

Dictamen en relación con la consulta planteada por la Administración competente en materia de trabajo sobre el acceso a datos personales del fichero "Sistema de atención a personas disminuidas" de una entidad adscrita a la Administración competente en materia de salud

La Agencia Catalana de Protección de Datos recibe una consulta de un departamento de la Administración autonómica competente en materia de trabajo (en adelante, la Administración) relativa a un supuesto de cesión de datos personales. La consulta se sitúa en el marco de la "Estrategia para la inserción laboral de las personas con discapacidad en Cataluña 2008-2010", presentada por la Administración en diciembre de 2008. Según la consulta, la estrategia prevé la elaboración de un sistema de indicadores sobre la situación y la evolución laboral de las personas con discapacidad. Se añade que no es posible la elaboración y el seguimiento de este sistema de indicadores sin disponer de determinados datos contenidos en el fichero "Sistema de atención a personas disminuidas", del que es responsable la entidad adscrita a la Administración autonómica, competente en materia de salud (en adelante la Entidad). Se pide el parecer de la Agencia en relación con este supuesto y con la adecuación a la normativa de protección de datos personales de la petición de acceso a datos de un fichero de la Entidad por parte de la Administración.

Analizada la consulta, que se acompaña de copia de un escrito complementario a la consulta que aporta la Administración, en el que se concretan los antecedentes y las consideraciones de la consulta, y a la que se añade un anexo donde se detallan los datos que serían objeto de cesión, teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

I

(...)

II

La consulta formulada plantea la legitimidad del acceso a los datos personales contenidos en un fichero de datos de carácter personal, que es responsabilidad de la Entidad, por parte de la Administración, a efectos de elaborar un sistema de indicadores sobre la situación y la evolución laboral de las personas con discapacidad. Más concretamente, el escrito que se adjunta a la consulta explica el contexto en el que se ha creado la "Estrategia para la inserción laboral de las personas con discapacidad en Cataluña 2008-2010". Según se explica, la estrategia requiere el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita conocer su impacto y los resultados, y una de las medidas prioritarias que se proponen es la elaboración de un sistema de indicadores sobre la situación y la evolución laboral de las personas con discapacidad, que debe incluir la definición de indicadores básicos, el análisis de las fuentes estadísticas existentes y la definición de otras fuentes necesarias.

En este contexto, el Decreto 227/2008, de 18 de noviembre, crea y regula el Observatorio del Trabajo (en adelante, el Observatorio) como órgano colegiado de la Administración consultante (artículo 1.1), cuya finalidad es obtener y proporcionar información, análisis y prospectiva en materia de políticas activas de empleo y en otros aspectos vinculados al ámbito del trabajo, para el conocimiento y la toma de decisiones por parte de la Administración consultante y los órganos y organismos que dependen de ésta (artículo 2). Entre las funciones del Observatorio, se prevé la de obtener datos, analizar, elaborar y facilitar información, en el ámbito territorial y sectorial de Cataluña, relacionada, entre otros ámbitos, con las personas con discapacidad y otros colectivos (artículo 3.c) del mismo Decreto 227/2008).

Según se informa en la consulta, el Observatorio ha aprobado como uno de sus proyectos para el año 2009 la creación de un Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo. Se añade que este sistema pretende generar información sobre una dimensión de la población discapacitada: su situación, inserción y evolución laborales. La Administración consultante considera necesaria la consulta de datos de un fichero de la Entidad ("Sistema de atención a personas disminuidas"), considerado la única base de datos que puede validar, estructurar y

contextualizar correctamente la información registral disponible en la Administración consultante, razón por la cual, según se expone en la consulta, "la anonimización de los datos no es posible".

Una vez centrado el tema de consulta, debe analizarse la legitimidad del tratamiento de los datos, en concreto, de la comunicación de datos que se plantea desde la perspectiva de la normativa de protección de datos de carácter personal.

Como punto de partida, es preciso constatar que la información sobre las personas físicas queda protegida por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), así como por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la LOPD (en adelante, RLOPD). En este sentido, la LOPD define los datos de carácter personal como cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables (artículo 3.a) de la LOPD). Así pues, en principio, cualquier tratamiento, como es, en este caso, la comunicación de datos personales del fichero "Sistema de atención a personas disminuidas" de la Entidad a la Administración consultante, en concreto, al Observatorio, deberá someterse a los principios y las garantías de la LOPD.

Dicho esto, y dadas las consideraciones que se plantean en la consulta, también debemos formular una consideración relativa al tratamiento de información a efectos estadísticos.

Según lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre estadística de interés de la Generalitat, que incluye en todo caso la planificación estadística, la organización administrativa y la creación de un sistema estadístico oficial propio de la Generalitat (artículo 135.1).

Según lo dispuesto por la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña, pueden ser declaradas estadísticas de interés de la Generalitat, entre otras, las actividades estadísticas que realizan los departamentos de la Generalitat (artículo 4.a). La misma ley añade que es obligatorio suministrar la información necesaria para elaborar las estadísticas de interés de la Generalitat (artículo 34) y que la información que se solicite para elaborar dichas estadísticas debe satisfacerse de forma completa y verídica, al tiempo que se debe garantizar la protección de los datos personales en el marco de la legislación vigente (artículo 36). En cualquier caso, todos los datos individualizados de carácter privado personal, familiar, económico o financiero, utilizados para elaborar estadísticas obtenidas tanto directamente de la persona informante como de fuentes administrativas, están amparados por el secreto estadístico (artículos 24 y siguientes de la Ley 23/1998).

Tal como se indica en la propia consulta, está previsto incluir el Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo como una nueva actividad estadística de la Administración consultante en el próximo Plan Estadístico de Cataluña 2010-2013. Según se desprende de la Orden ECF/444/2008, de 10 de septiembre, de Inicio de los Trabajos de Elaboración del Proyecto de Ley del Plan Estadístico de Cataluña 2010-2013, se han iniciado estos trabajos para que incorporen las propuestas de actividades estadísticas de los organismos que integran el sistema estadístico de Cataluña, y una de estas propuestas es, según se informa en la consulta, el Sistema de Indicadores que analizamos. En la consulta se concluye que, en consecuencia, el uso que quiere hacerse de los datos de la Entidad tiene una finalidad exclusivamente estadística.

Aparte de lo previsto por la citada Ley de Estadística de Cataluña, las funciones estadísticas son reguladas también por la normativa de protección de datos de carácter personal. En concreto, en cuanto al tratamiento que la LOPD establece para los ficheros que se destinan a fines estadísticos, el artículo 2.3.b) dispone que se regirán por sus disposiciones específicas y por lo especialmente previsto, en su caso, por la LOPD los ficheros "que sirvan a fines exclusivamente estadísticos, y estén amparados por la legislación estatal o autonómica sobre la función estadística pública".

Visto el marco normativo mencionado, el régimen de protección de los datos personales resulta aplicable cuando se procede a tratar este tipo de datos para la realización de estadísticas oficiales.

En el momento de realizar este dictamen, el Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo aún no forma parte del Plan Estadístico de Cataluña, ya que no se ha aprobado el

Proyecto de Ley del Plan Estadístico de Cataluña 2010-2013, y en consecuencia, no se puede considerar todavía que estemos ante una estadística oficial de interés de la Generalitat, que figure en la correspondiente norma con rango de ley.

Por ello, hasta que no se apruebe la Ley del Plan Estadístico de Cataluña y no se incorpore a este plan el Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo como actividad estadística de interés de la Generalitat, no resultará aplicable la previsión del artículo 3.b) de la LOPD al caso específico que nos ocupa ni, en consecuencia, las previsiones citadas de la Ley 23/1998. Por tanto, en el momento de realizar este dictamen el Sistema de Indicadores no está bajo la aplicación de la legislación catalana de función estadística pública (Ley 23/1998), por lo que a continuación debemos analizar, en primer lugar, la comunicación de datos a partir del momento en el que se incorpore el Sistema de Indicadores al Plan Estadístico oficial y, en segundo lugar, la comunicación de datos antes de que se dé esa circunstancia.

III

Así pues, analizaremos, en primer lugar, la posibilidad de acceso a los datos, en los términos planteados en la consulta, a partir del momento en que se incorpore al Plan Estadístico el Sistema de indicadores sobre Discapacidad y Empleo como actividad estadística de interés de la Generalitat. A partir de ese momento, habrá que entender que el acceso a los datos del fichero de la Entidad por parte de la Administración, en concreto, del Observatorio, tendrá cobertura en los artículos 11.2.e) y 21 de la LOPD, como se concreta a continuación.

Partamos de la base que según la LOPD constituyen "tratamiento de datos" las operaciones y los procedimientos técnicos de carácter automatizado o no que permitan recoger, grabar, conservar, elaborar, modificar, bloquear y cancelar, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias. Las comunicaciones de datos personales son un tratamiento de datos a los efectos de la LOPD, que establece un régimen general aplicable a dichas comunicaciones. La ley parte del principio según el cual es preciso disponer del consentimiento del titular de los datos antes de iniciar el tratamiento. En concreto, el artículo 11.1 prevé que:

"Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado."

El artículo 11, en su apartado 2, prevé distintos supuestos en los que el consentimiento no es necesario para poder comunicar los datos, entre los cuales se encuentra el supuesto de que la comunicación esté prevista en una norma con rango de ley. En cuanto a la legitimidad de la comunicación de datos a efectos estadísticos, como en el caso planteado, es preciso señalar que una comunicación de datos entre Administraciones Públicas con fines estadísticos sin tener el consentimiento de las personas afectadas es un supuesto que está previsto en la LOPD, en concreto, en el artículo 11.2.e), en conexión con el artículo 21 de la LOPD.

Según el artículo 11.2.e) citado, no es necesario el consentimiento del titular de los datos:

"e) Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos."

En cuanto al artículo 21 de la LOPD, también citado en la consulta, dispone que:

1. "Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos."

Es preciso recordar que estos preceptos de la LOPD se refieren a los casos en los que la comunicación de los datos personales se produce "entre Administraciones Públicas" y, por tanto, hay que tener en cuenta la naturaleza jurídica del cedente (la Entidad) y del cesionario

(la Administración) en el caso que nos ocupa, para comprobar si resulta aplicable el citado artículo 11.2.e), en conexión con el artículo 21, ambos de la LOPD.

En cuanto al cedente, se trata de la Entidad, responsable del fichero "Sistema de atención a personas disminuidas", que es la fuente de información personal a la que querría tener acceso la Administración.

La Ley 12/1983, de 14 de julio, de Administración Institucional de la Sanidad, y de la Asistencia y los Servicios Sociales de Cataluña, creó la Entidad como entidad gestora de diferentes prestaciones y servicios en materia de asistencia y servicios sociales (artículos 1 y 2). Del artículo 2.2 de la misma ley se desprende que la Entidad tiene personalidad y naturaleza de entidad gestora de la Seguridad Social y goza de plena capacidad jurídica y patrimonial en los términos previstos en la normativa que resulta aplicable. La Ley 12/1983 fue refundida por el Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, el cual ha sido derogado por la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales. Esta última ley, en su disposición transitoria tercera, prevé que la Entidad debe ir adaptando su estructura y funcionamiento al proceso de desconcentración y descentralización administrativas de los servicios sociales de la Generalitat a medida que éste vaya desarrollándose, y que debe convertirse en el organismo de la Administración de la Generalitat responsable de la gestión de las prestaciones económicas de carácter individual.

Así pues, la Entidad es un ente que tiene personalidad jurídica propia. Esta cuestión es especialmente relevante si tenemos en cuenta que en la consulta se afirma que "habría que considerar que no nos encontramos en un supuesto de cesión de datos entre diferentes Administraciones Públicas sino que se trata de una misma Administración, la de la Generalitat de Cataluña, que actúa con personalidad jurídica única, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 13/1989".

Al respecto, debemos tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en cuanto al ámbito de aplicación de esta ley. Este artículo dispone que se entiende por Administraciones Públicas, entre otras, las Administraciones de las comunidades autónomas (apartado 1) y, en el apartado 2 del mismo artículo, añade que las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública.

En vista de la normativa citada y desde la perspectiva de la protección de datos personales, esta Agencia no comparte el parecer expuesto en la consulta de que la cesión se produce dentro de una misma Administración, la de la Generalitat de Cataluña, que actúa con personalidad jurídica única. Como hemos visto, de la normativa expuesta se desprende que la Administración que formula la consulta y la Entidad no comparten personalidad jurídica única.

En cambio, sí que puede plantearse la comunicación de datos personales entre la Entidad y la Administración (más en concreto, el Observatorio, que sería el cesionario de los datos personales) como una comunicación entre "diferentes Administraciones Públicas", por lo que esta Agencia considera que sí que resulta de aplicación el artículo 11.2.e) de la LOPD, en conexión con el artículo 21 de la misma ley, que habilita la comunicación de datos entre Administraciones Públicas con fines estadísticos. La aplicación conjunta de ambos artículos sólo se refiere a los casos en los que los datos personales se comunican para la elaboración de actividades estadísticas calificadas legalmente como de interés para la Generalitat, lo cual requerirá la correspondiente declaración con arreglo a lo dispuesto por la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña ya citada.

Hay que llegar a la conclusión de que el artículo 11.2.e), en conexión con el artículo 21, ambos de la LOPD, en el momento en que el Sistema de Indicadores se haya incorporado al Plan Estadístico oficial, dará cobertura a la cesión al Observatorio de los datos del fichero de la Entidad, pues la cesión se justificará por la realización de un fin estadístico de tipo oficial y previsto en norma con rango de ley.

Una vez resuelto el primer supuesto, relativo al momento en el que el Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo pase a formar parte, como actividad estadística de interés de la Generalitat, del Plan Estadístico oficial, y a la consiguiente legitimación de la comunicación de datos por la aplicación de los artículos 11.2.e) y 21 de la LOPD, es preciso plantear la legitimidad de la comunicación en el momento de emitir este dictamen, en el que el Sistema de Indicadores aún no forma parte del Plan Estadístico oficial. Por tanto, debemos remitirnos al régimen general de comunicación de datos establecido en la LOPD (artículos 11 y 21).

Como ya se ha apuntado, puesto que la Entidad es un ente con personalidad jurídica propia, no podemos considerar que estamos ante una comunicación de datos dentro de una "misma Administración Pública con personalidad jurídica única", lo que podría justificar, según se desprende de la consulta, la comunicación de datos personales sin disponer del consentimiento de los afectados, es decir, de las personas físicas titulares de los datos que se tratan en el fichero de la Entidad. También ha quedado expuesto que se considera aplicable al caso planteado el artículo 21 de la LOPD, ya que la Entidad forma parte de lo que la normativa aplicable (Ley 30/ 1992) considera "administración pública", por lo que sí que estamos ante una comunicación de datos entre diferentes entes que forman parte de la Administración Pública autonómica y que, además, tienen (cedente y cesionario) personalidad jurídica diferenciada.

Visto que, en términos generales, la naturaleza del cedente y el cesionario nos permite aplicar el artículo 21 de la LOPD, es preciso examinar si se dan los requisitos que exige este artículo para considerar habilitada la comunicación de los datos. Es preciso avanzar que dicha comunicación sólo será posible, en aplicación del régimen general de comunicación de datos previsto en los artículos 11 y 21 de la LOPD, si se dispone del consentimiento de los titulares de los datos, o bien si existe la suficiente cobertura legal, en atención a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOPD.

Hay que tener en cuenta que, tal como se explicita en la consulta, para poder dar cumplimiento a la finalidad del estudio que pretende realizarse a través del Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo, la anonimización de los datos personales no resulta posible. Según lo dispuesto en el artículo 3.a) de la LOPD, es dato de carácter personal cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables. Por tanto, si fuese viable la anonimización de datos personales en origen (previamente a la comunicación de datos por parte de la Entidad), de modo que se alcanzara la desvinculación respecto a la persona física concreta y, con ello, la persona física no resultase "identificada o identificable", eso permitiría una comunicación de la información sin tener que recabar el consentimiento previo de los interesados o sin otra cobertura legal. Teniendo en cuenta que en el caso planteado la anonimización no es posible, es preciso examinar la posible habilitación ex artículo 21 de la LOPD, a no ser que se disponga, obviamente, del consentimiento de los titulares de los datos.

Además, algunos de los datos tratados, citados en el anexo que acompaña a la consulta, sobre el que volveremos más adelante, pueden ser calificados como datos especialmente sensibles y protegidos por la LOPD (ex artículo 7.3 de la LOPD), en concreto, los datos referidos a la salud y la discapacidad de las personas físicas. A tales efectos debemos tener en cuenta que el artículo 7.3 de la LOPD dispone que:

"Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente."

Puesto que, como ya ha quedado expuesto, en el caso que nos ocupa se produciría una comunicación de datos personales, sin que esta comunicación se haga de forma anonimizada, ya que esta opción no es posible según la consulta, es preciso insistir en la necesidad de disponer del consentimiento de los titulares, que deberá ser expreso en cuanto a los datos de salud, o de tener la suficiente cobertura legal para poder proceder a la comunicación de los datos sin el consentimiento de los afectados.

Como se expone en la consulta, "el tratamiento final de los datos sólo ofrecerá resultados globales y agregados, en ningún caso se ofrecerán datos individualizados". El hecho de que, como parece, se prevea realizar una comunicación final de los resultados del estudio de

forma global, anonimizada o desvinculada de personas físicas concretas, no desvirtúa la necesidad, en cuanto al tratamiento previo de la información personal no anonimizada por parte del Observatorio, de contar con el consentimiento necesario o bien con dicha cobertura legal.

V

Como ha quedado dicho, el artículo 21 de la LOPD dispone que los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias diferentes, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos (en cuanto a la finalidad de realizar estadísticas oficiales, nos remitimos a lo expuesto anteriormente en el presente dictamen). Según el apartado 4 del mismo artículo 21, si se da el supuesto del apartado 1 no será necesario el consentimiento del afectado a que se refiere el artículo 11 de la misma LOPD.

Así pues, la comunicación de datos en los términos planteados estará habilitada, si no se dispone del consentimiento de los afectados, sólo si cedente y cesionario (que en el caso que nos ocupa son "Administración Pública") ejercen las mismas competencias o competencias que versan sobre las mismas materias.

Ya hemos mencionado el Decreto 227/2008, que crea el Observatorio, el cual tiene como finalidad el análisis de información en materia de políticas activas de empleo y en otros aspectos vinculados al ámbito del trabajo, para que la Administración consultante pueda tomar determinadas decisiones.

Según el Decreto 421/2006, de 19 de diciembre, corresponde a la Administración que formula la consulta el ejercicio de las atribuciones propias de la Administración de la Generalitat en los ámbitos de las relaciones laborales, el empleo, la economía social y la formación ocupacional y continua, entre otros. De las previsiones de este decreto se deduce que la Administración consultante (en concreto, a través del Programa para la Igualdad de Oportunidades en el Trabajo) actúa para impulsar la igualdad en el acceso al mundo laboral, en especial en relación con colectivos en riesgo de exclusión del mercado laboral, y que también actúa en la inserción de personas discapacitadas (artículo 5).

El Decreto 199/2007, de 10 de septiembre, también se refiere a las actuaciones de la Administración consultante en relación con el impulso para la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo, con especial atención, entre otros, a la situación de las personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social. Sin hacer una relación exhaustiva de las previsiones del decreto citado, podemos destacar las actuaciones de la Administración en relación con la contratación de personas trabajadoras con discapacidad, así como el seguimiento y el control del grado de cumplimiento de las obligaciones empresariales (artículo 16); en relación con el desarrollo de acciones ocupacionales dirigidas a personas con discapacidad (artículo 42); en relación con el diseño y la coordinación de las acciones ocupacionales y de integración y participación laboral dirigidas a personas con discapacidad (artículo 46); o en relación con la tramitación y la supervisión de actuaciones de los programas de fomento de la contratación de personas con discapacidad (artículo 47).

Desde la perspectiva del ámbito de los servicios sociales, también resulta relevante comprobar que la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, incorpora las políticas y actuaciones en materia laboral, especialmente en relación con personas con discapacidad o riesgo de exclusión social, como un elemento destacado de la prestación de los servicios sociales a los ciudadanos. Según la ley citada, los servicios sociales tienen como finalidad asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de la vida mediante la cobertura de sus necesidades personales básicas y de las necesidades sociales, en el marco de la justicia social y del bienestar de las personas. La ley considera que son necesidades sociales las que repercuten en la autonomía personal, en una mejor calidad de vida personal, familiar y de grupo, o en las relaciones interpersonales y sociales, y que las necesidades personales básicas son las propias de la subsistencia y la calidad de vida de cada persona. De este modo, los servicios sociales se dirigen especialmente a la prevención de situaciones de riesgo y de situaciones de vulnerabilidad (artículo 3). Es evidente que la dificultad de acceder o mantenerse en el mercado laboral que pueden tener las personas en situación de discapacidad puede afectar a la calidad de vida y las relaciones

personales y sociales de estas personas. La Ley 12/2007, ya citada, también menciona que las actuaciones de los poderes públicos en materia de servicios sociales tienen como objetivos esenciales, entre otros, prevenir, atender y promover la inserción social en las situaciones de marginación y de exclusión social (artículo 4.b); facilitar que las personas alcancen la autonomía personal y funcional en la unidad familiar o de convivencia que deseen (artículo 4.c); favorecer la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones por razón de género o de discapacidad o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social arbitraria (artículo 4.e), o luchar contra la estigmatización de los colectivos desfavorecidos atendidos por los servicios sociales (artículo 4.k). También resulta relevante, a los efectos que nos ocupan, la previsión del artículo 5.k) de la misma Ley 12/2007, en el sentido de que el sistema de servicios sociales debe fundamentarse en la actuación coordinada entre los distintos sistemas de bienestar social, que incluyen la educación, la salud, las pensiones, el trabajo y la vivienda, entre las Administraciones Públicas y entre éstas y la sociedad civil organizada, con la finalidad de establecer actuaciones coherentes y programas de actuación conjuntos. Es decir, para la Ley de Servicios Sociales el ámbito del trabajo forma parte necesariamente del sistema de servicios sociales, y establece la coordinación entre las Administraciones Públicas y los diferentes ámbitos de actuación como uno de sus principios rectores. Por último, también es pertinente citar, entre otras referencias, la previsión del artículo 7.m) de la Ley 12/2007, según el cual son destinatarias de los servicios sociales, especialmente, las personas que se encuentran en situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, en situaciones de exclusión y aislamiento sociales, o en condiciones laborales precarias, de desempleo y de pobreza, entre otras.

Del marco normativo citado se deduce, por un lado, que la Administración desarrolla funciones y competencias en materia de empleo de personas con discapacidad, sin perjuicio de las competencias de la Administración autonómica competente en materia de servicios sociales o de la Entidad en relación con las prestaciones y los servicios en materia de asistencia y servicios sociales; y, por el otro, que la ley reguladora de los servicios sociales recoge e incorpora las políticas y las actuaciones en el ámbito laboral como parte integrante del sistema de prestación de servicios sociales.

Desde la perspectiva de la protección de datos personales, en concreto, de las previsiones del artículo 21 de la LOPD, podemos considerar que la solicitud de acceso a datos del fichero "Sistema de atención a personas disminuidas" por parte de la Administración consultante responde al ejercicio de una competencia que trata las mismas materias, o materias coincidentes con las tratadas por el cedente (la Entidad), ya que la actuación de la Administración, en concreto, del Observatorio, tiene relación directa con la atención a personas con discapacidad, en el ámbito laboral. Dicho de otro modo, el acceso por parte del Observatorio, fundamentado en la finalidad de crear un sistema de indicadores sobre la situación y la evolución en el mundo laboral de personas con discapacidad, se justifica, desde la perspectiva de la protección de datos, porque se refiere a materias coincidentes con las que son objeto de la competencia de la Entidad, responsable del fichero citado.

Por tanto, el artículo 21 de la LOPD da cobertura suficiente para la comunicación de datos personales del fichero de la Entidad "Sistema de atención a personas disminuidas" a la Administración, en concreto, al Observatorio, con el fin de elaborar un sistema de indicadores sobre discapacidad y empleo.

VI

Aparte de que, respecto a la comunicación planteada en la consulta, en el momento de emitir este dictamen se considera que el artículo 21 de la LOPD da la suficiente cobertura a la comunicación de datos y que, por tanto, se da cumplimiento a las exigencias de la normativa de protección de datos, es preciso tener en cuenta también las siguientes consideraciones.

Partimos de la base de que los datos personales a los que se quiere acceder proceden de un fichero del que es responsable la Entidad, que es quien decide sobre la finalidad, el contenido y el uso del tratamiento de los datos personales que contiene (a los efectos del artículo 3.d) de la LOPD).

En concreto, el fichero "Sistema de atención a personas disminuidas" fue creado por la Orden BEF/419/2003, de 1 de octubre. La Orden prevé que la finalidad de este fichero consiste en la "gestión y tratamiento de las valoraciones de condición legal de disminuido". No se aporta

más información sobre otras finalidades o usos concretos a los cuales se puedan destinar los datos, por lo que debe deducirse que la Entidad no ha previsto que el fichero se destine a otros usos o finalidades más allá de la que se explicita. En el apartado relativo a las cesiones de datos, se concreta únicamente la cesión a la IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales, del Ministerio de Sanidad y Política Social). Así pues, en la Orden citada, que crea y define las características del fichero a los efectos de lo que dispone el artículo 20.2 de la LOPD, no parece que se haya previsto el posible uso de la información personal contenida en el fichero para la realización de estudios o estadísticas en el ámbito de actuación propio de la Administración que formula la consulta. Dicho de otro modo, de la finalidad “gestión y tratamiento de las valoraciones de condición legal de disminuido” no puede deducirse claramente que se haya previsto que esta gestión y este tratamiento tengan que hacerlo terceros (en este caso la Administración), diferentes de la propia Entidad, que es la responsable del fichero que examinamos.

A pesar de que la Orden de creación del fichero no haya previsto la comunicación de datos a la Administración, ya se ha apuntado que la comunicación de los datos personales se encontraría habilitada por la obtención del consentimiento previo de los titulares o bien por la previsión del artículo 21 de la LOPD o, futuramente, por la inclusión del Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo en la legislación catalana de función estadística pública.

Ahora bien, es relevante tener en cuenta que la finalidad que se plantea en la consulta no está prevista en la descripción del propio fichero del que es responsable la Entidad. Es preciso tener en cuenta que la publicación en el DOGC de la disposición de carácter general que crea un fichero de datos personales permite que los ciudadanos, en concreto, las personas físicas titulares de los datos que serán objeto de tratamiento en el fichero, tengan conocimiento de las características de dicho tratamiento. Por ello, y sin perjuicio del hecho de que pudiese resultar conveniente prever la finalidad concreta que se plantea en la consulta en la descripción del fichero de la Entidad, en el caso que nos ocupa cobra especial importancia que se dé cumplimiento a una obligación que explicita la LOPD en su artículo 5, como es el deber de información. Este artículo dispone que:

1. “Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:
 - a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.
 - b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.
 - c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.
 - d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
 - e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.[...]
2. Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior.”

Así pues, las personas físicas cuyos datos se recojan para su tratamiento en el fichero “Sistema de atención a personas disminuidas” de la Entidad deberán ser suficientemente informadas sobre la finalidad del tratamiento de sus datos, incluyendo cuáles son los destinatarios de la información (en el caso que nos ocupa, la Administración o, más en concreto, el Observatorio). Recordemos que el deber de información recae en el responsable del fichero o tratamiento: en el caso que nos ocupa, la propia Entidad, que es la entidad que recoge los datos personales para su tratamiento.

VII

En el escrito de consulta se hace la consideración de que, de acuerdo con el artículo 4 de la LOPD, “el uso de los datos del fichero “Sistema de atención a personas disminuidas” de la Entidad es legítimo de acuerdo con el principio de calidad de los datos y el de compatibilidad de la finalidad estadística que se establecen en dicho artículo”.

Aparte de las cuestiones relativas a la habilitación de la comunicación que ya han sido comentadas anteriormente, es preciso añadir lo siguiente.

El artículo 4 de la LOPD dispone que:

1. "Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.
2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos."

En cuanto a los datos personales que la Administración, más en concreto, el Observatorio, pretende tratar, en el anexo del escrito de consulta se indica la selección de datos de carácter personal a los cuales se considera que se necesita tener acceso, a efectos de dar cumplimiento a la "Estrategia para la inserción laboral de las personas con discapacidad en Cataluña". Como se indica en la consulta, de forma sintética, los campos hacen referencia a: identificadores personales; características sociodemográficas (sexo, edad, estado civil...); territorio (nacimiento/residencia), y grado y tipos de discapacidad.

Más en detalle, y según el listado de datos del anexo, se indica que en principio se pretenden consultar varios datos que podríamos agrupar en tipologías como los datos identificativos (NIF, nombre y apellidos, fecha de nacimiento, nacionalidad, sexo, estado civil, distrito municipal y código postal; código del municipio); otros datos personales, principalmente relacionados con la salud de las personas, en concreto, con la incapacidad o la discapacidad que padecen, como la fecha y la causa de la baja médica; el tipo y el grado de discapacidad; factores sociales; si la persona necesita acompañamiento o una tercera persona; dificultad de movilidad; clase o etiología. Por último, en el anexo también se refieren algunos datos (sustrato [edad 2,2,4]; tipología; grupo grado; grupo edad discapacidad; grupo edad) que probablemente permiten agrupar la información en función de la edad, el grado y la tipología de la discapacidad de cada persona.

Los datos que según la consulta quieren tratarse, procedentes del fichero "Sistema de atención a personas disminuidas" de la Entidad, no constituyen el conjunto de todos los datos de dicho fichero, sino una selección de la información personal contenida en él, que responde, según la Administración que formula la consulta, a la elaboración de un sistema de indicadores sobre la situación y la evolución laboral de las personas con discapacidad por parte del Observatorio.

Teniendo en cuenta que, como expone la consulta, es preciso conocer la situación y la evolución en el mercado laboral de las personas con discapacidad, los datos personales a los que la Administración quiere tener acceso se consideran adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad pretendida, ya que puede entenderse que sin esta información el Observatorio no puede conocer la evolución de la inserción de personas trabajadoras con disminución en el mercado de trabajo, en función de la edad, el sexo o el tipo de discapacidad que padecen.

En el caso que nos ocupa, los datos del fichero responsabilidad de la Entidad, se han obtenido para la finalidad de "gestión y tratamiento de las valoraciones de condición legal de disminuido", como ha quedado dicho, y no para dar cumplimiento a la finalidad que tiene atribuida el Observatorio. Sin perjuicio de la conveniencia de concretar la finalidad descrita en la consulta en el fichero de la Entidad, cuestión que ya ha quedado comentada, los datos que serían objeto de tratamiento por parte del Observatorio se ajustan a la finalidad de crear un Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo, y desde esta perspectiva se ajustan al principio de calidad del artículo 4 de la LOPD. Recordemos que, según el artículo 2 del Decreto 227/2008, que crea el Observatorio, ya citado, la finalidad del Observatorio es la de obtener y proporcionar información, análisis y prospectiva en materia de políticas activas de empleo y en otros aspectos vinculados al ámbito del trabajo para el conocimiento y la toma de decisiones por parte del departamento competente en materia de trabajo y los órganos y organismos que dependen de éste (artículo 2).

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta los datos a los que se quiere tener acceso y la finalidad del Observatorio, se considera que la selección de datos personales del fichero de la Entidad se ajusta a las exigencias del artículo 4 de la LOPD.

En cualquier caso, puesto que en el anexo del escrito que acompaña a la consulta se afirma que “el contenido de algunos campos aún no ha sido del todo aclarado, por lo que la selección final podría diferir ligeramente de lo que se indica”, es preciso recordar que los datos personales seleccionados del fichero de la Entidad a los que debe tener acceso el Observatorio deberán ser los estrictamente necesarios (adecuados, pertinentes y no excesivos) para dar cumplimiento a la finalidad descrita en el artículo 2 del Decreto 227/2008, ya citado, en atención a lo dispuesto por los principios de calidad y finalidad previstos en la LOPD.

VIII

En la consulta se menciona el acceso a los datos, en el supuesto planteado, por parte de la Administración consultante, en concreto, del Observatorio. A pesar de que la consulta se refiera a la Administración y al Observatorio, de forma general, es preciso recordar que, desde la perspectiva de la protección de datos personales, es importante concretar cuál será el cesionario de la información y, en consecuencia, concretar los accesos que se producirán a la información personal, que no sólo no estará anonimizada, sino que además es información considerada por la LOPD como especialmente sensible y merecedora de protección, como los datos de salud (artículo 7 de la LOPD).

Desde esta perspectiva, es evidente que el Observatorio, responsable del proyecto de creación del Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo, debería ser el cesionario de la información personal procedente del fichero “Sistema de atención a personas disminuidas” responsabilidad de la Entidad. No sólo eso, sino que dentro de la estructura del propio Observatorio, en el momento en el que éste acceda a la información personal y la trate, será necesario concretar las personas que, necesariamente, deben tratar esta información.

Como ya se ha puesto de manifiesto en el presente dictamen, en la consulta se afirma que “el tratamiento final de los datos sólo ofrecerá resultados globales y agregados, en ningún caso se ofrecerán datos individualizados”. Es preciso insistir en que el hecho de que se prevea realizar una difusión final de los resultados del estudio de forma anonimizada o desvinculada de personas físicas concretas no desvirtúa la necesidad, en cuanto a todas las fases del tratamiento de la información personal no anonimizada por parte del Observatorio, de aplicar el correspondiente nivel adecuado de medidas de seguridad.

En este sentido, el artículo 9.1 de la LOPD establece que:

“El responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que estén expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural.”

En cuanto a las medidas de seguridad aplicables es preciso tener en cuenta, especialmente, las previsiones del título VIII del RLOPD. Según el artículo 81.3 del RLOPD:

“Además de las medidas de nivel básico y medio, las medidas de nivel alto se aplicarán en los siguientes ficheros o tratamientos de datos de carácter personal:

a) Los que se refieran a datos de ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual.”

En consecuencia, y teniendo en cuenta que se producirá un tratamiento de datos de salud, entre otros, habrá que aplicar las medidas correspondientes al nivel alto de seguridad, descritas y concretadas en el título VIII del RLOPD, ya citado; entre otras medidas, el Observatorio deberá establecer un registro de accesos adecuado a la información tratada (artículo 103 del RLOPD).

IX

Como se ha ido apuntando a lo largo del presente dictamen, el tratamiento de datos vinculados a personas físicas identificadas o identificables por parte de la Administración, en concreto, del Observatorio, debe estar sometido al conjunto de principios y obligaciones de la LOPD. Aparte de las cuestiones que ya han sido analizadas, conviene recordar que es preciso dar cumplimiento a las exigencias del artículo 20 de la LOPD. En concreto, este artículo dispone, en su apartado 1, que:

“La creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones Públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el *Boletín Oficial del Estado* o Diario oficial correspondiente.”

Por tanto, puesto que la Administración, en concreto, el Observatorio, deberá tratar datos vinculados a personas físicas concretas, procedentes del fichero de la Entidad, a raíz de la elaboración del Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo, sería pertinente que se procediese, de forma previa al tratamiento de los datos, a crear el fichero o los ficheros que resulten necesarios para conservar y tratar esta información personal de forma adecuada a las exigencias de la LOPD. En el caso que nos ocupa, no se trata, como ha quedado dicho, del tratamiento de información desagregada o anonimizada, sino que el cesionario debe tratar información personal vinculada a personas físicas identificadas o identificables. A tales efectos, es preciso recordar que, según lo dispuesto por el apartado 2 del mismo artículo 20 de la LOPD, ya citado, las disposiciones de creación o de modificación de ficheros deben indicar:

- a) La finalidad del fichero y los usos previstos para el mismo.
- b) Las personas o colectivos sobre los que se pretenda obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suministrarlos.
- c) El procedimiento de recogida de los datos de carácter personal.
- d) La estructura básica del fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal incluidos en el mismo.
- e) Las cesiones de datos de carácter personal y, en su caso, las transferencias de datos que se prevean a países terceros.
- f) Los órganos de las Administraciones responsables del fichero.
- g) Los servicios o unidades ante los que pudiesen ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
- h) Las medidas de seguridad con indicación del nivel básico, medio o alto exigible.”

Por último, mencionamos otra de las obligaciones que impone la LOPD respecto al tratamiento de datos personales: el deber de secreto. Tal como menciona la consulta, aunque no sea posible la anonimización de los datos de acuerdo con los objetivos perseguidos, el tratamiento final de los datos sólo ofrecerá resultados globales, en ningún caso se incluirán datos individualizados, y se garantiza el deber de secreto establecido en el artículo 10 de la LOPD, según el cual:

“El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo.”

Aparte de que la difusión del resultado final del estudio realizado por el Observatorio pueda, efectivamente, consistir en datos que no permiten identificar personas físicas concretas, se recuerda que durante todo el proceso de tratamiento de los datos, desde el momento de la comunicación por parte de la Entidad, y durante todas las fases del tratamiento de la información por parte de la Administración que formula la consulta, habrá que respetar este deber de secreto, ya mencionado en la consulta, que se extiende a cualquier persona que intervenga en el proceso de tratamiento de la información personal.

De acuerdo con las consideraciones realizadas hasta ahora, en relación con la consulta planteada, se llega a las siguientes

Conclusiones

La comunicación de datos personales del fichero de la Entidad "Sistema de atención a personas disminuidas" a la Administración consultante, en concreto, al Observatorio, debe someterse a los principios y las garantías de la LOPD.

En el momento en que el Sistema de Indicadores sobre Discapacidad y Empleo pase a formar parte del Plan Estadístico como actividad estadística de interés de la Generalitat, la comunicación de datos podrá considerarse legitimada por aplicación del artículo 11.2.e), en conexión con el artículo 21, ambos de la LOPD.

El caso examinado no supone una comunicación de datos dentro de una Administración Pública con personalidad jurídica única, ya que el cedente y el cesionario, que forman parte de la Administración Pública autonómica, tienen personalidad jurídica diferenciada. Es preciso aplicar el régimen de comunicación de datos entre Administraciones Públicas previsto en el artículo 21 de la LOPD, según el cual para proceder a la comunicación de datos sin requerir el consentimiento de los afectados, es preciso que la comunicación se refiera al ejercicio de las mismas competencias o de competencias que versen sobre las mismas materias.

En consecuencia, el acceso por parte del Observatorio, fundamentado en la finalidad de crear un sistema de indicadores sobre la situación y la evolución en el mundo laboral de personas con discapacidad, es legítimo desde la perspectiva de la protección de datos, porque se refiere a materias coincidentes con las que son objeto de la competencia de la Entidad, responsable del fichero de datos que constituye la fuente de información.

Teniendo en cuenta los datos a los que se quiere tener acceso y la finalidad del Observatorio, se considera que la selección de datos personales del fichero de la Entidad que serían objeto de cesión se ajusta a las exigencias del artículo 4 de la LOPD.

Sin perjuicio de que pueda resultar conveniente prever la finalidad concreta planteada en la descripción del fichero "Sistema de atención a personas disminuidas" responsabilidad de la Entidad, es preciso dar cumplimiento a las distintas obligaciones previstas en la normativa de protección de datos para el tratamiento de datos personales:

En especial, es preciso prever el cumplimiento adecuado del deber de información (artículo 5 de la LOPD); debe procederse, de forma previa al tratamiento de los datos, a crear el fichero o los ficheros que resulten necesarios para conservar y tratar la información personal de forma adecuada a las exigencias de la LOPD, y hay que aplicar al tratamiento de datos el nivel alto de medidas de seguridad, así como dar cumplimiento al deber de secreto (artículo 10 de la LOPD).