

En esta resolución se han ocultado las menciones a la entidad afectada para dar cumplimiento al arte. 17.2 de la Ley 32/2010, dado que en caso de revelar el nombre de la entidad afectada, podrían identificarse también las personas físicas afectadas.

Identificación del expediente

Resolución de procedimiento sancionador núm. PS 68/2020, referente al Instituto (...)dependiente del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya.

Antecedentes

1. En fecha 18/11/2019, la Autoridad tuvo conocimiento a través de diferentes medios de comunicación que la Universidad de Lleida (en adelante, UdL) estaba realizando un proyecto de investigación denominado "Aculturación y aculturación lingüística de los descendientes de migrados. Retos y potencialidades para el aprendizaje lingüístico y la inclusión lingüística y socioeducativa" (en adelante, el proyecto). Según los medios de comunicación, en el marco de este proyecto se efectuaba una encuesta a los alumnos de educación secundaria obligatoria (ESO), entre ellos los alumnos del Instituto (...)de Tarragona. En esta encuesta se preguntaría a los alumnos sobre su ideología, entre otras cuestiones.
2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 309/2019), de acuerdo con lo que prevé el artículo 7 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad, y el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), para determinar si los hechos eran susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador, la identificación de la persona o personas que pudieran ser responsables y las circunstancias relevantes que concurrían.
3. En esta fase de información, en fecha 26/11/2019, se requirió a la UdL para que informara, entre otros, sobre a qué cursos de ESO se dirigía la encuesta; los motivos por los que era necesario identificar a la persona que contestaba la encuesta, teniendo en cuenta que según indicaban los medios de comunicación las respuestas se volvían anónimas con posterioridad; cómo se llevaba a cabo la anonimización de los datos de los alumnos encuestados; cuál sería la base jurídica que legitimaría este tratamiento de datos y para el caso de que se recogieran categorías especiales de datos, que se especificara cuál de las circunstancias previstas en el artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de éstos (en adelante, RGPD) permitiría su tratamiento; así como si los alumnos debían responder obligatoriamente a la encuesta. A su vez, también se requería la UdL para que aportara copia de 3 encuestas contestadas por alumnos del Instituto (...) de Tarragona.
4. En fecha 10/12/2019 tuvo entrada en la Autoridad, por remisión de la Agencia Española de Protección de Datos, un escrito de la Asociación Hablamos Español por el que formulaba una

denuncia contra la UdL y el Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña, con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales.

En concreto, la entidad denunciante exponía que se había efectuado a los alumnos de 3º y 4º de ESO del Instituto (...)de Tarragona una encuesta en la que se recogían datos sobre el origen étnico o racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o filosóficas de los alumnos y sus familias, sin el consentimiento de los menores afectados o sus representantes legales.

Añadía la entidad denunciante que la encuesta se efectuaba en los centros educativos a instancias del Departamento de Educación, quien remitía a varios centros educativos el cuestionario elaborado por un grupo de investigación de la UdL, siendo el destinatario de los datos recogidos la UdL. La entidad denunciante aportaba documentación diversa.

A esta denuncia se le asignó el número IP 331/2019.

5. En fecha 11/12/2019, la UdL respondió el requerimiento formulado en fecha 26/11/2019, a través de escrito en el que exponía, entre otros, lo siguiente:

- Que el objetivo del proyecto de investigación era favorecer la incorporación, en condiciones de igualdad, en la sociedad española en general y en la catalana en particular de los descendientes de personas inmigradas.
- Que la participación en el proyecto tanto de los alumnos como del profesorado era voluntaria, y así se hacía constar de forma expresa en el "consentimiento informado" que constaba en la primera hoja del formulario de la encuesta.
- Que el Departamento de Educación no sólo fue informado por el grupo de investigación sobre el alcance del proyecto, y no sólo autorizó sus actividades en los centros educativos, sino que concurren indicios de corresponsabilidad como colaborador activo e imprescindible en todo este proceso de captación y tratamiento de datos personales.
Según consta en la memoria del proyecto, forma parte activa del grupo de trabajo la coordinadora, en los Servicios Territoriales en Lleida, del Plan para la Lengua y Cohesión Social del Departamento de Educación.
- Que el Departamento facilitó al grupo los datos disociados de todos los alumnos de los grados de ESO de todos los institutos de secundaria de Cataluña, clasificados según su nacionalidad y los centros en los que estaban matriculados, con el objetivo de que el grupo pudiera distinguir los centros idóneos para el objetivo de la investigación.
- Que una vez escogidos los centros, el grupo de investigación pidió al Departamento que dirigiera un correo a los centros elegidos en los que solicitara su colaboración en el proyecto a partir de un texto informativo que el grupo de investigación redactó a petición del Departamento.
- Que los miembros del grupo de investigación contactaron, por teléfono y/o correo electrónico, con los diferentes institutos escogidos para verificar la recepción de la información enviada por el Departamento; y para ofrecerles la posibilidad de ampliar su información por escrito e, incluso, si los centros lo consideraban oportuno, para facilitarles una carta informativa dirigida específicamente a los padres y madres de los alumnos de los centros. De los diez centros donde se realizaron las encuestas, sólo tres accedieron a utilizar la información adicional facilitada por el grupo.

- Que participaron en el proyecto, entre otros centros educativos, el Instituto (...), donde se realizó la encuesta a los alumnos de 3º y 4º de ESO en fechas 06/11/2019 y 07/ 11/2019.
- Que el IP (el investigador principal) también comunicó que, a raíz de una reunión urgente con representantes del Departamento de Educación, se decidió suspender cautelarmente la campaña de encuestas en los centros educativos.

La UdL adjuntaba al escrito documentación diversa.

6. En fecha 20/01/2020 tuvieron entrada en la Autoridad, 15 escritos por los que varios padres y madres de alumnos del Instituto (...)de Tarragona y la Asamblea por una Escuela Bilingüe en Cataluña (entidad que también representaba al resto de denunciantes), formulaban denuncia contra la UdL y el Departamento de Educación.

Los denunciantes exponían que desde principios de 2019, la UdL había estado realizando el proyecto controvertido, en el que colaboró el Departamento de Educación. Añadían los denunciantes que en dicho proyecto ya habían participado alumnos de 2º, 3º y 4º de ESO de 10 centros educativos. A su vez, manifestaban que en las encuestas que respondían a los alumnos se preguntaba sobre la identidad, la ideología y las creencias religiosas. Asimismo, indicaban que en determinados casos la encuesta no había sido voluntaria, que no se informaba previamente a los padres y que no se habría obtenido debidamente el consentimiento por tratar categorías especiales de datos. Los denunciantes aportaban documentación diversa.

A estas denuncias se les asignó los números IP 15 a 29/2020.

7. En fecha 13/02/2020 y aún en el marco de esta fase de información previa, se requirió al Departamento de Educación para que informara, entre otros, si era corresponsable (junto con la UdL) en relación a los tratamientos vinculados a dicho proyecto; cuál era la base jurídica que legitimaría la comunicación de datos personales de los alumnos a los investigadores; así como si entre los alumnos que contestaron a la encuesta controvertida en el Instituto (...)de Tarragona, hubo varios que manifestaron su negativa a contestarla. A su vez, se requirió al Departamento para que aportara copia de la "relación de centros de secundaria, con la distribución del alumnado de 3º y 4º de ESO por nacionalidad" que se facilitó a los investigadores y listas que habrían enviado las direcciones de los centros educativos; y la información "adicional" que ofreció el grupo investigador a determinados centros educativos.

Este requerimiento se reiteró en fecha 12/03/2020.

8. En fecha 13/03/2020, el Departamento de Educación dio cumplimiento a este requerimiento mediante escrito a través del cual manifestaba, entre otros, lo siguiente:

- Que el Departamento de Educación no es corresponsable, en relación a los tratamientos vinculados al estudio que ha llevado a cabo la UdL, puesto que no participa, ni ha participado en la definición de los objetivos ni finalidades de los proyectos de investigación.
- Que el Departamento de Educación considera que la UdL es la única responsable de revisar y aprobar los objetivos y finalidades de las propuestas de proyectos que desarrolla, y que incluye, los aspectos derivados del análisis de los procedimientos y medios implicados y los fundamentos jurídicos que habilitan su desarrollo, incluido el análisis jurídico, técnico y organizativo que debe garantizar el cumplimiento del conjunto de principios y garantías que sean de aplicación en materia de protección de datos, entre otros.
- Que dado el estudio sociolingüístico propuesto por la UdL, se facilitaron datos personales de los alumnos, de acuerdo con la base jurídica prevista en el artículo 9.2.j) del RGPD, por considerar necesario el tratamiento de los datos por fines estadísticos, en base a la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña y la Ley 14/2011.

El Departamento de Educación aportaba documentación diversa. De la documentación aportada se desprende que, con carácter previo a la encuesta, el Instituto (...) (...) proporcionó al grupo de investigación los datos personales de sus alumnos que a continuación se relaciona: nombre y apellidos de los alumnos de 3º y 4º de ESO. Según indicaba el Instituto, la dirección del centro autorizó en fecha 22/10/2019 la remisión de los listados de alumnos al grupo de investigación de la UdL.

Por otra parte, en relación al Instituto (...) (...), el Departamento de Educación informaba que algunos alumnos se quejaron por la longitud de la encuesta, otro por el contenido de las preguntas (la tutora del alumno explicó al alumno el contenido de las preguntas y le convenció de la utilidad de la encuesta); algunos alumnos que tenían dudas al contestar algunas preguntas (la encuestadora les dijo que no podían dejar respuestas en blanco) y 3 alumnos que se mostraron molestos con el contenido de alguna pregunta (al respecto la encuestador les dijo que debían contestarse y les invitó a hacerlo).

El Departamento de Educación puntualizaba que algunos tutores no recordaban exactamente la cifra de alumnos que habían manifestado alguna queja, dado que la encuesta se había efectuado hacía más de 3 meses.

9. En esta fase de información, en fecha 04/06/2020, se volvió a requerir al Departamento de Educación para que en relación a todos los centros educativos que proporcionaron datos personales de sus alumnos al equipo investigador , con carácter previo a la encuesta, acreditara cómo se hizo efectivo el derecho de información a las personas afectadas.

10. En fecha 20/06/2020, el Departamento de Educación respondió el requerimiento mencionado a través de escrito en el que exponía que el Instituto (...) manifestaba que, teniendo en cuenta que la información que dio la UdL concordaba con el recibimiento de parte de los Servicios Territoriales del Departamento de Educación, en lo referente a la garantía de anonimato y confidencialidad de los datos de nuestro alumnado, no se tuvo ninguna duda sobre el envío de los listados de grupos a la UdL , para que el grupo de investigación pudiera realizar la encuesta y el posterior

estudio. El Instituto transcribía el correo electrónico enviado por el grupo de investigación de la UdL en fecha 11/10/2019 en el que, entre otros, se solicitaban las listas de los distintos grupos.

11. En fecha 02/12/2020, la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos acordó iniciar un procedimiento sancionador contra el instituto (...) (en adelante, el instituto) por una presunta infracción prevista en el artículo 83.5.a), en relación con el artículo 5.1.c); todos ellos del RGPD. Este acuerdo de iniciación se notificó al Departamento de Educación en fecha 07/12/2020.

12. También en fecha 02/12/2020, la directora de la Autoridad dictó una resolución de archivo, por un lado, en lo referente a la comunicación de datos de los alumnos por parte del instituto (y de otros institutos) en el grupo de investigación, con carácter previo a la realización de la encuesta. Y esto, por considerar que el tratamiento posterior (la comunicación a la UdL) de los datos de los alumnos por parte del instituto para fines de investigación científica, era compatible con la finalidad para la que el instituto recogió inicialmente los datos de acuerdo con el artículo 5.1.b) del RGPD.

Por otra parte, en la misma resolución también se archivó lo referente a la obligación de hacer efectivo el derecho de información a las personas afectadas hacia el tratamiento posterior de sus datos con otra finalidad, dado que correspondía a la UdL hacer efectivo el derecho de información.

13. En fecha 21/12/2020, el instituto formuló alegaciones al acuerdo de iniciación.

14. En fecha 21/01/2021, la persona instructora de este procedimiento formuló una propuesta de resolución, por la que proponía que la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos amonestara al instituto como responsable de una infracción prevista en el artículo 83.5.a) en relación con el artículo 5.1.c); todos ellos del RGPD.

Esta propuesta de resolución se notificó en fecha 28/01/2021 y se concedía un plazo de 10 días para formular alegaciones.

El plazo se ha superado con creces y no se han presentado alegaciones.

Hechos probados

El Instituto (...) participó en el proyecto de investigación denominado "Aculturación y aculturación lingüística de los descendientes de migrados. Retos y potencialidades para el aprendizaje lingüístico y la inclusión lingüística y socioeducativa" que llevaba a cabo un grupo de investigación de la UdL.

En el marco de este proyecto, y antes de que el grupo de investigación de la UdL realizara las encuestas a los alumnos en las dependencias del instituto, el centro proporcionó al grupo de investigación mencionado los datos de todos sus alumnos de 3º y 4º de ESO, referentes al nombre y apellidos.

Esta comunicación de datos tuvo lugar entre el 22/10/2019 (fecha en la que la dirección del Instituto autorizó la remisión de los listados de alumnos al grupo de investigación de la UdL) y el 06/11/2019 (fecha donde se iniciaron las encuestas por parte del grupo de investigación en las dependencias del Instituto en el seno de dicho proyecto).

Para alcanzar la finalidad pretendida (investigación científica) no era necesario facilitar los datos de los alumnos con carácter previo a la realización de la encuesta.

Fundamentos de derecho

1. Son de aplicación a este procedimiento lo que prevén la LPAC, y el artículo 15 del Decreto 278/1993, según lo que prevé la DT 2ª de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos. De conformidad con los artículos 5 y 8 de la Ley 32/2010, la resolución del procedimiento sancionador corresponde a la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

2. La entidad imputada no ha formulado alegaciones a la propuesta de resolución, pero sí lo hizo en el acuerdo de iniciación. Al respecto, se considera oportuno reiterar a continuación lo más relevante de la respuesta motivada de la persona instructora a estas alegaciones.

En su escrito de alegaciones ante el acuerdo de iniciación, el instituto exponía que el Departamento de Educación les solicitó participar en el proyecto de investigación que llevaba a cabo un grupo de investigación de la UdL, indicando que éste trataría los datos de los alumnos de forma anónima y con la única finalidad realizar el estudio. Añadía que, con posterioridad, una persona del grupo de investigación de la UdL se puso en contacto con el instituto para pedir las listas de los diferentes grupos de 3º y 4º de ESO, indicando que los datos serían tratados de forma anónima. A su vez, el instituto manifestaba que la persona del grupo de investigación de la UdL señalaba que necesitaba esa información para saber exactamente el número de cuestionarios que debían llevar el día en que debía realizarse la encuesta (había dos tipos de cuestionario en función de si el alumnado era autóctono o de origen inmigrante) y para poder realizar el seguimiento del perfil del alumno en una segunda fase de la investigación (entrevistas). Por último, el instituto aducía que sólo se facilitó el nombre y apellidos de los alumnos (tal y como ya se recogía en el apartado de hechos imputados del acuerdo de iniciación), que el Departamento de Educación no había preparado todavía el protocolo donde se explica qué datos se pueden ceder (señalaba en el escrito de alegaciones ante el acuerdo de iniciación que los centros educativos ya lo tenían a su alcance), y que desconocían que estaban vulnerando la normativa sobre protección de datos.

Tal y como exponía la persona instructora en la propuesta de resolución, es el instituto quien tiene la consideración de responsable del tratamiento respecto a los datos de sus alumnos y, por tanto, quien debe garantizar que su tratamiento (que incluye la comunicación o cesión de datos) se ajusta a los principios establecidos en el artículo 5 del RGPD.

Entre estos principios es especialmente relevante el de minimización de los datos (art. 5.1.c RGPD) que comporta que los datos deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con las finalidades para las que se tratan. Es decir, que sólo pueden tratarse aquellos datos personales que sean necesarios para alcanzar la finalidad pretendida.

Por su parte, el considerante 39 del RGPD determina que los datos personales únicamente deben tratarse si la finalidad del tratamiento no se puede conseguir razonablemente por otros medios. Así pues, si la finalidad perseguida puede alcanzarse razonablemente sin tratar datos personales, deberá optar por esta vía.

Así las cosas, corresponde al responsable del tratamiento (el instituto) valorar, con carácter previo a la comunicación de datos, si la solicitud de datos personales se adecua o no al principio de minimización, teniendo en cuenta los términos en los que se formula. Y, en su caso, pedir información adicional al cesionario (en el presente caso, la UdL) a efectos de realizar esta valoración.

En este punto, cabe poner de manifiesto que la licitud del tratamiento (principio que no se considera vulnerado) no exime del cumplimiento, por parte del responsable del tratamiento, del resto de principios previstos por el RGPD, entre ellos, el de minimización de los datos.

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes, la motivación que daba el grupo de investigación a los institutos para que se le comunicaran determinados datos de los alumnos era la de poder organizarse para realizar la encuesta (en concreto, para saber el número de cuestionarios de cada tipo -había dos en función de si el alumnado era autóctono o de origen inmigrante- que debían llevar el día en que se realizaba la encuesta), finalidad que podría haberse logrado informando únicamente del número de alumnos que debían participar en el estudio y cuántos de ellos eran de origen autóctono o inmigrante.

A todo esto, hay que añadir que según el grupo de investigación de la UdL, los datos serían tratados de forma anónima, de modo que esta circunstancia permitía inferir que no era necesario facilitar ningún dato personal de los alumnos que potencialmente podían participar en el estudio.

Por otra parte, tampoco era necesario facilitar con carácter previo a la encuesta los datos de los alumnos para la segunda fase del proyecto (entrevistas con determinados alumnos), puesto que los alumnos podían manifestar su negativa (el día en que se realizaba la encuesta) a participar en el citado proyecto.

En definitiva, tal y como manifestaba la persona instructora en la propuesta de resolución, la comunicación de datos al grupo de investigación de la UdL antes de realizarse la encuesta presencial en las dependencias del instituto, no era necesaria para alcanzar la finalidad de búsqueda pretendida y, por tanto, era contraria al principio de minimización de los datos.

3. En relación con los hechos descritos en el apartado de hechos probados, se debe acudir al artículo 5.1.c) del RGPD, que regula el principio de minimización de los datos determinando que los datos personales serán “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”.

Tal y como indicaba la persona instructora, durante la tramitación de este procedimiento se ha acreditado debidamente el hecho descrito en el apartado de hechos probados, que es constitutivo de la infracción prevista en el artículo 83.5.a) del RGPD, que tipifica la vulneración de los “principios básicos del tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento a tenor de los artículos 5, 6, 7 y 9”, entre los que se contempla el principio de minimización.

La conducta que aquí se aborda se ha recogido como infracción muy grave en el artículo 72.1.a) de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante , LOPDGDD), en la forma siguiente:

“a) El tratamiento de datos personales que vulnere los principios y garantías establecidos en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/679.”

4. El artículo 77.2 LOPDGDD dispone que, en el caso de infracciones cometidas por los responsables o encargados enumerados en el art. 77.1 LOPDGDD, la autoridad de protección de datos competente:

“(...) debe dictar una resolución que las sancione con una amonestación. La resolución establecerá asimismo las medidas que proceda adoptar para que cese la conducta o se corrijan los efectos de la infracción que se haya cometido.

La resolución se notificará al responsable o encargado del tratamiento, a cuyo órgano dependa jerárquicamente, en su caso, ya los afectados que tengan la condición de interesado, en su caso.”

En términos similares a la LOPDDDD, el artículo 21.2 de la Ley 32/2010, determina lo siguiente:

“2. En el caso de infracciones cometidas con relación a ficheros de titularidad pública, el director o directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos debe dictar una resolución que declare la infracción y establezca las medidas a adoptar para corregir sus efectos . Además, puede proponer, en su caso, la iniciación de actuaciones disciplinarias de acuerdo con lo que establece la legislación vigente sobre el régimen disciplinario del personal al servicio de las administraciones públicas. Esta resolución debe notificarse a la persona responsable del fichero o del tratamiento, a la encargada del tratamiento, si procede, al órgano del que dependan ya las personas afectadas, si las hubiere”.

Sin embargo, tal y como exponía la persona instructora en la propuesta de resolución, no procede requerir la adopción de ninguna medida correctora para corregir los efectos de la infracción, ya que se trata de un hecho aislado y ya consumado.

Por todo esto, resuelvo:

1. Amonestar al instituto (...) como responsable de una infracción prevista en el artículo 83.5.a) en relación con el artículo 5.1.c), ambos del RGPD.

No es necesario requerir medidas correctoras para corregir los efectos de la infracción, de conformidad con lo expuesto en el fundamento de derecho 4º.

2. Notificar esta resolución en el instituto.

3. Comunicar la resolución al Síndic de Greuges, de conformidad con lo que prevé el artículo 77.5 del LOPDDDD.

4. Ordenar que se publique esta resolución en la web de la Autoridad (apdcat.gencat.cat), de conformidad con el artículo 17 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa de acuerdo con los artículos 26.2 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, y 14.3 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, la entidad imputada puede interponer, con carácter potestativo, un recurso de reposición ante la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con lo que prevén

el artículo 123 y siguientes de la LPAC. También puede interponer directamente un recurso contencioso administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con los artículos 8, 14 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si la entidad imputada manifiesta a la Autoridad su intención de interponer recurso contencioso administrativo contra la resolución firme en vía administrativa, la resolución se suspenderá cautelarmente en los términos previstos en el artículo 90.3 de la LPAC.

Igualmente, la entidad imputada podrá interponer cualquier otro recurso que estime conveniente para defender sus intereses.

La directora,