, la data de l'alta i/o baixa com a usuari de la plataforma i el motiu d'aquesta alta o baixa (en el benentès, abans apuntat, que aquest no suposaria revelar informació sensible), s'hauria de descartar l'aplicabilitat del que estableix l'article 24.1 de l'LTC, atès que la dita informació no abastaria dades merament identificatives.

Resultarà, per tant, d'aplicació l'apartat 2 d'aquest article 24, essent necessari dur a terme una ponderació entre l'interès públic en la seva divulgació i les conseqüències que això pot tenir en el dret a la protecció de dades dels possibles afectats, tal com s'exposa a continuació.

V

L'article 24.2 de l'LTC disposa el següent:

“2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

- a) El temps transcorregut.
- b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.
- c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.
- d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.

(...)”

A efectes de la dita ponderació, la primera qüestió que cal tenir en consideració és que la informació sol·licitada podria contenir dades personals de la mateixa persona reclamant.

Tot i no especificar-ho a la sol·licitud d'accés, a l'escrit de reclamació la persona reclamant fa constar, com a dada de contacte, una adreça de correu electrònic corporativa corresponent al domini xtec.cat, per la qual cosa no es pot descartar que formi part (o hagi format part) del personal docent de l'institut a què es refereix la seva petició. De fet, el Departament apunta en el seu informe sobre la present reclamació a un elevat risc de reidentificació de les persones afectades, per al cas de lliurar la informació anonimitzada, manifestacions que podrien confirmar aquest extrem.

Essent així, caldria tenir en consideració l'article 15 de l'RGPD, d'acord amb el qual la persona afectada (en aquest cas, la persona reclamant) té dret a accedir a la informació que sobre la seva persona estigui tractant el responsable del tractament en els termes establerts en el mateix article 15.

Per tant, l'existència del dret d'accés reconegut per la normativa de protecció de dades faria decantar la ponderació a què es refereix l'article 24.2 de l'LTC en favor de l'accés a les pròpies dades que, en el seu cas, constin en la informació reclamada: quan ha estat donat d'alta a la plataforma i quan, si escau, ha estat donat de baixa, així com els motius a què responen aquests moviments, per a l'any 2023.

Dit això, pel que fa a l'accés a aquesta mateixa informació que faci referència a la resta de personal docent, d'entrada, caldria tenir en consideració el resultat del tràmit d'audiència a les persones afectades previst a l'article 31 de l'LTC i conèixer si existeixen circumstàncies personals o motius que justificarien que es preservés la identitat d'aquestes persones o bé, pel contrari, si es mostren favorables al lliurament de la dita informació a la persona reclamant.

Sobre això, fer notar que, a data d'elaboració del present informe, no consta que s'hagi donat trasllat de la sol·licitud i/o de la reclamació a les persones afectades per l'accés, ni tampoc hi ha constància de cap manifestació al respecte per part d'aquestes persones.

Vist això, a efectes de ponderació, caldria tenir en consideració la finalitat pretesa amb l'accés (article 24.2.b) LTC). En aquest sentit, si bé l'article 18.2 de l'LTC disposa que l'exercici del dret d'accés "no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma", conèixer la motivació per la qual la persona reclamant desitja obtenir la informació, quan aquesta inclou dades personals, pot ser un element rellevant a tenir en compte.

En el present cas però, la persona reclamant no exposa ni en la sol·licitud d'accés ni en l'escrit de reclamació una motivació que justifiqui l'interès a satisfer amb l'obtenció de la informació sol·licitada.

Així doncs, l'accés sol·licitat caldria entendre'l en tot cas emmarcat dins la finalitat de la pròpia llei de transparència, que, d'acord amb el seu article 1.2, és "establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública" o, en altres termes, establir la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics.

La informació demanada forma part de la gestió pròpia dels usuaris d'una plataforma de què es val l'institut per dur a terme la seva activitat docent i orientadora, i a priori la informació necessària i la que es desprèn d'aquesta gestió, emmarcada en un context d'organització interna del centre, hauria de restar només a disposició del personal de l'institut que ho requereixi en atenció a les funcions que tinguin assignades, com seria clar en el cas de la persona que ostenta el rol d'administrador, sense descartar-ne

altres possibilitats, tals com el responsable últim de la seva gestió, el responsable de recursos humans i/o, fins i tot, el director del centre, segons el cas.

En aquest punt, cal tenir present que no consta la concurrència de cap d'aquestes circumstàncies en la persona reclamant que podrien justificar un tractament diferenciat pel que fa a la possibilitat d'accedir a aquesta informació respecte al de qualsevol ciutadà.

Des del punt de vista d'un eventual interès públic en el coneixement d'aquesta informació, hipotèticament una relació de les altes i baixes dels usuaris d'aquesta plataforma, en atenció al perfil concret sol·licitat "personal docent", podria d'alguna manera evidenciar la mobilitat d'aquest personal en l'institut en qüestió, quelcom que pot tenir certa rellevància a efectes de poder avaluar les actuacions de l'administració en aquest àmbit si pensem en l'estreta relació que se sol fer entre estabilitat -o manca d'estabilitat en les plantilles- i qualitat educativa. En aquest sentit, resulta lògic pensar que si hi ha estabilitat en el personal docent, la política educativa de l'institut es podrà desenvolupar a llarg termini, contribuint a la qualitat del sistema educatiu en el seu conjunt.

Des del punt de vista de la protecció de dades de les persones afectades per la sol·licitud d'accés, la revelació de la informació sol·licitada de manera individualitzada, això és de manera que resultin identificades, podria tenir un impacte en la seva privacitat, ja que suposaria revelar dades ocupacionals vinculades a l'exercici de la seva professió.

Tenint en compte la finalitat de transparència en què s'ha d'emmarcar la petició i la no concurrència de cap circumstància qualificada en la persona reclamant, no resulta prou justificada quina rellevància per assolir aquesta avaluació, que en tot cas s'ha d'adreçar a l'administració i no al personal docent, podria tenir disposar d'aquest tipus d'informació de manera que les persones afectades resultin identificades.

Davant aquestes circumstàncies la ponderació s'hauria de decantar a favor de protegir la identitat de les persones físiques afectades i lliurar la informació de manera anonimitzada (considerant 26 RGPD i article 70.5 RLTC).

Segons es desprèn de la sol·licitud d'accés i també de l'escrit de reclamació, la persona reclamant sembla que s'avindria a aquesta opció. Almenys així ho manifesta pel que fa a "les dades de tipus privat i sensible", per bé que l'anonimització hauria de comportar, en tot cas, l'eliminació de les dades personals identificatives i de qualsevol altra informació que pugui permetre identificar les persones afectades directament o indirectament sense esforços desproporcionats (article 70.5 RLTC).

Així, per assolir la finalitat pretesa sense sacrificar la privacitat de les persones afectades, es podria lliurar a la persona reclamant informació agregada, que inclogués, per exemple, una relació del nombre d'usuaris donats d'alta i del nombre d'usuaris donats de baixa de la plataforma iEduca com a perfil docent durant el període comprès entre l'1 de gener i el 22 de desembre de 2023. Això, sempre que el nombre, per a cada concepte, sigui suficientment ampli com per garantir la no identificació de les persones afectades.

Cal tenir en compte que la sol·licitud d'informació fa referència a un període de temps concret i no massa ampli, per la qual cosa en funció de quants altes i/o baixes s'hagin pogut dur a terme durant aquest període no es pot descartar que la reidentificació de les persones afectades fos possible. En aquest darrer cas, no hauria de lliurar-se aquesta informació.

Conclusió

En atenció a la informació de què es disposa, el dret a la protecció de dades impediria l'accés de la persona reclamant a una relació de les altes i baixes de les persones usuàries de la plataforma iEduca per al perfil personal docent durant l'any 2023, amb indicació del o la docent, data de l'alta i de la baixa, i els motius a què responen, tret d'aquella que, si escau, pugui fer referència a la seva persona.

No hi hauria però inconvenients en lliurar-li informació anonimitzada, sempre que s'efectuï amb un nivell d'agregació que garanteixi la no identificació de les persones afectades.

Barcelona, 3 de maig de 2024