

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per l'Administració competent en matèria de treball sobre l'accés a dades personals del Sistema d'atenció a persones disminuïdes d'una entitat adscrita a l'Administració competent en matèria de salut

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades una consulta per part d'un Departament de l'Administració autonòmica competent en matèria de treball (en endavant, l'Administració), relativa a un supòsit de cessió de dades personals. La consulta es situa en el marc de l'"Estratègia per a la inserció laboral de les persones amb discapacitat a Catalunya 2008-2010", presentada per l'Administració el desembre de 2008. Segons la consulta, l'estratègia preveu l'elaboració d'un Sistema d'indicadors sobre la situació i evolució laboral de les persones amb discapacitat. S'afegeix que no és possible l'elaboració i el seguiment d'aquest sistema d'indicadors sense disposar de determinades dades contingudes en el fitxer "Sistema d'atenció a persones disminuïdes", del qual és responsable l'entitat adscrita a l'Administració autonòmica, competent en matèria de salut (en endavant, l'entitat). És en relació amb aquest supòsit, i l'adequació a la normativa de protecció de dades personals de la petició d'accés a dades d'un fitxer de l'entitat per part de l'Administració, que es demana el parer de l'Agència.

Analitzada la consulta, que s'acompanya de còpia d'un escrit complementari a la consulta que aporta l'Administració, en què es concreten els antecedents i consideracions de la consulta, i s'afegeix un annex en què es detallen les dades que serien objecte de cessió, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el dictamen següent:

I

(...)

II

La consulta formulada planteja la legitimitat de l'accés a les dades personals contingudes en un fitxer de dades de caràcter personal, que és responsabilitat de l'entitat, per part de l'Administració, als efectes de poder elaborar un sistema d'indicadors sobre la situació i evolució laboral de les persones amb discapacitat. Més en concret, l'escrit que s'adjunta a la consulta, explica el context en què s'ha creat l'Estratègia per a la inserció laboral de les persones amb discapacitat a Catalunya 2008-2010. Segons s'explica, l'estratègia requereix l'establiment d'un sistema de seguiment i avaluació que permeti conèixer-ne l'impacte i els resultats i una de les mesures prioritàries que es proposen és l'elaboració d'un "Sistema d'indicadors" sobre la situació i l'evolució laboral de les persones amb discapacitat, que ha d'incloure la definició d'indicadors bàsics i l'anàlisi de les fonts estadístiques existents i la definició d'altres fonts necessàries.

En aquest context, el Decret 227/2008, de 18 de novembre, crea i regula l'Observatori del Treball (en endavant, l'Observatori), com a òrgan col·legiat de l'Administració consultant (article 1.1), el qual té com a finalitat la d'obtenir i proporcionar informació, anàlisi i prospectiva en matèria de polítiques actives d'ocupació i en altres aspectes vinculats amb l'àmbit del treball, per al coneixement i la presa de decisions per part de l'Administració consultant i els òrgans i organismes que en depenen (article 2). Entre

les funcions de l'Observatori, es preveu la d'obtenir dades, analitzar, elaborar i facilitar informació, en l'àmbit territorial i sectorial de Catalunya, relacionada, entre d'altres, amb les persones amb discapacitat i altres col·lectius (article 3.c) del mateix Decret 227/2008).

Segons s'informa en la consulta, l'Observatori ha aprovat com un dels seus projectes per a l'any 2009 la creació d'un "Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació". S'afegeix que aquest Sistema pretén generar informació sobre una dimensió de la població discapacitada, com és la seva situació, inserció i evolució laboral. L'Administració consultant considera necessària la consulta de dades d'un fitxer de l'entitat ("Sistema d'atenció a persones disminuïdes"), que es considera l'única base de dades que ha de permetre validar, estructurar i contextualitzar correctament la informació registral disponible a l'Administració consultant, raó per la qual, segons s'exposa en la consulta, "l'anonimització de les dades no és possible".

Un cop centrat el tema de consulta, cal analitzar la legitimitat del tractament de les dades, en concret, de la comunicació de dades que es planteja, des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

Com a punt de partida, cal constatar que la informació sobre les persones físiques es troba protegida per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), així com pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD). En aquest sentit, la LOPD defineix les dades de caràcter personal com qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables (article 3.a) de la LOPD. Així doncs, en principi, qualsevol tractament, com és la comunicació de dades personals del Fitxer de l'entitat "Sistema d'atenció a persones disminuïdes" a l'Administració consultant, en concret, a l'Observatori, haurà de sotmetre's als principis i garanties de la LOPD.

Dit això, i ateses les consideracions que es fan en la consulta, també hem de fer una consideració relativa al tractament d'informació a efectes estadístics.

Segons disposa l'Estatut d'autonomia de Catalunya, correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre estadística d'interès de la Generalitat, que inclou en tot cas la planificació estadística, l'organització administrativa i la creació d'un sistema estadístic oficial propi de la Generalitat (article 135.1).

Segons disposa la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, poden ser declarades estadístiques d'interès de la Generalitat, entre d'altres, les activitats estadístiques que fan els departaments de la Generalitat (article 4.a). La mateixa llei afegeix que és obligatori subministrar la informació necessària per a elaborar les estadístiques d'interès de la Generalitat (article 34) i que la informació que se sol·liciti per a elaborar aquestes estadístiques s'ha de satisfer de manera completa i verídica, i ha de garantir la protecció de les dades personals en el marc de la legislació vigent (article 36). En qualsevol cas, totes les dades individualitzades de caràcter privat personal, familiar, econòmic o financer, utilitzades per a elaborar estadístiques obtingudes tant directament de la persona informant com de fonts administratives, estan emparades pel secret estadístic (articles 24 i següents de la Llei 23/1998).

Tal i com s'informa en la pròpia consulta, està previst incloure el Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació com a una nova activitat estadística de l'Administració consultant en el proper *Pla estadístic de Catalunya 2010-2013*. Segons es desprèn de l'Ordre ECF/444/2008, de 10 de setembre, d'inici dels treballs d'elaboració del Projecte

de llei del Pla estadístic de Catalunya 2010-2013, s'han iniciat aquests treballs per tal d'incorporar-hi les propostes d'activitats estadístiques dels organismes que integren el sistema estadístic de Catalunya, essent una d'aquestes propostes, segons s'informa en la consulta, el Sistema d'indicadors que analitzem. En la consulta es conclou que, per tant, l'ús que es vol fer de les dades de l'entitat té una finalitat exclusivament estadística.

A banda del que preveu la Llei d'estadística de Catalunya, citada, les funcions estadístiques es troben també regulades a la normativa de protecció de dades de caràcter personal. En concret, pel que fa al tractament que la LOPD estableix per als fitxers que es destinen a finalitats estadístiques, l'article 2.3.b) disposa que es regeixen per les seves disposicions específiques i pel que preveu especialment, si s'escau, la LOPD, els fitxers "que serveixin a finalitats exclusivament estadístiques, i estiguin emparats per la legislació estatal o autonòmica sobre la funció estadística pública."

Vist el marc normatiu esmentat, el règim de protecció de les dades personals resulta aplicable quan es procedeix a tractar aquests tipus de dades per a la realització d'estadístiques oficials.

En el moment de fer aquest dictamen, el Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació encara no forma part del Pla estadístic de Catalunya, ja que no s'ha aprovat el Projecte de llei del Pla estadístic de Catalunya 2010-2013, i per tant, no es pot considerar encara que estiguem davant d'una estadística oficial d'interès de la Generalitat, prevista en la corresponent norma amb rang de llei.

Per això, fins que no es produeixi l'aprovació per llei del Pla estadístic de Catalunya, i no s'incorpori al Pla estadístic el Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació com a activitat estadística d'interès de la Generalitat, no resultarà aplicable la previsió de l'article 2.3.b) de la LOPD al cas específic que ens ocupa i en conseqüència, les previsions citades de la Llei 23/1998. En el moment de fer aquest dictamen, doncs, el Sistema d'indicadors no es troba sota l'aplicació de la legislació catalana de funció estadística pública (Llei 23/1998), per la qual cosa a continuació hem d'analitzar en primer lloc la comunicació de dades a partir del moment en què s'incorpori el Sistema d'indicadors al Pla estadístic oficial, i en segon lloc, la comunicació de dades prèviament a que es doni aquesta circumstància.

III

Analitzarem, doncs, en primer lloc, la possibilitat d'accés a les dades, en els termes plantejats en la consulta, a partir de què es produeixi la incorporació al Pla estadístic del Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació, com a activitat estadística d'interès de la Generalitat. A partir d'aquest moment, caldrà entendre que l'accés a les dades del fitxer de l'entitat per part de l'Administració, en concret, de l'Observatori, tindrà cobertura en els articles 11.2.e) i 21 de la LOPD, com es concreta a continuació.

Partim de la base que segons la LOPD, constitueixen "tractament de dades" les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències. Les comunicacions de dades personals són un tractament de dades als efectes de la LOPD, que estableix un règim general aplicable a aquestes comunicacions. La llei parteix de la base que cal disposar del consentiment del titular de les dades, de forma prèvia a iniciar el tractament. En concret, l'article 11.1 preveu que:

“Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.”

L'article 11, en el seu apartat 2, preveu diversos supòsits en què el consentiment no és necessari per a poder comunicar les dades, entre d'altres, que la comunicació estigui prevista en una norma amb rang de llei. Pel que fa a la legitimitat de la comunicació de dades a efectes estadístics, com en el cas plantejat, cal assenyalar que una comunicació de dades entre administracions públiques per a finalitats estadístiques sense tenir el consentiment de les persones afectades és un supòsit que està previst en la LOPD, en concret, en l'article 11.2.e), en connexió amb l'article 21 de la LOPD.

Segons l'article 11.2.e) citat, no és necessari el consentiment del titular de les dades:

e) Quan la cessió es produeixi entre administracions públiques i tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques.

Pel que fa a l'article 21 de la LOPD, també citat en la consulta, disposa que:

“1. Les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents, excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques.”

Cal fer avinent que aquests preceptes de la LOPD es refereixen als casos en els quals la comunicació de les dades personals es produeix “entre administracions públiques”, i per tant, cal tenir en compte la naturalesa jurídica del cedent (l'entitat) i del cessionari (l'Administració) en el cas que ens ocupa, per comprovar si el citat article 11.2.e), en connexió amb l'article 21, ambdós de la LOPD, resulta aplicable.

Pel que fa al cedent, es tracta de l'entitat, responsable del fitxer “Sistema d'atenció a persones disminuïdes”, el qual seria la font d'informació personal a la que voldria tenir accés l'Administració.

La Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'Administració institucional de la sanitat, i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya, va crear l'entitat, com a entitat gestora de diverses prestacions i serveis en matèria d'assistència i serveis socials (articles 1 i 2). De l'article 2.2 de la mateixa llei es desprèn que l'entitat té personalitat i naturalesa d'entitat gestora de la Seguretat Social i gaudeix de plena capacitat jurídica i patrimonial en els termes previstos en la normativa que resulta aplicable. La Llei 12/1983 va ser refosa pel Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, el qual ha estat derogat per la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials. Aquesta darrera llei, en la seva disposició transitòria tercera, preveu que l'entitat ha d'anar adaptant l'estructura i el funcionament al procés de desconcentració i descentralització administratives dels serveis socials de la Generalitat a mesura que aquest es vagi desenvolupant, i que ha d'esdevenir l'organisme de l'Administració de la Generalitat responsable de la gestió de les prestacions econòmiques de caràcter individual.

Així doncs, l'entitat és un ens que té personalitat jurídica pròpia. Aquesta qüestió és especialment rellevant, si tenim en compte que en la consulta s'afirma que “caldrà considerar que no ens trobem en un supòsit de cessió de dades entre diferents

administracions públiques sinó que es tracta d'una mateixa administració, la de la Generalitat de Catalunya, que actua amb personalitat jurídica única, d'acord amb el que estableix l'article 2 de la Llei 13/1989”.

Al respecte, hem de tenir en compte el que disposa l'article 2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, respecte l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei. Aquest article disposa que s'entén per administracions públiques, entre d'altres, les administracions de les comunitats autònomes (apartat 1), afegint en l'apartat 2 del mateix article que les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de qualsevol de les Administracions públiques tenen així mateix la consideració d'Administració pública.

A la vista de la normativa citada, i des de la perspectiva de la protecció de dades personals, aquesta Agència no comparteix el parer exposat en la consulta, de que la cessió es produeix dins d'una mateixa administració, la de la Generalitat de Catalunya, que actua amb personalitat jurídica única. Com hem vist, de la normativa exposada es desprèn que l'Administració que formula la consulta i l'entitat no comparteixen personalitat jurídica única.

En canvi, sí es pot plantejar la comunicació de dades personals entre l'entitat i l'Administració (més en concret, l'Observatori, que seria el cessionari de les dades personals) com una comunicació entre “diferents administracions públiques”, per la qual cosa aquesta Agència considera que sí resulta d'aplicació l'article 11.2.e) de la LOPD, en connexió amb l'article 21 de la mateixa llei, que habilita la comunicació de dades entre administracions públiques per finalitats estadístiques. L'aplicació conjunta d'aquests dos articles només es refereix als casos en què les dades personals es comuniquen per a l'elaboració d'activitats estadístiques qualificades legalment com d'interès per a la Generalitat, la qual cosa requerirà la prèvia declaració per la corresponent declaració en base al que disposa la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, esmentada.

Cal arribar a la conclusió que l'article 11.2.e) en connexió amb l'article 21, ambdós de la LOPD, en el moment en què el Sistema d'indicadors s'hagi incorporat al Pla estadístic oficial, donaran cobertura a la cessió de les dades del fitxer de l'entitat, citat, a favor de l'Observatori, ja que la cessió es justificarà per la realització d'una finalitat estadística de tipus oficial i prevista en norma amb rang de llei.

IV

Un cop resolt el primer supòsit, relatiu al moment en què el Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació, passi a formar part com a activitat estadística d'interès de la Generalitat, del Pla estadístic oficial, i a la consegüent legitimació de la comunicació de dades per aplicació dels articles 11.2.e) i 21 de la LOPD, cal plantejar la legitimitat de la comunicació en el moment de fer aquest dictamen, en què el Sistema d'indicadors encara no forma part del Pla estadístic oficial. Per tant, ens hem de remetre al règim general de comunicació de dades establert a la LOPD (articles 11 i 21).

Com ja s'ha apuntat, atès que l'entitat és un ens amb personalitat jurídica pròpia, no podem considerar que estem davant d'una comunicació de dades dins una “mateixa administració pública amb personalitat jurídica única”, cosa que podria justificar, segons es desprèn de la consulta, la comunicació de dades personals sense disposar del consentiment dels afectats, és a dir, de les persones físiques titulars de les dades que es tracten en el fitxer de l'entitat. També ha quedat exposat que es considera aplicable al cas plantejat l'article 21 de la LOPD, ja que l'entitat forma part del que la

normativa aplicable (Llei 30/1992) considera “administració pública”, per tant, sí estem davant d’una comunicació de dades entre diferents ens que formen part de l’Administració pública autònoma, i que a més tenen (cedent i cessionari) personalitat jurídica diferenciada.

Vist que, en termes generals, la naturalesa del cedent i el cessionari ens permet aplicar l’article 21 de la LOPD, cal examinar si es donen els requisits que exigeix aquest article per considerar habilitada la comunicació de les dades. Cal avançar que aquesta comunicació només serà possible, en aplicació del règim general de comunicació de dades previst en els articles 11 i 21 de la LOPD, si es disposa del consentiment dels titulars de les dades, o bé si existeix la suficient cobertura legal, en atenció al que disposa l’article 21 de la LOPD.

Cal tenir en compte que, tal i com s’explicita en la consulta, per poder donar compliment a la finalitat de l’estudi que es pretén realitzar a través del Sistema d’indicadors sobre discapacitat i ocupació, l’anonimització de les dades personals no resulta possible. Segons disposa l’article 3.a) de la LOPD, és dada de caràcter personal qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables. Per tant, si fos viable l’anonimització de dades personals en origen (prèviament a la comunicació de dades per part de l’entitat), de manera que s’aconseguís la desvinculació respecte la persona física concreta, i amb això, que la persona física no resultés “identificada o identificable”, això permetria una comunicació de la informació sense haver de recollir el consentiment previ dels interessats o sense altra cobertura legal. Tenint en compte que en el cas plantejat l’anonimització no és possible, cal examinar la possible habilitació *ex. art. 21* de la LOPD, a menys que es disposi, òbviament, del consentiment dels titulars de les dades.

A més, algunes de les dades tractades, citades en l’annex que acompanya a la consulta, sobre el qual tornarem més endavant, poden ser qualificades com a dades especialment sensibles i protegides per la LOPD (*ex. art. 7.3* de la LOPD), en concret, les dades referides a la salut i la discapacitat de les persones físiques. A aquests efectes hem de tenir en compte que l’article 7.3 de la LOPD disposa que:

“Les dades de caràcter personal que facin referència a l’origen racial, a la salut i a la vida sexual només poden ser recollides, tractades i cedides quan, per raons d’interès general, així ho disposi una llei o l’afectat hi consenti expressament.”

Atès que, com ja ha quedat exposat, en el cas que ens ocupa es produiria una comunicació de dades personals, sense que aquesta comunicació es faci de forma anonimitzada, ja que aquesta opció no és possible segons la consulta, cal insistir en la necessitat de disposar del consentiment dels titulars, que haurà de ser exprés pel que fa a les dades de salut, o de tenir la suficient cobertura legal per poder procedir a la comunicació de les dades sense el consentiment dels afectats.

Com s’exposa en la consulta, “el tractament final de les dades només oferirà resultats globals i agregats, en cap cas s’oferiran dades individualitzades”. El fet que, com sembla, es prevegi fer una comunicació final dels resultats de l’estudi de forma global, anonimitzada o desvinculada de persones físiques concretes, no desvirtua la necessitat, pel que fa al tractament previ de la informació personal no anonimitzada per part de l’Observatori, de comptar amb el consentiment necessari o bé amb la dita cobertura legal.

Com ha quedat dit, l'article 21 de la LOPD disposa que les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents, excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques (pel que fa a la finalitat de realitzar estadístiques oficials, ens remetem al que s'ha exposat anteriorment en aquest dictamen). Segons l'apartat 4 del mateix article 21, si es dóna el supòsit de l'apartat 1 no és necessari el consentiment de l'afectat a què es refereix l'article 11 de la mateixa LOPD.

Així doncs, la comunicació de dades en els termes plantejats estarà habilitada, si no es disposa del consentiment dels afectats, només si cedent i cessionari (que en el cas que ens ocupa són "administració pública") exerceixen les mateixes competències, o competències que tracten les mateixes matèries.

Ja hem fet esment del Decret 227/2008, que crea l'Observatori, el qual té com a finalitat l'anàlisi d'informació en matèria de polítiques actives d'ocupació i en altres aspectes vinculats amb l'àmbit del treball, per tal que l'Administració consultant pugui prendre determinades decisions.

Segons el Decret 421/2006, de 19 de desembre, correspon a l'Administració que formula la consulta l'exercici de les atribucions pròpies de l'Administració de la Generalitat en els àmbits de les relacions laborals, l'ocupació, l'economia social i la formació ocupacional i contínua, entre d'altres. De les previsions d'aquest decret es dedueix que l'Administració consultant (en concret, a través del Programa per a la igualtat d'oportunitats en el treball) actua per impulsar la igualtat en l'accés al món laboral, en especial en relació amb col·lectius de risc d'exclusió del mercat laboral, i que també actua en la inserció de persones discapacitades (article 5).

El Decret 199/2007, de 10 de setembre, també fa esment a les actuacions de l'Administració consultant en relació amb l'impuls per a igualtat d'oportunitats en el món del treball, amb especial atenció, entre d'altres, a la situació de les persones amb discapacitat o en risc d'exclusió social. Sense fer una relació exhaustiva de les previsions del decret citat, podem destacar les actuacions de l'Administració en relació amb la contractació de persones treballadores amb discapacitat, així com el seguiment i control del grau de compliment de les obligacions empresarials (article 16); en relació amb el desenvolupament d'accions ocupacionals adreçades a persones amb discapacitat (article 42); en relació amb el disseny i coordinació de les accions ocupacionals i d'integració i participació laboral adreçades a persones amb discapacitat (article 46); o en relació amb la tramitació i supervisió d'actuacions dels programes de foment de la contractació de persones amb discapacitat (article 47).

Des de la perspectiva de l'àmbit dels serveis socials, també resulta rellevant comprovar que la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de Serveis Socials, incorpora les polítiques i actuacions en matèria laboral, especialment en relació amb persones amb discapacitat o risc d'exclusió social, com a un element destacat de la prestació dels serveis socials als ciutadans. Segons la llei citada, els serveis socials tenen com a finalitat assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials, en el marc de la justícia social i del benestar de les persones. La llei considera que són necessitats socials les que repercuteixen en l'autonomia personal, en una millor qualitat de vida personal, familiar i de grup, o en les relacions interpersonals i socials, i que les necessitats personals bàsiques són les pròpies de la subsistència i la qualitat de vida de cada persona. D'aquesta manera, els serveis

socials s'adrecen especialment a la prevenció de situacions de risc i de situacions de vulnerabilitat (article 3). És clar que la dificultat d'accedir o mantenir-se en el mercat laboral que poden tenir les persones en situació de discapacitat, pot afectar a la qualitat de vida i les relacions personals i socials d'aquestes persones. La Llei 12/2007, citada, també fa esment que les actuacions dels poders públics en matèria de serveis socials tenen com a objectius essencials, entre d'altres, prevenir, atendre i promoure la inserció social en les situacions de marginació i d'exclusió social (article 4.b); facilitar que les persones assoleixin l'autonomia personal i funcional en la unitat familiar o de convivència que desitgin (article 4.c); afavorir la igualtat efectiva de les persones, eliminant discriminacions per raó de gènere o de discapacitat o per qualsevol altra condició o circumstància personal o social arbitrària (article 4.e), o lluitar contra l'estigmatització dels col·lectius desfavorits atesos pels serveis socials (article 4.k). També resulta rellevant, als efectes que ens ocupen, la previsió de l'article 5.k) de la mateixa Llei 12/2007, en el sentit que el sistema de serveis socials s'ha de fonamentar en l'actuació coordinada entre els diversos sistemes de benestar social, que inclouen l'educació, la salut, les pensions, el treball i l'habitatge, entre les administracions públiques i entre aquestes i la societat civil organitzada, amb la finalitat d'establir actuacions coherents i programes d'actuació conjunts. És a dir, per a la llei de serveis socials l'àmbit del treball forma part necessàriament del sistema de serveis socials, i estableix la coordinació entre les administracions públiques i els diferents àmbits d'actuació com un dels seus principis rectors. Finalment, també és pertinent, entre d'altres referències, citar la previsió de l'article 7.m) de la Llei 12/2007, segons el qual són destinataris dels serveis socials, especialment, les persones que es troben en situació de discapacitat física, psíquica o sensorial, en situacions d'exclusió i aïllament socials, o en condicions laborals precàries, desocupació i pobresa, entre d'altres.

Del marc normatiu citat es dedueix, d'una banda, que l'Administració desenvolupa funcions i competències en matèria d'ocupació de persones amb discapacitat, sens perjudici de les competències de l'Administració autonòmica competent en matèria de serveis socials o de l'entitat en relació amb les prestacions i serveis en matèria d'assistència i serveis socials, i d'altra banda, que la llei reguladora dels serveis socials recull i incorpora les polítiques i actuacions en àmbit laboral com a part integrant del sistema de prestació de serveis socials.

Des de la perspectiva de la protecció de dades personals, en concret, de les previsions de l'article 21 de la LOPD, podem considerar que la sol·licitud d'accés a dades del fitxer "Sistema d'atenció a persones disminuïdes" per part de l'Administració consultant respon a l'exercici d'una competència que tracta les mateixes matèries, o matèries coincidents amb les tractades pel cedent (l'entitat), ja que l'actuació de l'Administració, en concret, de l'Observatori, té relació directa amb l'atenció a persones amb discapacitat, en l'àmbit laboral. Dit d'una altra manera, l'accés per part de l'Observatori, fonamentat en la finalitat de crear un sistema d'indicadors sobre la situació i evolució en el món laboral de persones amb discapacitat, es justifica, des de la perspectiva de la protecció de dades, perquè es refereix a matèries coincidents amb les que són objecte de la competència de l'entitat, responsable del fitxer citat.

Per tant, l'article 21 de la LOPD dóna cobertura suficient per a la comunicació de dades personals del fitxer de l'entitat "Sistema d'atenció a persones disminuïdes" a l'Administració, en concret, a l'Observatori, per a la finalitat d'elaborar un Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació.

VI

A banda que, respecte la comunicació plantejada en la consulta, en el moment de fer aquest dictamen es considera que l'article 21 de la LOPD dóna la suficient cobertura a

la comunicació de dades, i que per tant es dona compliment a les exigències de la normativa de protecció de dades, cal tenir en compte també les següents consideracions.

Partim de la base que les dades personals a les que es vol accedir provenen d'un fitxer del qual és responsable l'entitat, que és l'entitat que decideix sobre la finalitat, el contingut i l'ús del tractament de les dades personals que s'hi contenen (als efectes de l'article 3.d) de la LOPD).

En concret, el Fitxer "Sistema d'Atenció Persones Disminuïdes", va ser creat per l'Ordre BEF/419/2003, d'1 d'octubre. L'Ordre preveu que la finalitat d'aquest fitxer consisteix en la "Gestió i tractament de les valoracions de condició legal de disminuït". No s'aporta més informació sobre altres finalitats o usos concrets als quals es puguin destinar les dades, per tant, cal deduir que l'entitat no ha previst que el fitxer es destini a altres usos o finalitats més enllà de la que s'explicita. En l'apartat relatiu a les cessions de dades, es concreta únicament la cessió a l'IMSERSO (*Instituto de Mayores y Servicios Sociales*, del Ministeri de Sanitat i Política Social). Així doncs en l'Ordre citada, que crea i defineix les característiques del fitxer als efectes del que disposa l'article 20.2 de la LOPD, no sembla que s'hagi previst el possible ús de la informació personal continguda en el fitxer per a la realització d'estudis o estadístiques en l'àmbit d'actuació propi de l'Administració que formula la consulta. Dit d'una altra manera, de la finalitat "gestió i tractament de les valoracions de condició legal de disminuït" no es pot deduir clarament que s'hagi previst que aquesta gestió i tractament l'hagin de fer tercers (en aquest cas l'Administració), diferents de la pròpia entitat, que és el responsable del fitxer que examinem.

Tot i que l'Ordre de creació del fitxer no hagi previst la comunicació de dades a l'Administració, ja s'ha apuntat que la comunicació de les dades personals es trobaria habilitada per l'obtenció del consentiment previ dels titulars o bé per la previsió de l'article 21 de la LOPD o, futurament, per la inclusió del Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació en la legislació catalana de funció estadística pública.

Ara bé, és rellevant tenir en compte que la finalitat que es planteja en la consulta no està prevista en la descripció del propi fitxer del qual és responsable l'entitat. Cal tenir en compte que la publicació en el DOGC de la disposició de caràcter general que crea un fitxer de dades personals, permet que els ciutadans, en concret, les persones físiques titulars de les dades que seran objecte de tractament en el fitxer, tinguin coneixement de les característiques d'aquest tractament. Per això, i sens perjudici que pugués resultar convenient preveure la finalitat concreta que es planteja en la consulta, en la descripció del Fitxer de l'entitat, en el cas que ens ocupa cobra especial importància que es doni compliment a una obligació que explicita la LOPD en el seu article 5, com és el deure d'informació. Aquest article disposa que:

"1. Els interessats als quals se sol·licitin dades personals han de ser prèviament informats de manera expressa, precisa i inequívoca:

- a) De l'existència d'un fitxer o un tractament de dades de caràcter personal, de la finalitat de la recollida de les dades i dels destinataris de la informació.*
- b) Del caràcter obligatori o facultatiu de la resposta a les preguntes que els siguin plantejades.*
- c) De les conseqüències de l'obtenció de les dades o de la negativa a subministrar-les.*
- d) De la possibilitat d'exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.*
- e) De la identitat i la direcció del responsable del tractament o, si s'escau, del seu representant.*

(...)

2. Quan s'utilitzin qüestionaris o altres impresos per a la recollida, han de figurar-hi, de manera clarament llegible, les advertències a què es refereix l'apartat anterior. (...)”.

Així doncs, les persones físiques de les quals es recullin les dades per al seu tractament en el Fitxer: “Sistema d’Atenció Persones Disminuïdes” de l’entitat, hauran d’estar suficientment informades sobre la finalitat del tractament de les seves dades, incloent quins són els destinataris de la informació (en el cas que ens ocupa, l’Administració, o més en concret, l’Observatori). Recordem que el deure d’informació recau en el responsable del fitxer o tractament, en el cas que ens ocupa, la pròpia entitat, que és l’entitat que recull les dades personals per al seu tractament.

VII

En l’escrit de consulta es fa la consideració que, d’acord amb l’article 4 de la LOPD, “l’ús de les dades del fitxer del Sistema d’atenció a persones disminuïdes de l’entitat és legítim d’acord amb el principi de qualitat de les dades i el de compatibilitat de la finalitat estadística que s’estableixen en aquest article”.

A banda de les qüestions relatives a l’habilitació de la comunicació que ja han estat comentades anteriorment, cal afegir el següent.

L’article 4 de la LOPD disposa que:

“1. Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l’àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s’han obtingut.

2. Les dades de caràcter personal objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades hagin estat recollides. No es considera incompatible el tractament posterior d’aquestes dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques.”

Pel que fa a les dades personals que l’Administració, més en concret, l’Observatori, pretén tractar, en l’annex de l’escrit de consulta, s’indica la selecció de dades de caràcter personal a les quals es considera que es necessita tenir accés, als efectes de donar compliment a l’Estratègia per a la inserció laboral de les persones amb discapacitat a Catalunya. Com s’indica en la consulta, de manera sintètica, els camps fan referència a: Identificadors personals; característiques sociodemogràfiques (sexe, edat, estat civil...); territori (naixement/residència) i grau i tipus de discapacitat.

Més en detall, i segons el llistat de dades de l’annex, s’indica que en principi es pretén consultar diverses dades que podríem agrupar en tipologies com ara les dades identificatives (NIF, nom i cognoms, data naixement, nacionalitat, sexe, estat civil, districte municipal i codi postal; codi municipi); altres dades personals, principalment relacionades amb la salut de les persones, en concret, amb la incapacitat o discapacitat que pateixen, com ara la data i la causa de la baixa mèdica; el tipus i el grau de discapacitat; factors socials; si la persona necessita acompanyament o necessitat 3a persona; dificultat mobilitat; classe o etiologia. Finalment també es refereixen en l’annex algunes dades (substrat (edat 2,2,4); tipologia; grup grau; grup edat discapacitat; grup edat) que probablement permeten agrupar la informació en funció de l’edat, grau i tipologia de la discapacitat de cada persona.

Les dades que segons la consulta es pretén tractar, provinents del Fitxer “Sistema d’Atenció Persones Disminuïdes” de l’entitat, no constitueixen el conjunt de totes les dades del dit fitxer, sinó una selecció de la informació personal continguda en el fitxer,

que respon, segons l'Administració que formula la consulta, a l'elaboració d'un sistema d'indicadors sobre la situació i l'evolució laboral de les persones amb discapacitat per part de l'Observatori.

Tenint en compte que, com exposa la consulta, cal conèixer la situació i evolució en el mercat laboral de les persones amb discapacitat, les dades personals a les quals l'Administració vol tenir accés es consideren adequades, pertinents i no excessives, en relació amb la finalitat pretesa, ja que es pot entendre que sense aquesta informació l'Observatori no pot conèixer l'evolució de la inserció de persones treballadores amb disminució en el mercat de treball, en funció de l'edat, el sexe o el tipus de discapacitat que pateixen.

En el cas que ens ocupa, les dades del fitxer responsabilitat de l'entitat, s'han obtingut per a la finalitat de "Gestió i tractament de les valoracions de condició legal de disminuït", com ha quedat dit, i no per a donar compliment a la finalitat que té atribuïda l'Observatori. Sens perjudici de la conveniència de concretar la finalitat descrita en la consulta en el fitxer de l'entitat, qüestió que ja ha quedat comentada, les dades que serien objecte de tractament per part de l'Observatori s'ajusten a la finalitat de crear un Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació, i des d'aquesta perspectiva s'ajusten al principi de qualitat de l'article 4 de la LOPD. Recordem que segons l'article 2 del Decret 227/2008, que crea l'Observatori, al qual ja hem fet esment, la finalitat de l'Observatori és la d'obtenir i proporcionar informació, anàlisi i prospectiva en matèria de polítiques actives d'ocupació i en altres aspectes vinculats amb l'àmbit del treball per al coneixement i presa de decisions per part del departament competent en matèria de treball i els òrgans i organismes que en depenen (article 2).

Des d'aquesta perspectiva, i tenint en compte les dades a les quals es vol tenir accés i la finalitat de l'Observatori, es considera que la selecció de dades personals del Fitxer de l'entitat s'ajusta a les exigències de l'article 4 de la LOPD.

En qualsevol cas, atès que en l'annex de l'escrit que acompanya a la consulta es fa esment que "el contingut d'alguns camps encara no ha estat del tot aclarit, per la qual cosa la selecció final podria diferir lleugerament del que s'indica", cal fer avinent que la selecció de les dades personals del fitxer de l'entitat a les quals ha de tenir accés l'Observatori, hauran de ser les estrictament necessàries (adequades, pertinents i no excessives) per poder donar compliment a la finalitat descrita en l'article 2 del Decret 227/2008, citat, en atenció al que disposen els principis de qualitat i finalitat previstos en la LOPD.

VIII

En la consulta es fa esment a l'accés a les dades, en el supòsit plantejat, per part de l'Administració consultant, en concret, de l'Observatori. Tot i que en la consulta es facin mencions a l'Administració i a l'Observatori, de forma general, cal fer avinent que, des de la perspectiva de la protecció de dades personals, és important concretar quin serà el cessionari de la informació i, en conseqüència, concretar els accessos que es produiran a la informació personal que, no només no estarà anonimitzada, sinó que a més afecta a informació considerada per la LOPD com a especialment sensible i mereixedora de protecció, com són les dades de salut (article 7 de la LOPD).

Des d'aquesta perspectiva, és clar que l'Observatori, responsable del projecte de creació del Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació, hauria de ser el cessionari de la informació personal provinent del fitxer "Sistema d'atenció a persones disminuïdes" responsabilitat de l'entitat. No només això, sinó que dins de l'estructura del propi Observatori, en el moment en què aquest accedeixi a la informació personal, i

la tracti, caldrà concretar les persones que, necessàriament, han de tractar aquesta informació.

Com ja s'ha posat de manifest en aquest dictamen, en la consulta es fa esment que "el tractament final de les dades només oferirà resultats globals i agregats, en cap cas s'oferiran dades individualitzades". Cal insistir en què el fet que es prevegi fer una difusió final dels resultats de l'estudi de forma anonimitzada o desvinculada de persones físiques concretes, no desvirtua la necessitat, pel que fa a totes les fases del tractament de la informació personal no anonimitzada per part de l'Observatori, d'aplicar el corresponent nivell adequat de mesures de seguretat.

En aquest sentit, l'article 9.1 de la LOPD estableix que:

"El responsable del fitxer i, si s'escau, l'encarregat del tractament han d'adoptar les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu necessàries que garanteixin la seguretat de les dades de caràcter personal i n'evitin l'alteració, la pèrdua, el tractament o l'accés no autoritzat, tenint en compte l'estat de la tecnologia, la naturalesa de les dades emmagatzemades i els riscos a què estan exposats, tant si provenen de l'acció humana o del medi físic o natural."

Pel que fa a les mesures de seguretat aplicables cal tenir en compte, especialment, les previsions del Títol VIII del RLOPD. Segons l'article 81.3 del RLOPD:

"A més de les mesures de nivell bàsic i mitjà, les mesures de nivell alt s'han d'aplicar en els següents fitxers o tractaments de dades de caràcter personal:

*a) Els que es refereixin a dades d'ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut o vida sexual.
(...)"*

En conseqüència, i tenint en compte que es produirà un tractament de dades de salut, entre d'altres, caldrà aplicar les mesures corresponents al nivell alt de seguretat, descrites i concretades en el Títol VIII del RLOPD, esmentat, entre d'altres, caldrà establir per part de l'Observatori un registre d'accessos adequat a la informació tractada (article 103 del RLOPD).

IX

Com s'ha anat apuntant al llarg d'aquest dictamen, el tractament de dades vinculades a persones físiques identificades o identificables per part de l'Administració, en concret, de l'Observatori, ha d'estar sotmesa al conjunt de principis i obligacions de la LOPD.

A banda de les qüestions que ja han estat analitzades, convé recordar que cal donar compliment a les exigències de l'article 20 de la LOPD. En concret, aquest article disposa, en el seu apartat 1, que:

"La creació, la modificació o la supressió dels fitxers de les administracions públiques només es poden fer per mitjà d'una disposició general publicada en el «Butlletí Oficial de l'Estat» o en el diari oficial corresponent."

Per tant, atès que l'Administració, en concret, l'Observatori, haurà de tractar dades vinculades a persones físiques concretes, provinents del fitxer de l'entitat, a arrel de l'elaboració del Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació, seria pertinent que es procedís, de forma prèvia al tractament de les dades, a crear el fitxer o fitxers que resultin necessaris per a conservar i tractar aquesta informació personal de forma adequada a les exigències de la LOPD. En el cas que ens ocupa, no es tracta, com ha

quedat dit, del tractament d'informació desagregada o anonimitzada, sinó que el cessionari ha de tractar informació personal vinculada a persones físiques identificades o identificables. A aquests efectes, cal recordar que, segons disposa l'apartat 2 del mateix article 20 de la LOPD, citat, les disposicions de creació o de modificació de fitxers han d'indicar:

- “a) La finalitat del fitxer i els usos previstos.*
- b) Les persones o els col·lectius sobre els quals es pretén obtenir dades de caràcter personal o que estiguin obligats a subministrar-les.*
- c) El procediment de recollida de les dades de caràcter personal.*
- d) L'estructura bàsica del fitxer i la descripció dels tipus de dades de caràcter personal incloses en el mateix fitxer.*
- e) Les cessions de dades de caràcter personal i, si s'escau, les transferències de dades que es prevegin a països tercers.*
- f) Els òrgans de les administracions responsables del fitxer.*
- g) Els serveis o les unitats davant els quals es puguin exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.*
- h) Les mesures de seguretat amb indicació del nivell bàsic, mitjà o alt exigible.”*

Finalment, fem esment a una altra de les obligacions que imposa la LOPD respecte el tractament de dades personals, com és el deure secret . Tal i com esmenta la consulta, malgrat no sigui possible l'anonimització de les dades d'acord amb els objectius perseguits, el tractament final de les dades només oferirà resultats globals, en cap cas s'inclouran dades individualitzades, i es garanteix el deure de secret establert en l'article 10 de la LOPD, segons el qual:

“El responsable del fitxer i els qui intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable.”

A banda que la difusió del resultat final de l'estudi dut a terme per l'Observatori pugui, efectivament, consistir en dades que no permeten identificar persones físiques concretes, es fa avinent que durant tot el procés de tractament de les dades, des del moment de la comunicació per part de l'entitat, i durant totes les fases del tractament de la informació per part de l'Administració que formula la consulta, caldrà respectar aquest deure de secret, ja esmentat en la consulta, que s'estén a qualsevol persona que intervingui en el procés de tractament de la informació personal.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La comunicació de dades personals del Fitxer de l'entitat “Sistema d'atenció a persones disminuïdes” a l'Administració consultant, en concret, a l'Observatori, ha de sotmetre's als principis i garanties de la LOPD.

En el moment en què el Sistema d'indicadors sobre discapacitat i ocupació passi a formar part com a activitat estadística d'interès de la Generalitat, del Pla estadístic, la comunicació de dades es podrà considerar legitimada per aplicació de l'article 11.2.e) en connexió amb l'article 21, ambdós de la LOPD,

El cas examinat no suposa una comunicació de dades dins una Administració pública amb personalitat jurídica única, ja que el cedent i el cessionari, que formen part de

l'Administració pública autonòmica, tenen personalitat jurídica diferenciada. Cal aplicar el règim de comunicació de dades entre administracions públiques previst en l'article 21 de la LOPD, segons el qual per procedir a la comunicació de dades sense requerir el consentiment dels afectats, cal que la comunicació es refereixi a l'exercici de les mateixes competències, o de competències que tractin les mateixes matèries.

En conseqüència, l'accés per part de l'Observatori, fonamentat en la finalitat de crear un Sistema d'indicadors sobre la situació i evolució en el món laboral de persones amb discapacitat, és legítim, des de la perspectiva de la protecció de dades, perquè es refereix a matèries coincidents amb les que són objecte de la competència de l'entitat, responsable del fitxer de dades que constitueix la font d'informació.

Tenint en compte les dades a les quals es vol tenir accés i la finalitat de l'Observatori, es considera que la selecció de dades personals del Fitxer de l'entitat que serien objecte de cessió s'ajusta a les exigències de l'article 4 de la LOPD.

Sens perjudici que pugui resultar convenient preveure la finalitat concreta plantejada en la descripció del Fitxer "Sistema d'atenció a persones disminuïdes" responsabilitat de l'entitat, cal donar compliment a les diverses obligacions previstes en la normativa de protecció de dades per al tractament de dades personals:

Especialment, cal preveure el compliment adequat del deure d'informació (article 5 de la LOPD); cal procedir, de forma prèvia al tractament de les dades, a crear el fitxer o fitxers que resultin necessaris per a conservar i tractar la informació personal de forma adequada a les exigències de la LOPD; cal aplicar al tractament de dades el nivell alt de mesures de seguretat, així com donar compliment al deure de secret (article 10 de la LOPD).