

Informe en relació amb l'Avantprojecte de Llei del Pla estadístic de Catalunya 2023-2028 i de modificació de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya

Es presenta a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades l'Avantprojecte de Llei del Pla estadístic de Catalunya 2023-2028 i de modificació de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, per tal que l'Autoritat emeti el seu parer al respecte.

L'Avantprojecte de Llei consta d'un preàmbul, quaranta articles -distribuïts en dos títols-, dues disposicions derogatòries, una disposició final i un annex.

L'Avantprojecte s'acompanya de la Memòria general i de la Memòria d'avaluació d'impacte.

Examinat l'Avantprojecte i la documentació que l'acompanya, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa el següent.

Fonaments jurídics

I

(...)

II

L'Avantprojecte de Llei que s'analitza té per objecte, per una banda, l'aprovació del Pla estadístic de Catalunya per al període 2023-2028 i, per una altra banda, la modificació dels articles 1, 9, 10 bis, 17, 18, 20, 21, 22 bis, 23, 41, 43, 60, 61 i de la Disposició final de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'Estadística de Catalunya (en endavant, LEC).

D'acord amb la Memòria general que acompanya l'Avantprojecte, amb l'aprovació del nou Pla estadístic de Catalunya, a més de respondre al mandat legal previst a l'article 41.2 de la LEC, es pretén, entre d'altres objectius, *“convertir l'Institut d'Estadística de Catalunya en un node estratègic d'informació al servei de la recerca científica i l'avaluació de polítiques públiques, a través de la integració i la reutilització de les dades de què disposa el Sistema estadístic de Catalunya”* i *“potenciar l'ús intensiu de les dades de què disposen les administracions públiques per part de tots els òrgans que configuren el Sistema estadístic de Catalunya, així com la utilització de noves fonts d'informació de titularitat privada i l'aplicació d'innovacions metodològiques en el tractament de dades.”*

Així mateix, s'hi assenyalava que les modificacions que es proposen a la LEC responen, entre d'altres, *“a la necessitat d'introduir-hi aquelles previsions que possibilitin el compliment dels objectius que defineix el nou Pla estadístic i alguns canvis que permetin millorar l'aplicació de la norma i superar certes disfuncions observades en el transcurs de la seva vigència (...).”*

Ambdues actuacions tenen un clar impacte en matèria de protecció de dades personals, atès que gran part de les actuacions estadístiques comportaran el tractament de dades de caràcter personal, a vegades mereixedores d'especial protecció. Tractament que adquireix unes característiques especials no només pel gran volum d'informació que es pot tractar en cadascuna de les actuacions estadístiques que es duguin a terme sinó, especialment, pels riscos que, ateses les noves possibilitats de tractament de la informació que ofereixen les tecnologies de la informació i la comunicació, es poden derivar de l'acumulació d'informació provinent de diferents fonts, que abasten pràcticament tots els àmbits de l'actuació administrativa i fins i tot també, com veurem, de l'àmbit privat.

El considerant 162 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), disposa que *“el presente Reglamento debe aplicarse al tratamiento de datos personales con fines estadísticos. El contenido estadístico, el control de accesos, las especificaciones para el tratamiento de datos personales con fines estadísticos y las medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y las libertades de los interesados y garantizar la confidencialidad estadística **deben ser establecidos, dentro de los límites del presente Reglamento, por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.** (...)”*

L'article 25 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD), regula el tractament de dades en l'àmbit de la funció estadística pública, en els termes següents:

“1. El tratamiento de datos personales llevado a cabo por los organismos que tengan atribuidas las competencias relacionadas con el ejercicio de la función estadística pública se someterá a lo dispuesto en su legislación específica, así como en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica.

2. La comunicación de los datos a los órganos competentes en materia estadística solo se entenderá amparada en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679 en los casos en que la estadística para la que se requiera la información venga exigida por una norma de Derecho de la Unión Europea o se encuentre incluida en los instrumentos de programación estadística legalmente previstos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, solo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los afectados los datos a los que se refieren los artículos 9 y 10 del Reglamento (UE) 2016/679.

3. Los organismos competentes para el ejercicio de la función estadística pública podrán denegar las solicitudes de ejercicio por los afectados de los derechos establecidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679 cuando los datos se encuentren amparados por las garantías del secreto estadístico previstas en la legislación estatal o autonómica”.

A tot això, d'acord amb l'article 5.d) de la Llei 32/2010, abans citada, correspon a aquesta Autoritat *“vetllar pel compliment de les disposicions que la Llei 23/1998, del 30 de desembre, d'estadística de Catalunya estableix respecte a la recollida de dades estadístiques i al secret estadístic, i adoptar les mesures corresponents per a garantir les condicions de seguretat dels fitxers constituïts amb finalitats exclusivament estadístiques, sens perjudici de les competències atribuïdes a l'Institut d'Estadística de Catalunya. (...)”*

Per tot plegat, en aquest informe ens centrarem en aquells aspectes que puguin suposar un major impacte en la protecció de les dades de caràcter personal.

Abans però apuntar que aquesta Autoritat ha emès diversos informes en aquest àmbit d'actuació a què resulta d'interès fer-hi esment, atès que, com veurem, bona part de les consideracions en ells efectuades resulten igualment d'aplicació al present cas. En concret, ens referim a l'Informe [PD 27/2013](#) sobre el Projecte de decret d'organització i funcionament de l'Institut d'Estadística de Catalunya, a l'Informe [PD 20/2014](#) sobre la proposta de modificació de la LEC, a integrar en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres 2015, i a l'Informe [PD 2/2015](#) sobre l'Avantprojecte de Llei del Pla estadístic de Catalunya 2016-2019 i de modificació de la LEC.

III

L'article 40 de la LEC disposa que *"el Pla estadístic de Catalunya és l'instrument d'ordenació i de planificació de l'estadística d'interès de la Generalitat"*, és a dir, 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 estadístic de Catalunya *"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'Avantprojecte de Llei que s'analitza estableix els objectius generals del Pla estadístic de Catalunya per al període 2023-2028 (articles 4 a 21), el marc de col·laboració institucional (articles 22 a 24) i determinades previsions per a la seva execució (article 25 a 29). Ara bé, no es concreten les actuacions estadístiques que formaran part del Pla estadístic ni, en conseqüència, els seus objectius específics.

Com s'ha vist, l'article 42 de la LEC preveu que el Pla estadístic ha de preveure no només els objectius generals del Pla, sinó també els ***"objectius específics de les activitats estadístiques que preveu"***. Per tant, és la mateixa LEC la que estableix que el Pla estadístic preveu activitats estadístiques concretes. Inevitablement, per definir els objectius de les estadístiques concretes és necessari prèviament haver-les concretat.

En aquest mateix sentit, l'article 44 de la LEC estableix que en aquells casos en què el Pla estadístic ja hagi fet la descripció tècnica de l'actuació estadística concreta, el Programa anual d'actuació estadística es podrà limitar a contenir l'enunciat de l'estadística. Per tant, la LEC preveu no només que el Pla estadístic ha de contenir les actuacions estadístiques concretes, sinó que pot incloure'n la descripció tècnica concreta.

A l'Avantprojecte de Llei que s'examina es fa referència a àmbits d'activitat estadística i, dins d'aquests, s'estableixen uns subàmbits (article 14 i annex). Pel que fa a les activitats estadístiques concretes però sembla que l'article 25 es remet als programes d'actuació estadística que aprovarà el Govern. No es conté, per tant, cap relació de les activitats estadístiques normalitzades que despleguen el Pla estadístic, agrupades segons els objectius concrets perseguits, ni tampoc es concreta, per cada actuació estadística, la seva denominació, l'objectiu concret pretès, els organismes que hi intervenen o el seu cost. Se segueix, de fet, la línia marcada per l'actual Pla estadístic, aprovat per la Llei 5/2016, del 23 de desembre, el qual, tal com ja es va posar de manifest a l'Informe [PD 2/2015](#), es distància del que venien establint els successius plans estadístics que, fins aquell moment, s'havien aprovat.

Com ja es va fer avinent a l'Informe [PD 2/2015](#) esmentat, i també a l'Informe [PD 20/2014](#), cal tenir present que l'execució del Pla estadístic comporta el tractament de molta informació que

ha estat obtinguda 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.

Així, amb caràcter general, l'article 5.1.b) de l'RGPD assenyala que les dades personals seran recollides *“con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, **el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales** («limitación de la finalidad»)”*.

Pel que fa, de manera específica, al tractament de categories especials de dades amb fins estadístics, d'acord amb l'article 9.2.j) de l'RGPD podrà dur-se a terme quan *“el tratamiento sea necesario, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, **sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.**”*

L'esmentat article 89.1 de l'RGPD disposa que *“**el tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos estará sujeto a las garantías adecuadas, con arreglo al presente Reglamento, para los derechos y las libertades de los interesados. Dichas garantías harán que se disponga de medidas técnicas y organizativas, en particular para garantizar el respeto del principio de minimización de los datos personales. Tales medidas podrán incluir la seudonimización, siempre que de esa forma puedan alcanzarse dichos fines. Siempre que esos fines pueden alcanzarse mediante un tratamiento ulterior que no permita o ya no permita la identificación de los interesados, esos fines se alcanzarán de ese modo.**”*

En aquest context, l'article 25 de l'LOPDGDD, a què s'ha fet abans esment, regula el tractament de dades en l'àmbit de la funció estadística pública.

Pel que fa concretament a les comunicacions de dades personals als organismes que tenen atribuïdes competències relacionades amb l'exercici de la funció estadística pública, aquest article estableix, al seu apartat 2, que la dita comunicació *“**solo se entenderá amparada en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679** (compliment d'una missió realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament) **en los casos en que la estadística para la que se requiera la información venga exigida por una norma de Derecho de la Unión Europea o se encuentre incluida en los instrumentos de programación estadística legalmente previstos**”*.

Recordar en aquest sentit que, tal com ja vam recollir en el nostre Informe [PD 27/2013](#), el Codi de Bones pràctiques de les Estadístiques Europees recull com a principi (principi 2) que *“les autoritats estadístiques han de tenir un mandat jurídic clar per recollir informació destinada a l'elaboració d'estadístiques”*.

És a dir, l'habilitació conferida per aquest precepte per comunicar i tractar dades personals amb fins estadístics només opera respecte aquella informació personal que resulti necessària per dur a terme les activitats estadístiques concretes contemplades en els instruments de programació estadística legalment previstos, com ara, el Pla estadístic de Catalunya.

Això és encara més clar en el cas de categories especials de dades. En aquest cas, cal tenir en compte, a més, que, d'acord amb l'article 25.2 de l'LOPDGDD, quan es tracti de categories especials de dades o mereixedores d'especial protecció, a què fan esment els articles 9 i 10 de l'RGPD, *“de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo,*

de la Función Estadística Pública, serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, solo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los afectados”.

Per tant, des del punt de vista de la protecció de dades és necessari que la llei que aprovi el Pla estadístic de Catalunya inclogui no només els objectius generals de l'activitat estadística de la Generalitat (com es proposa a l'Avantprojecte que s'examina) sinó també i fonamentalment les actuacions estadístiques concretes que el comprenen, els seus objectius específics i, en la mesura que sigui possible, els elements essencials de la seva descripció tècnica (especialment si afecten categories especials de dades). Altrament, les comunicacions o obtencions de dades que es duguin a terme amb fins d'estadística pública no s'ajustarien a les exigències de la normativa de protecció de dades (ni tampoc, de fet, a les pròpies de la LEC) i, per tant, no podrien considerar-se legítimes.

Convé recordar que la utilització d'informació obtinguda amb altres finalitats per a fins ulteriors d'estadística pública constitueix una limitació del dret fonamental a la protecció de dades. Si bé aquesta limitació pot estar justificada, cal tenir present que només ho estarà en la mesura que la norma que preveu tal limitació, a banda de complir un objectiu d'interès públic, sigui proporcionada al fi legítim pretès.

Això implica, a la llum de la doctrina establerta tant pel Tribunal Constitucional (Sentència 76/2019, de 22 de maig) com pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea (STJUE 8-4-2012 Digital Rights Ireland) i del Tribunal Europeu de Drets Humans (SSTEDH de 6 de setembre de 1978 (Klas vs. Alemanya), 2 d'agost de 1984 (Malone vs. U.K.), 30 de juliol de 1998 (Valenzuela Contreras vs. Espanya) o 18 de febrer de 2003 (Prado Bugallo vs. Espanya), que la dita norma ha de reunir els requisits de previsibilitat per als seus destinataris o de concreció dels supòsits afectats i també d'establiment de les garanties necessàries.

Així es recull, de fet, al Considerant 41 de l'RGPD: *“dicha base jurídica o medida legislativa debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para sus destinatarios, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.”*

En aquest sentit, resulta especialment il·lustrativa la citada STC 76/2019, que va declarar la inconstitucionalitat de l'article 58.1 de l'LOREG perquè aquest article preveia un tractament de dades (en aquell cas de categories especials de dades) sense establir de manera clara ni els supòsits ni les condicions en què podia tenir lloc el tractament, i sense preveure garanties adequades. Així mateix, el TC deixa clar que ha de ser la mateixa llei la que estableixi aquestes garanties, sense que es puguin remetre a una norma reglamentària posterior o a les decisions que pugui prendre a posteriori el responsable del tractament (FJ VI).

Així doncs, tant per poder avaluar aquesta proporcionalitat, com per garantir que les possibles persones afectades per les actuacions d'estadística d'interès de la Generalitat disposen d'informació suficient i entenedora sobre les circumstàncies i condicions en què s'habilita els poders públics (els organismes i òrgans del Sistema d'estadística de Catalunya) per al tractament de les seves dades personals, cal la concreció prèvia, en una norma amb rang de llei, d'aquestes actuacions estadístiques, els seus objectius específics i llur descripció.

IV

Un dels objectius generals del Pla estadístic que defineix l'Avantprojecte que s'examina és *“ampliar i millorar la qualitat i l'abast de la informació estadística generada pel Sistema estadístic de Catalunya a partir de la consideració del programa de les estadístiques europees 2021-2027, la utilització de noves fonts d'informació, la creació de nous productes estadístics i l'aplicació d'innovacions metodològiques”* (article 4.b)).

En desplegament d'aquest objectiu, l'Avantprojecte preveu, per una banda i entre d'altres actuacions, la realització d'estadístiques experimentals públiques de caràcter innovador, enteses com *"aquelles activitats que presenten característiques innovadores en la metodologia emprada, la diversitat de fonts d'informació utilitzades o la modalitat de la seva difusió"* (article 10.1).

D'acord amb l'article 10.2 de l'Avantprojecte, *"l'objectiu preferent de les estadístiques experimentals públiques se centra a explotar noves fonts de dades digitals, especialment en el cas de noves estadístiques, en temps quasi real i amb algorismes fiables, així com aprofitar el potencial de les dades massives disponibles per ampliar i millorar l'abast de la producció estadística oficial"*.

Des del punt de vista de la protecció de dades, la utilització de noves metodologies per a la realització d'estadístiques d'interès públic no ha de representar cap inconvenient sempre que es pugui conèixer per avançat i en termes clars les condicions en què es tractaran les dades personals. Per tant, aspectes com, entre d'altres, quina és l'estadística que justifica l'accés i el tractament de les dades, quin és l'objectiu pretès, quines són les fonts de procedència de les dades, quina és la metodologia emprada i quins són els actors que intervenen, així com les garanties que s'ofereixen per salvaguardar el dret a la protecció de dades, són cabdals. Especialment en aquells casos en què això impliqui el tractament de categories especials de dades (article 9 i 10 RGPD), la qual cosa, atesos els termes d'aquest article 10, no és possible descartar-ho.

En aquest punt és obligat fer referència a una de les sentències cabdals en l'aparició de la protecció de dades de caràcter personal, la Sentència del Tribunal Constitucional alemany de 15 de desembre de 1983 que, precisament, va declarar inconstitucional una llei (Llei del cens) que emparava la recollida d'informació clarament excessiva amb finalitats en principi estadístiques. Convé per això que sigui la llei la que delimiti clarament quines seran les *"noves fonts de dades digitals"* així com els supòsits, les condicions i les garanties de la utilització de tècniques d'anàlisi de dades massives (*big data*).

L'article 10.3 de l'Avantprojecte preveu que les estadístiques experimentals públiques *"han d'estar recollides en el programa anual d'actuacions estadístiques, amb l'especificació del seu objecte, les fonts d'informació que es fan servir i el tipus de resultats que es preveu obtenir."*

El programa anual d'actuacions estadístiques l'aprova el Govern. Com s'ha exposat al fonament jurídic anterior, en el dret espanyol ha de ser una norma amb rang de llei la que estableixi un determinat tractament de dades, en la mesura que comporta la limitació d'un dret fonamental, tal com es desprèn de l'article 53 CE i així ha vingut a reconèixer la jurisprudència abans esmentada. Per tant, un decret del Govern no seria una norma apta per habilitar el tractament de dades personals pretès. Aquestes qüestions haurien de preveure's en la mateixa llei que aprova el Pla estadístic.

V

Amb aquesta mateixa voluntat de desplegar l'objectiu general abans esmentat de millorar la qualitat i l'abast de la informació estadística generada pel Sistema estadístic de Catalunya (article 4.b)), l'Avantprojecte també preveu que *"s'impulsa l'accés a informació i el tractament d'aquesta informació provinent de les bases de dades massives de què disposen les entitats privades"* (article 12.1).

La LEC estableix que 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 (article 17.1). Així mateix, preveu que és obligatori subministrar la informació necessària per a elaborar aquestes estadístiques (article 34) i que la dita obligació s'estén a totes les persones físiques i jurídiques i també a totes les administracions públiques que han obtingut informació objecte d'estadístiques d'interès de la Generalitat (article 35). Per tant, és possible que les estadístiques d'interès de la Generalitat puguin disposar també d'aquelles dades en poder de les entitats privades que, a tal efecte, resultin pertinents.

Cal tenir en consideració que aquestes entitats, per a la consecució dels seus objectius, poden disposar d'un gran volum d'informació personal i de molt variada naturalesa, incloses categories especials de dades.

Com en el cas anterior, l'Avantprojecte no preveu de manera clara i previsible les circumstàncies del tractament de les dades que es deriva d'una previsió d'aquestes característiques, ni tampoc fixa garanties adequades.

Pel que es desprèn del seu article 12.2, l'accés a dades en poder d'entitats privades amb finalitats estadístiques quedarà supeditat a allò que es pugui establir en els mecanismes de col·laboració pública privada que s'adoptin a tal efecte entre l'entitat responsable i l'organisme amb competències en matèria de funció estadística pública. En aquest sentit, l'Avantprojecte es limita a definir els aspectes generals que s'han de contemplar en el disseny d'aquests mecanismes de col·laboració.

En concret, l'article 12.2 disposa que *“el disseny dels mecanismes de la col·laboració pública-privada que ha de facilitar l'accés a dades privades amb finalitats estadístiques atén les disposicions i les accions següents:*

- a) *Facultar l'accés a dades privades i el tractament d'aquestes dades a tots els òrgans estadístics del Sistema estadístic de Catalunya que ho requereixin per portar a terme les activitats estadístiques que tinguin encomanades.*
- b) *Regular els aspectes relatius a l'obligatorietat de subministrar dades privades, les fórmules de compensacions eventuais, la preservació de la confidencialitat i els termes de la interoperabilitat de les dades d'acord amb les disposicions dins l'àmbit europeu sobre aquests aspectes, la preservació del secret estadístic i la protecció de dades personals.*
- c) *Impulsar la contractació público privada orientada a l'accés a dades massives i el tractament d'aquestes dades amb finalitats estadístiques, de manera que s'incrementi l'explotació de noves fonts de dades digitals, especialment en el cas de noves estadístiques, en temps quasi real i amb algorismes fiables, i se n'afavoreixi la utilització mitjançant mètodes de computació segura.”*

D'acord amb la doctrina establerta tant pel TJUE com pel TC, a què s'ha fet reiteradament esment, ha de ser una norma amb rang de llei la que estableixi de manera clara els supòsits i les condicions en què pot tenir lloc el tractament de dades, i preveure'n garanties adequades, especialment quan es poden veure afectades categories especials de dades. No resulta, per tant, admissible la remissió a una norma reglamentària posterior o a les decisions que, en aquest sentit, pugui prendre a posteriori el responsable del tractament (STC 76/2019).

Per tant, seria necessari que fos la present llei, i no un conveni o qualsevol altre instrument de col·laboració, la que fixés amb claredat en quines circumstàncies i sota quines condicions s'habilitarà els organismes estadístics del Sistema estadístic de Catalunya per a l'accés a les dades personals de què disposen les entitats privades.

En l'establiment d'aquestes qüestions caldria tenir present, en tot cas, les previsions de l'article 25 de l'LOPDGDD, especialment en relació amb el subministrament de categories de dades especialment protegides, a què es refereixen els articles 9 i 10 de l'RGPD, i a la vinculació d'aquesta actuació a l'elaboració d'una estadística d'interès públic concreta que hauria de venir definida en el mateix Pla estadístic i efectuar-se amb l'exigència de les garanties previstes a la LEC.

VI

Un altre objectiu general del Pla estadístic que defineix l'Avantprojecte que s'examina és *“facilitar l'accés i la utilització de les dades de què disposa el Sistema estadístic de Catalunya amb finalitats de recerca i en matèria d'avaluació de polítiques públiques, i establir acords amb altres administracions públiques amb aquesta finalitat”* (article 4.d)).

L'article 30 de la LEC, en la redacció actual, ja preveu que l'Idescat i la resta d'institucions i òrgans del Sistema estadístic de Catalunya *“han d'impulsar i facilitar la utilització de la informació estadística disponible per a millorar l'avaluació de les polítiques públiques de les administracions de Catalunya”* (apartat 1), així com que es pot permetre l'accés *“a dades confidencials amb finalitats científiques emparades pel secret estadístic, en determinades condicions establertes per reglament, sempre que no permetin una identificació directa de les persones, respectant la legislació en matèria de protecció de dades i el secret estadístic”* (apartat 2).

L'article 19.1 de l'Avantprojecte de llei que s'examina preveu, a tal efecte, la creació d'un sistema col·laboratiu *“entre els membres del Sistema estadístic de Catalunya”*.

D'acord amb l'apartat 2.a) d'aquest article 19, el dit sistema es fonamentaria en un *“inventari de registres i arxius d'origen administratiu que possibiliti el seu aprofitament estadístic i també el seu ús amb finalitats de recerca i d'avaluació de polítiques públiques, en especial dels actius digitals que tinguin vocació de permanència i que son objecte d'una actualització contínua, que abastin tot el territori de Catalunya i que continguin dades o característiques sobre persones físiques o jurídiques.”*

D'acord amb l'Avantprojecte de llei, aquest inventari *“complementa l'inventari de fitxers amb informació d'origen estadístic que ja gestiona el Registre de fitxers estadístics a càrrec de l'Idescat”* (article 20.2 Avantprojecte). No queda clara però la necessitat d'aquest nou inventari, atès que, pel que es recull a l'Avantprojecte, sembla que podria duplicar innecessàriament el registre de fitxers estadístics.

L'Avantprojecte preveu que la coordinació del sistema col·laboratiu correspon a l'Idescat (article 20.1), a qui atribueix un seguit de noves funcions definides a l'article 20.2 i a l'article 21.2.

Amb l'atribució d'aquestes funcions es pretén, com consta en el mateix preàmbul de l'Avantprojecte, *“convertir l'Idescat en un node estratègic d'informació al servei de la recerca científica i l'avaluació de polítiques públiques (...)”*.

Aquestes previsions pot dir-se que van més enllà d'allò establert a l'article 30 de la LEC, en què s'habilita la reutilització de la informació estadística en poder dels òrgans i institucions del Sistema estadístic de Catalunya per a fins de recerca i d'avaluació de polítiques públiques, atès que atribueixen un nou rol a l'Idescat que no estaria vinculat a l'elaboració d'estadístiques d'interès de la Generalitat.

Ens trobem, per tant, davant d'un nou tipus d'activitat que, tal com es va exposar als Informes [PD 27/2013](#) i [PD 20/2014](#) en aquell moment respecte el Sistema integrat d'informació estadística, en cas que sigui d'interès públic dur-la a terme, hauria de ser directament prevista

per la LEC, com a norma que estableix les funcions que ha d'exercir l'Idescat, especialment tenint en compte la limitada vigència temporal de la llei que aprova el Pla estadístic.

L'objectiu del sistema col·laboratiu és, per una banda, facilitar l'ús de la informació de què disposen els òrgans i institucions del Sistema estadístic de Catalunya per a finalitats de recerca.

El tractament ulterior de dades prèviament recollides per a una determina finalitat per a fins d'investigació científica està permès per la normativa de protecció de dades, per tractar-se, com en el cas del tractament ulterior amb fins estadístics, d'una finalitat compatible (article 5.1.b) RGPD). Això, sempre que aquest tractament per a fins d'investigació científica o de recerca estigui subjecte a garanties adequades per als drets i llibertats dels afectats, de conformitat amb l'RGPD. Així s'estableix, recordem, a l'article 89.1 de l'RGPD, a què s'ha fet esment al FJ III d'aquest informe.

Per altra banda, amb la creació d'aquest sistema col·laboratiu es pretén facilitar també l'avaluació de les polítiques públiques. No és clar si això es limita a cada institució del Sistema estadístic de Catalunya, de manera que puguin emprar la informació estadística disponible per a l'avaluació de les seves pròpies polítiques públiques, o bé es refereix a terceres institucions. L'article 30.1 de la LEC fa referència a *"millorar l'avaluació de polítiques públiques de les administracions de Catalunya"*. Per tant, caldria clarificar aquest aspecte.

Respecte a aquest tractament ulterior de dades amb fins d'avaluació de polítiques públiques, no es pot descartar que els estudis i projeccions sobre l'impacte d'una determinada política pública presentin elements que puguin portar a qualificar-ho també com una finalitat amb interès científic i que, per tant, ens trobem també davant un tractament de dades compatible.

L'RGPD no defineix el terme "investigació científica", si bé el considerant 159 assenyala que *"el tratamiento de datos personales con fines de investigación científica debe interpretarse, a efectos del presente Reglamento, de manera amplia, que incluya, por ejemplo, el desarrollo tecnológico y la demostración, la investigación fundamental, la investigación aplicada y la investigación financiada por el sector privado. Además, debe tener en cuenta el objetivo de la Unión establecido en el artículo 179, apartado 1, del TFUE de realizar un espacio europeo de investigación. (...)"*

En qualsevol cas, respecte els accessos o comunicacions que s'emparin en la compatibilitat derivada de la seva consideració com a recerca científica, l'element clau a tenir en compte són les garanties específiques que es puguin oferir.

En aquest sentit, l'article 21 de l'Avantprojecte disposa el següent:

"1. El sistema col·laboratiu garantirà la seguretat en l'accés i l'explotació de les dades que requereixin les demandes de recerca i en matèria d'avaluació de polítiques públiques, i el respecte a les previsions legals a què fa referència l'apartat 3.

2. En la tramitació de les demandes de recerca i en matèria d'avaluació de polítiques públiques que requereixin la integració de dades procedents d'organismes estadístics diferents, l'Institut d'Estadística de Catalunya serà l'encarregat de portar a terme la integració i els tractaments estadístics necessaris per garantir les previsions legals a què fa referència l'apartat 3.

3. Els usuaris de les dades hauran de respectar les previsions del secret estadístic i de la protecció de dades personals en totes les fases de l'accés i tractament de les dades, així com de la publicació dels resultats de la seva explotació."

Sobre l'establiment de garanties, també cal tenir present l'article 30.3 de la LEC, el qual disposa que el Govern ha de determinar per decret el procediment d'autorització per a accedir a les dades amb les dites finalitats, d'acord amb els requeriments següents:

- "a) El projecte d'investigació ha d'ésser sol·licitat per una persona física o jurídica reconeguda.*
- b) S'ha d'haver presentat una proposta d'investigació pertinent.*
- c) S'ha d'haver indicat la informació a la qual es vol tenir accés.*
- d) Han de concórrer les garanties adequades per a la protecció de la seguretat de la informació."*

Tal com ja vam exposar al nostre informe [PD 2/2015](#), i tal com ha recollit de manera clara la STC 76/2019, quan es tracti de categories especials de dades l'establiment de garanties adequades no es pot remetre al que estableixi una disposició reglamentària.

Respecte aquestes previsions, és convenient fer les consideracions següents:

Des del punt de vista del principi de finalitat (article 5.1.b) RGPD) les demandes o sol·licituds d'informació compresa en el sistema col·laboratiu per a fins de recerca o d'avaluació de polítiques públiques (article 21.1 Avantprojecte) s'hauran de vincular sempre a la realització d'un determinat projecte d'investigació o d'avaluació que resulti d'interès públic. Seria, per tant, convenient que això es reflectís al mateix article 21 de l'Avantprojecte de llei, incorporant un incís en aquest sentit.

Pel que fa a la previsió de garantir la seguretat en l'accés i l'explotació de les dades (article 21.1 Avantprojecte), recordar que l'establiment de les mesures de seguretat pertinents s'ha de dur a terme a la vista del resultat d'una prèvia anàlisi de riscos (article 32 RGPD). En tot cas, en atenció a les circumstàncies concurrents, com ara el volum de la informació personal sotmesa a tractament i/o la sensibilitat que pot tenir aquesta informació, podria ser convenient que en aquest cas es preveïés específicament l'encriptació o el xifratge de la informació tant durant la seva comunicació a les entitats demandants com en la resta de fases del tractament que ho permetin.

L'apartat 3 de l'article 21 de l'Avantprojecte estableix que les persones que accedeixin a les dades del sistema hauran de respectar *"les previsions del secret estadístic i de la protecció de les dades personals (...)".*

D'acord amb l'article 25 de la LEC, el secret estadístic empara totes les dades personals utilitzades per elaborar estadístiques. Cal tenir present que en el present cas ens trobem davant un tractament ulterior de dades per a finalitats no ja estadístiques sinó de recerca. Una previsió com la contemplada en aquest article 21.3 de l'Avantprojecte, que amplia l'abast del secret estadístic a informació no destinada a fins estadístics, comportaria una desnaturalització d'aquesta figura.

En tot cas, és clara la necessitat de respectar les previsions de la normativa de protecció de dades. En aquest sentit, s'ha de valorar positivament la referència expressa a aquesta normativa. Però, més enllà d'això, precisament per la necessitat de respectar el dret a la protecció de dades, caldria preveure expressament garanties adequades.

Sobre això, en el tractament de dades per a fins de recerca o avaluació, cal garantir en particular el respecte al principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD), que estableix que *"los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados"*. Seria bo que es preveïés expressament que la informació i les dades a subministrar seran les proporcionals, necessàries i imprescindibles per assolir el projecte d'investigació o d'avaluació pertinent.

A banda d'això, fer avinent que, d'acord amb aquest principi, cal decantar-se per aquella opció que, permetent assolir igualment la finalitat pretesa, impliqui un menor sacrifici del dret a la protecció de dades de les persones afectades.

En el context en què ens trobem, això comportaria inevitablement que la informació a què es tingui accés no permeti identificar persones físiques directament ni indirecta, atès que per a una recerca o avaluació d'una política pública a partir d'informació estadística a priori no sembla que sigui necessària aquesta identificació. En aquests casos l'adequada protecció del dret a la protecció de dades requeriria l'anonimització de la informació (considerant 26 RGPD).

L'article 30.2 de la LEC esmentat fa referència a la possibilitat d'accedir a les dades "*siempre que no permitan una identificación directa de las personas*", expressió de la qual es pot entendre que seria possible la identificació indirecta.

Tal com es va posar de manifest a l'Informe [PD 2/2015](#) i també a l'Informe [PD 20/2014](#), en lloc de fer una remissió al compliment de la normativa de protecció de dades (article 21.3 Avantprojecte), seria preferible incloure expressament la impossibilitat de dur a terme una identificació indirecta de les persones afectades.

Per a aquells casos en què la naturalesa de la recerca ho requereixi, perquè pugui ser necessari fer un seguiment temporal de l'estudi respecte diferents persones, que pot fer necessari disposar d'algun tipus d'identificador, pot resultar adequat recórrer a tècniques de pseudonimització de les dades.

L'article 4.5) de l'RGPD defineix la pseudonimització com "*el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable*". És a dir, l'atribució d'un codi que no es pugui desxifrar ni relacionar amb persones concretes per part de terceres persones diferents al responsable originari de la informació.

En aquest sentit, caldria garantir una separació tècnica i funcional entre l'equip investigador de què es traci i aquelles persones que duguin a terme la pseudonimització i conservin la informació, per tal d'evitar la reidentificació.

De fet, la utilització de la pseudonimització de dades esta prevista pel mateix RGPD, en concret a l'article 89.1, transcrit al FJ III d'aquest informe, com una de les mesures que es poden emprar en l'àmbit dels tractaments de dades amb fins de recerca per oferir garanties adequades i donar compliment a l'esmentat principi de minimització de dades. En qualsevol cas, cal tenir en compte que la informació pseudonimitzada seguirà essent informació personal.

A banda d'això, també seria convenient preveure que les persones que tinguin accés a les dades han de respectar-ne la confidencialitat en totes les fases del tractament de les dades i un cop finalitzat el projecte, fins i tot, la vinculació de prestació de serveis amb l'organisme que l'ha dut a terme.

També que un cop s'hagi fet l'estudi o l'anàlisi de la política pública s'haurà de destruir la informació, llevat que s'anonimitzi.

I, finalment, caldria preveure que en la publicació dels resultats s'ha de garantir la no identificabilitat de les persones afectades.

VII

Pel que fa a la modificació de la LEC, es modifiquen els articles 1, 9, 10 bis, 17, 18, 20, 21, 22 bis, 23, 41, 43, 60, 61 i també la disposició final.

Des del punt de vista de la protecció de dades interessa especialment fer esment a la modificació dels articles 10 bis, i 17 de la LEC.

L'article 31 de l'Avantprojecte de llei modifica l'article 10 bis de la LEC, en el sentit següent:

“Article 10 bis

4. L'Institut d'Estadística de Catalunya emetrà un informe tècnic preceptiu i de compliment obligatori dels projectes a què fa referència l'apartat 3, especialment amb relació a nomenclatures, classificacions, codis i altres aspectes d'homogeneïtzació estadística, per tal de possibilitar-ne l'aprofitament estadístic i evitar la càrrega a les unitats informants, d'acord amb els principis d'adequació dels procediments estadístics de càrrega no excessiva per a les persones enquestades i de relació cost-eficàcia del Codi de bones pràctiques de les estadístiques europees.

5. Els òrgans estadístics del Sistema estadístic de Catalunya, a fi de reduir la càrrega de resposta de les unitats informants, podran accedir als arxius i registres administratius i estadístics disponibles de les administracions públiques de Catalunya, amb la màxima eficiència i eficàcia, garantint la interoperabilitat dels sistemes d'informació i l'ús adequat de la informació amb finalitats estadístiques d'acord amb els principis d'independència professional de les autoritats estadístiques i de la confidencialitat estadística. Aquest accés ha de ser exclusivament per fer-ne ús amb finalitats estadístiques i la informació s'ha d'integrar en les estadístiques en la mesura necessària per al desplegament, l'elaboració i la difusió de les estadístiques d'interès de la Generalitat.”

I l'article 32 de l'Avantprojecte de llei modifica l'article 17 de la LEC en el sentit següent:

“Article 17

3. Els òrgans estadístics del Sistema estadístic de Catalunya poden accedir, amb la màxima eficiència i eficàcia, als arxius i registres administratius, inclosos els tributaris, que estiguin en poder de les administracions públiques de Catalunya, per tal de fer-ne ús amb finalitats exclusivament estadístiques i integrar-ne la informació en les estadístiques en la mesura necessària per al desplegament, l'elaboració i la difusió de les estadístiques d'interès de la Generalitat.”

En ambdós casos es modifica la referència a “l'Institut d'Estadística de Catalunya” per “els òrgans estadístics del Sistema estadístic de Catalunya”, ampliant, per tant, l'habilitació prevista a la LEC a favor del conjunt d'organismes i òrgans competents en matèria d'estadística que formen part del Sistema estadístic de Catalunya (definit a l'article 7 LEC), per tal de poder accedir als arxius i registres administratius i estadístics en poder de les administracions públiques de Catalunya, amb la finalitat exclusivament de fer-ne ús amb finalitats estadístiques i d'integrar la informació a les estadístiques d'interès de la Generalitat.

Tenint en compte les competències que tenen atribuïdes aquests organismes per la mateixa LEC i la finalitat a què respon l'accés que es pretén habilitar sembla raonable que tots els òrgans que hagin d'executar les activitats estadístiques disposin de la possibilitat d'accés, tot i que cal fer notar que això pot incrementar sensiblement els riscos respecte la regulació anterior, per la qual cosa caldrà preveure mesures per a minimitzar-los.

Amb tot, recordar, tal com s'ha fet avinent al llarg d'aquest informe i es recull també als Informes [PD 27/2013](#), [PD 20/2014](#) i [PD 2/2015](#), que l'accés i tractament de dades recollides amb altres finalitats per a fins ulteriors estadístics ha de vincular-se necessàriament a la realització d'una actuació estadística concreta establerta en el Pla estadístic corresponent (article 25 LOPDGDD), atès que és la que en definitiva justifica l'accés a la informació a què es refereixen aquests articles. Per tant, reiterar la conveniència d'incloure en la llei que aprova el Pla estadístic les actuacions estadístiques concretes, per tal de no contravenir no només el que estableix la normativa de protecció de dades, sinó la mateixa LEC (article 42).

Conclusions

Examinat l'Avantprojecte de Llei del Pla estadístic de Catalunya 2023-2028 i de modificació de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, es considera que, des del punt de vista del dret a la protecció de dades personals, caldria tenir en compte les observacions formulades als fonaments jurídics III a VII d'aquest informe.

Barcelona, 30 de desembre de 2021