

Informe sobre la proposta de modificació de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, a integrar en l'avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres 2015 (M-167)

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en el qual es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre la proposta de modificació de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, a integrar en l'avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres 2015 (M-167).

La proposta s'acompanya de la Memòria General i de l'Avaluació d'impacte.

Analitzada la proposta, tenint en compte la normativa vigent aplicable i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

En primer lloc es preveu la modificació dels articles 9 i 11 de la LEC, dedicats respectivament als òrgans de govern de l'Institut d'Estadística de Catalunya (en endavant, Idescat) i per una altra al Consell Rector del Sistema Estadístic de Catalunya i el Consell Català d'Estadística.

Pel que fa a l'article 9, s'introdueixen quatre nous apartats que regulen la figura del director, com també algunes garanties per a la seva independència (perfil professional, establiment d'un període determinat de mandat (2 a 5 anys) i causes taxades en què es pot produir el cessament).

Pel que fa a l'article 11 s'eleva el rang de la normativa que regula el Consell Rector del Sistema estadístic de Catalunya, fins ara continguda al Decret 24/2014, de 25 de febrer, d'organització i funcionament de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

També es preveu la introducció d'un nou article 39 bis per a la regulació del Registre de Fitxers Estadístics, fins ara regulat primer a la Llei 2/2006, del 6 de març, del Pla estadístic de Catalunya 2006-2009 i després a la Llei 13/2010, de 21 de maig, del Pla estadístic de Catalunya 2011-2014.

Des del punt de vista del dret a la protecció de dades no es planteja cap objecció a les previsions contingudes en aquests articles.

III

En segon lloc es preveu modificar l'article 17 de la Llei, al qual s'afegiria un nou apartat tercer:

"Article 17

1. Les estadístiques d'interès de la Generalitat han de tenir com a font prioritària d'informació els arxius i els registres administratius i estadístics disponibles, a fi de reduir les molèsties als ciutadans i millorar l'eficiència de la despesa pública.

2. Per a facilitar el compliment del que estableix l'apartat 1, l'expedient de creació o de modificació dels arxius i dels registres susceptibles d'aquesta utilització ha de fer explícita aquesta finalitat estadística, juntament amb les que els siguin pròpies i específiques.

3. Per fer-ne ús amb finalitats exclusivament estadístiques, l'Idescat podrà accedir als arxius i registres administratius que estiguin en poder dels departaments de la Generalitat i els organismes autònoms, les entitats de dret públic i les empreses que en depenen, sense demora i gratuïtament, i integrar-ne la informació per nodrir el Sistema Integrat d'Informació Estadística (SIIIE) previst a l'article 10 g) d'aquesta Llei, sempre que aquestes dades siguin necessàries per a l'elaboració de les activitats estadístiques encomanades.

4. El projecte d'utilització de les dades existents en els arxius i en els registres administratius amb finalitats estadístiques s'ha de tramitar com un projecte estadístic."

Tal com s'explica a la memòria general, aquesta modificació portaria causa del Reglament (CE) núm. 223/2009, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de març de 2009, relatiu a l'estadística europea. La referència que fa la memòria, no es limita però només a aquest Reglament, sinó que també s'amplia a la Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell, pel qual es modifica el Reglament (CE) núm. 223/2009. En aquesta proposta es preveu la introducció d'un nou article 17.bis que tindria la redacció següent:

"Acceso, utilización e integración de los registros administrativos

*1. Para reducir la carga de respuesta en los encuestados, los INE, las otras autoridades nacionales a las que se refiere el artículo 4 y la Comisión (Eurostat) tendrán derecho a acceder a los registros administrativos sin demora y gratuitamente, a hacer uso de **ellos y a integrarlos en las estadísticas** en la medida necesaria para el desarrollo, la elaboración y la difusión de las estadísticas europeas.*

2. (...)"

D'acord amb l'actual redacció de l'article 17 de la LEC, les estadístiques d'interès de la Generalitat han de tenir com a font prioritària d'informació els arxius i els registres administratius i estadístics disponibles. Des d'aquest punt de vista, la previsió de l'article 17.3 que s'incorpora no constituiria una novetat, atès que la previsió continguda a l'article 17.1 ja permet la utilització de registres administratius com a font prioritària per a l'elaboració d'estadístiques oficials.

Els elements nous que introduiria el nou apartat tercer serien per una banda que l'accés a aquests registres administratius de la Generalitat i els organismes autònoms, les entitats de dret públic i les empreses que en depenen, s'ha de fer *“sense demora i gratuïtament”*, i per una altra banda que caldrà *“integrar-ne la informació per nodrir el Sistema Integrat d'Informació Estadística (SIIIE) previst a l'article 10 g) d'aquesta Llei”*.

Pel que fa a la primera qüestió, des del punt de vista del dret a la protecció de dades no sembla que hi hagi cap obstacle a que l'accés pugui fer-se sense demora i gratuïtament, sempre, és clar, que l'accés sense demora no sigui en detriment de les mesures de seguretat exigibles.

Ara bé, pel que fa a la necessitat d'*“integrar la informació”* per nodrir el Sistema Integrat d'Informació Estadística previst a l'article 10, la redacció del precepte pot plantejar alguns dubtes, atesa la manca de concreció de l'abast de la integració a què s'estaria referint.

L'article 2 de la LEC defineix les activitats estadístiques de la Generalitat com les activitats que proporcionen informació sobre la realitat geogràfica, econòmica, demogràfica i social de Catalunya, i són declarades com a tals per alguna de les vies establertes per la Llei, com també les activitats instrumentals prèvies o complementàries a aquestes.

Aquestes activitats es planifiquen de forma quadriennal a través d'una Llei (actualment la Llei 13/2010, del 21 de maig, del Pla estadístic de Catalunya 2011-2014), que estableix els objectius, la col.laboració institucional i els criteris i prioritats per executar el pla estadístic.

El Pla s'executa per l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat) a través de programes anuals aprovats pel Govern. El programa anual d'actuació estadística ha de contenir la descripció tècnica de les estadístiques en procés de realització o que es prevegi dur a terme durant la vigència del programa. Durant l'execució del programa el Govern pot incloure, mitjançant Decret, altres estadístiques d'interès de la Generalitat, donant-ne compte al Parlament (art. 46).

És obligatori subministrar la informació necessària per elaborar les estadístiques d'interès de la Generalitat (arts. 34 i 35 LEC).

Per tant, la funció estadística de la Generalitat es duu a terme a través del Pla estadístic i es concreta en les diferents actuacions estadístiques recollides en els programes anuals d'actuació estadística.

D'acord amb la definició que en dóna el diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans, *“integrar”* significaria *“unir en un tot”*. D'acord amb això, semblaria que la redacció que es proposa per a aquest apartat 3 permetria que *“s'unís en un tot”*, tota la informació administrativa a la qual hagi accedit l'Idescat. El darrer incís del paràgraf, que fa referència a que les dades han de ser necessàries per a l'elaboració de les activitats estadístiques encomanades, permetria esvair algun d'aquests dubtes, però en realitat seguiria permetent que la informació a la qual s'hagi accedit i sigui necessària per a l'elaboració d'alguna activitat estadística, sigui unida en un tot amb la resta d'informació necessària per fer altres estadístiques.

Per això, des del punt de vista de la protecció de dades caldria preveure clarament en la redacció d'aquest apartat que aquesta integració es refereix només a la possibilitat d'integrar

informació obtinguda de registres administratius quan la integració sigui necessària per a elaborar una determinada activitat estadística prèviament aprovada.

Ens remetem sobre això al que ja vam exposar en el nostre informe PD 27/2013 (disponible al web d'aquesta autoritat (<http://www.apd.cat/ca/index.php>) en relació amb el Projecte Decret organització i funcionament de l'Idescat.

Per altra banda, també planteja dubtes la referència al “*Sistema Integrat d'Informació Estadística (SIIIE)*” (cal assenyalar que tot i que la proposta de nou article 17.3 s'hi refereix amb majúscules i fins i tot emprant un acrònim, a l'article 10.2.g) no s'identifica d'aquesta manera).

No sembla que resulti justificada la referència a l'article 10.2.g) de la Llei, atès que l'article 10.2.g) no defineix què és el sistema integrat d'informació sinó que simplement es limita a establir que formen part d'aquest sistema integrat els “**directoris d'unitats estadístiques, les operacions censals necessàries per a crear i mantenir actualitzats els marcs i els paràmetres bàsics d'informació sobre el territori, la població, els habitatges i les activitats econòmiques i socials**”.

En cap moment es preveu a l'article 10.2 g) que la informació obtinguda dels registres administratius hagi de formar part del sistema integrat.

Per això, i en línia amb la redacció de la proposta de modificació del Reglament 223/2009, es proposa donar a l'article 17.3 la redacció següent:

“3. Per fer-ne ús amb finalitats exclusivament estadístiques, l'Idescat podrà accedir als arxius i registres administratius que estiguin en poder dels departaments de la Generalitat i els organismes autònoms, les entitats de dret públic i les empreses que en depenen, sense demora i gratuïtament i, quan sigui necessari per a l'elaboració d'alguna de les activitats estadístiques encomanades, integrar-ne la informació.”

IV

En tercer lloc s'introdueix també una modificació de l'article 30 de la LEC consistent en ampliar els supòsits fins ara previstos en aquest article.

L'article 30 en la seva redacció actual estableix el següent:

“Es pot permetre als instituts d'investigació científica i als investigadors accedir a les dades emparades pel secret estadístic, sempre que aquestes dades no permetin una identificació directa de les persones i que aquestes institucions o persones compleixin les condicions adequades amb l'objecte de garantir la protecció física i informàtica de les dades emparades i evitar qualsevol risc de divulgació il·lícita.”

En concret el nou apartat primer inclouria la possibilitat d'utilitzar “*la informació estadística disponible per a la millora de la gestió i l'avaluació de les polítiques públiques, respectant la legislació vigent en matèria de protecció de les dades personals i el secret estadístic.*”

D'entrada s'ha de valorar positivament la referència a la necessitat de respectar la normativa de protecció de dades. Però més enllà d'això, precisament per la necessitat de respectar el dret a la protecció de dades, caldria clarificar alguns aspectes d'aquest article.

Tenint en compte que la informació a la qual es refereix aquest apartat no és informació que hagi estat originàriament elaborada per l'Idescat sinó pel Departament o organisme de la Generalitat que li hagi facilitat, no sembla clara, a la vista de la redacció del precepte, la justificació que aquesta informació s'obtingui de l'Idescat en lloc del departament o organisme que l'ha elaborat.

A la memòria s'exposa que les activitats de "*gestió i avaluació de les polítiques públiques*" a què es refereix aquest article constituïrien activitats estadístiques. Això és el que es pot desprendre per altra banda de l'article 25 de la mateixa LEC. Però de ser així, no semblaria justificada ni la utilització de la paraula "*gestió*" a la redacció de l'article ni, de fet, seria necessari aquest article, perquè aquestes activitats ja estarien compreses, com una activitat estadística més, en la resta de l'articulat de la llei.

Pel que fa al nou apartat segon d'aquest article, ve a recollir el que estableix l'actual article 30, però amb dues modificacions:

Per una banda s'ha incorporat una referència a l'avaluació de polítiques públiques. Respecte això ens remetem al que ja acabem d'exposar.

Per altra banda, aquest apartat ja no es refereix a la informació emparada pel secret estadístic, tal com fa l'actual article 30 i l'apartat primer de la proposta, sinó que es refereix a "*dades confidencials*". No queda clar a quines dades s'està referint, perquè les dades emparades pel secret estadístic també serien confidencials.

Però al marge d'això, també cal incidir en el fet que l'apartat segon estableix que només es pot accedir a dades confidencials "*sempre que no permetin una identificació directa de les persones*". Aquesta previsió, de fet, ja està recollida a l'actual article 30 per a qualsevol informació emparada pel secret estadístic. Per això, sembla que caldria mantenir aquest criteri de manera que es referís tant a l'apartat 1 com al 2 d'aquest article.

Però a més d'això, no sembla que hagi de ser suficient la impossibilitat d'identificació directa, sinó que caldria garantir també la no-identificabilitat indirecta.

V

En quart lloc, es modifica l'article 41 de la LEC per tal d'establir que el Pla estadístic de Catalunya, que fins ara s'aprovava per una Llei del Parlament de Catalunya, passi a aprovar-se per un decret del Govern de la Generalitat. En el mateix sentit, s'afegeix una disposició final primera per derogar la Llei 13/2010, un cop entri en vigor el Decret d'aprovació del Pla estadístic de Catalunya 2016-2019.

Des del punt de vista del dret a la protecció de dades cal fer algunes consideracions sobre aquesta modificació.

El Pla estadístic de Catalunya constitueix el marc en el qual es duu a terme tota l'activitat estadística de la Generalitat. D'acord amb l'article 42 de la LEC el Pla té, com a mínim, els continguts següents:

- a) La determinació dels objectius generals del Pla estadístic i dels específics de les activitats estadístiques que preveu.
- b) La col·laboració institucional que cal mantenir en matèria estadística.
- c) Els criteris i les prioritats per a executar el Pla estadístic.

L'execució del Pla estadístic comporta, per tant, el tractament de molta informació que ha estat obtinguda pels departaments o organismes que formen part de l'Administració de la Generalitat amb altres finalitats, però respecte de la qual, la mateixa normativa de protecció de dades n'admet la compatibilitat de la seva utilització per a fins estadístics (arts. 4.2, 11.2.e) i 21.1 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD)).

La utilització d'informació obtinguda amb altres finalitats administratives per a finalitats d'estadística oficial constitueix, doncs, una excepció al principi de consentiment. Tenint en compte el caràcter d'excepció d'aquestes previsions, des del punt de vista del dret a la protecció de dades resulta molt més garantista que la previsió no només dels objectius generals sinó també la descripció i els objectius de les activitats estadístiques que preveu es continguin en una norma amb rang de llei.

En aquest punt recordar que el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) ha manifestat reiteradament que qualsevol limitació a l'exercici d'un dret fonamental ha de superar l'anomenat "test dels límits". És a dir, ha d'estar prevista en una llei, ha de ser necessària en una societat democràtica per a aconseguir una finalitat legítima, i ha de ser proporcionada en relació amb la finalitat que es pretén aconseguir en cada cas.

I per a complir el primer d'aquests requisits, no és suficient que la limitació del dret fonamental estigui prevista de manera genèrica en una llei mitjançant una àmplia habilitació a la potestat reglamentària, sinó que cal tenir en compte també la "qualitat de la llei". És a dir, aquesta llei ha de ser "accessible" i "predictible", en el sentit que els ciutadans afectats puguin comprendre l'abast de la limitació del dret (SSTEDH Amann c. Suïssa, de 16.2.2000; Rotaru c. Rumania, de 4.5.2000; Cotlet c. Rumania, de 3.6.2003; Liberty i altres c. Regne Unit 1.10.2008, entre d'altres).

En aquest sentit s'ha pronunciat també el Tribunal Constitucional a la Sentència 292/2000:

"14. Pese a la importancia que para garantizar el ejercicio del derecho fundamental poseen los derechos del interesado a ser informado y a consentir la cesión de sus datos personales, como antes se ha declarado, sin embargo, es suficiente según el art. 21.1 LOPD que la comunicación de tales datos entre Administraciones Públicas, para el ejercicio de competencias diferentes o que versen sobre materias distintas, sea autorizada por una norma reglamentaria. Al respecto, ya hemos dicho [STC 127/1994, FJ 5, con remisión a la STC 83/1984, FJ 4, y 99/1987, FJ 3 a)] que incluso en los ámbitos

reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es imposible una intervención auxiliar o complementaria del Reglamento, pero siempre que estas remisiones restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad reglamentaria a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. De tal modo que esa remisión no conlleve una renuncia del legislador a su facultad para establecer los límites a los derechos fundamentales, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los objetivos que la reglamentación ha de perseguir, pues, en tal caso, el legislador no haría sino "deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado" (STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4, recogiendo la expresión de la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 14).

La remisión a la regulación reglamentaria de materia ligada a la reservada a la Ley es preciso, pues, que se formule en condiciones tales que no contrarie materialmente la finalidad de la reserva, de la cual se derivan, según la STC 83/1984, "ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley". Es en este segundo plano en el que se encuentra el núcleo argumental del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo que es acogido en esta Sentencia, el cual considera que al establecer el art. 21.4 LOPD que esas cesiones no requieren del previo consentimiento del afectado permite al reglamento imponer un límite al derecho fundamental a la protección de datos personales, que como se ha dicho ya, defrauda la previsión del art. 53.1 de la Constitución (STC 101/1991, de 13 de mayo, FJ 3).

El motivo de la inconstitucionalidad del art. 21.1 LOPD resulta, pues, claro. La LOPD en este punto no ha fijado por sí misma, como le impone la Constitución (art. 53.1 CE), los límites al derecho a consentir la cesión de datos personales entre Administraciones Públicas para fines distintos a los que motivaron originariamente su recogida, y a los que alcanza únicamente el consentimiento inicialmente prestado por el afectado (art. 11 LOPD, en relación con lo dispuesto en los arts. 4, 6 y 34.e LOPD), sino que se ha limitado a identificar la norma que puede hacerlo en su lugar."

Des d'aquest punt de vista, pot plantejar problemes que a partir d'una simple habilitació genèrica continguda a la LEC, sigui una norma reglamentària la que determini els objectius generals del Pla, els objectius específics de les activitats estadístiques concretes que es prevegin i la col.laboració que, en forma de subministrament d'informació de caràcter personal, hagin de dur a terme les administracions públiques afectades.

Barcelona, 13 de novembre de 2014