

El secreto estadístico en el marco de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal

JORDI BACARIA MARTRUS

Abogado. Letrado del Institut d'Estadística de Catalunya

1. La confidencialidad de los datos individuales de las personas en el ámbito de la estadística.

Las administraciones públicas llevan a cabo tratamientos de datos individuales de personas físicas y jurídicas como consecuencia de sus actuaciones en el ámbito estadístico. Estos datos individuales, tanto si han sido recogidos directamente del informante como si provienen de ficheros administrativos, son de comunicación obligatoria por parte de los ciudadanos, de acuerdo con lo establecido por las leyes estadísticas.

Esta obligación legal de colaboración de los particulares en la comunicación de datos personales a la administración estadística, exigía el establecimiento de garantías en orden a la tutela y protección de la información facilitada y, por ello, las legislaciones estadísticas han recogido entre sus preceptos el instituto jurídico del secreto estadístico como principio garantizador de la confidencialidad de los datos personales obtenidos con fines estadísticos.

El secreto estadístico actúa como una obligación legal de la Administración y de todos aquellos intervinientes en operaciones estadísticas

prohibiendo la revelación directa o indirecta de los datos individuales que obran en su poder, con motivo de una actuación administrativa en el ámbito estadístico.

2. La incidencia de la Ley 5/1992, de 29 de octubre, en la legislación estadística.

La Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal limita el uso de la informática y otros tratamientos automatizados, con respecto a los datos personales de los ciudadanos, con el fin de proteger su honor y su intimidad personal y familiar. Con este objetivo, los preceptos de esta ley se aplican a aquellos ficheros automatizados de titularidad pública y privada que contengan datos personales de personas físicas.

El artículo 2.3. d) de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, dispone que los ficheros destinados a fines exclusivamente estadísticos amparados por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, se registrarán por sus disposiciones específicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 36.

El precepto del mencionado artículo 2 establece una excepción a la aplicación de la norma, dentro del artículo dedicado precisamente a su ámbito de aplicación. Se reconoce, por tanto, la legislación estadística como normativa específica reguladora de un ámbito concreto de la actividad administrativa: la función estadística pública, y particularmente, se reserva la regulación sobre ficheros con fines estadísticos al régimen legal de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

Sin embargo, esta remisión externa a una legislación especial la cual respeta el principio "lex posterior generalis non derogat priori speciali" precede a una remisión interna en la misma Ley de signo diferente, en concreto al artículo 36 de la Ley Orgánica 5/1992, referido a las funciones de la Agencia de Protección de Datos, otorgándole, dentro de sus funciones, relevantes atribuciones en materia estadística.

3. Las facultades de la Agencia de Protección de Datos en materia estadística.

El artículo 36 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de carácter personal dispone en su apartado m) como función de la Agencia de Protección de Datos: "Velar por el cumplimiento de las disposiciones que la Ley de la Función Estadística Pública establece respecto a la recogida de datos estadísticos y al secreto estadístico, así como dictar las instrucciones precisas, dictaminar sobre las condiciones de seguridad de los ficheros constituidos con fines exclusivamente estadísticos y ejercer la potestad a la que se refiere el artículo 45."

Este precepto mantiene la regulación de la legislación estadística para los ficheros con fines estadísticos pero atribuye a un órgano no estadístico la facultad de aplicación de algunas de estas normas en los términos descritos. No se trata de otorgar a la Agencia de protección de datos una competencia material en el ámbito estadístico, sino de atribuirle unos poderes jurídicos de reglamentación, inspección y en materia sancionadora, derivadas de la aplicación de la norma.

Del análisis de este artículo se puede deducir que la Agencia de Protección de Datos está facultada para llevar a cabo las actuaciones siguientes:

- Ejercer el control de la aplicación y cumplimiento de los preceptos de la Ley de la Función Estadística Pública relativos a la recogida de datos y al secreto estadístico. El secreto estadístico está regulado en los artículos 13 a 22 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo y las disposiciones referidas a la recogida de datos, caracterizadas por el deber de cumplir con los principios de legalidad, transparencia, especialidad y proporcionalidad además del principio del secreto estadístico, están contenidas en el capítulo primero del título primero de dicha Ley.

- Desarrollar los principios y preceptos estadísticos sobre secreto estadístico y recogida de datos mediante instrucciones de carácter técnico-jurídico aplicables específicamente a estas materias.

- Emitir dictámenes sobre las condiciones de seguridad de los ficheros estadísticos, desde un punto de vista informático y organizativo.

- Conocer de las infracciones cometidas en ficheros con fines estadísticos de los que sean responsables las administraciones estadísticas.

El citado artículo 36 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, ha sido desarrollado reglamentariamente por el Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Protección de Datos.

El Estatuto de la Agencia de Protección de Datos dedica específicamente su artículo 6 a la regulación de los ficheros estadísticos. El precepto atribuye a la Agencia de Protección de Datos la función de ejercer el control de la observancia de lo dispuesto en los artículos 4, 7 i 10 a 22 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo de la Función estadística pública.

De este modo, la Agencia de Protección de Datos tutelaré la aplicación de las normas estadísticas relativas a la recogida de datos estadísticos, intervendrá en el cumplimiento de los requisitos que deben observar las estadísticas aprobadas por Ley y ostentará la categoría de órgano de control de la aplicación del secreto estadístico en relación a los datos de carácter personal contenidos en ficheros estadísticos tanto en fase de recogida como en fase de su conservación y difusión.

En especial, el mencionado artículo 6 faculta a la Agencia para informar y dictaminar sobre las siguientes cuestiones relativas a ficheros con fines estadísticos:

“- sobre el contenido y formato de los cuestionarios, hojas censales y otros documentos de recogida de datos a efectos estadísticos.

- sobre los procesos de recogida y tratamiento automatizado de los datos personales a efectos estadísticos.

- sobre los proyectos de ley por los que se exijan datos de carácter obligatorio y la adecuación al principio de legalidad.

- sobre las condiciones de seguridad de los ficheros contenidos con fines exclusivamente estadísticos.”

De los informes mencionados en este artículo entendemos, de acuerdo con lo que establece el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que los referidos al contenido y al formato de los cuestionarios, hojas censales y otros documentos de recogida de datos se emitirán con carácter preceptivo.

Así pues, esta disposición reglamentaria desarrolla y culmina facultades de la Agencia de Protección de Datos, como órgano de ejecución de normas estadísticas.

De todo ello se deduce que a pesar de la vigencia y aplicación de la legislación estadística como ley especial, e incluso del mantenimiento del régimen jurídico de la Ley 12/89, sobre los ficheros estadísticos, la normativa sobre protección de datos ha aportado, en materia estadística, dos novedades importantes:

a) En el plano subjetivo, el ejercicio de un plus jurídico de control y tutela en la aplicación de las normas estadísticas reguladoras de los ficheros estadísticos y del secreto estadístico por parte de la Agencia de Protección de Datos.

b) En el plano objetivo, el reforzamiento de la aplicación del secreto estadístico como garantía de confidencialidad de los datos individuales obtenidos con fines estadísticos al encuadrarlo en el marco de la normativa de protección de datos.

4. Secreto estadístico y protección de datos: el bien jurídico protegido.

Se puede considerar el secreto estadístico como una institución del derecho administrativo especial que protege la confidencialidad de los datos que conduzcan o puedan conducir a la identificación personal, recogidos en operaciones estadísticas y que los declarantes han tenido la obligación legal de comunicar.

El secreto estadístico prohíbe la revelación directa o indirecta de los datos individuales obtenidos de las personas físicas y jurídicas tanto si se han recogido directamente de los informantes como si proceden de fuentes administrativas. La prohibición alcanza a la comunicación o cesión de cualquier dato que conduzca o pueda conducir a la identificación de los informantes.

La aplicación del principio del secreto estadístico comporta también la prohibición de actuar sobre la base de los datos personales, utilizarlos para otras finalidades no estadísticas o ilícitas y facilitar el cruzamiento entre datos de distintos ficheros.

Con esta regulación, las legislaciones estadísticas tratan de evitar que una revelación directa o indirecta de datos individuales conlleve la identificación de personas y, por tanto, la asociación entre datos personales y persona titular de los datos.

Recientemente, el Proyecto de Reglamento del Consejo de la Unión Europea ha recogido la figura del secreto estadístico como uno de los principios

de las estadísticas comunitarias, el cual protege los datos individuales de las personas físicas y de los agentes socioprofesionales, obtenidos directamente o de fuentes administrativas contra toda utilización no estadística y contra su divulgación no autorizada.

No cabe, por tanto, ninguna duda sobre el bien jurídico protegido por el secreto estadístico: la privacidad de las personas, por medio de una prohibición legal absoluta de revelación de los datos individuales obtenidos con fines estadísticos.

El bien jurídico protegido por el secreto estadístico coincide con lo expuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal el cual se refiere a la protección de la intimidad por medio de la limitación del uso de la informática, y con lo que dispone el artículo 1 de la Propuesta modificada de directiva del Consejo de las Comunidades Europeas, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de datos, que instituye como objeto de protección el derecho a la intimidad.

El principio del secreto estadístico y las disposiciones sobre protección de datos son normas jurídicas que tutelan y protegen la autodeterminación informativa de las personas entendida como una parcela del ámbito jurídico de los llamados derechos de la personalidad.

Podemos, en consecuencia, afirmar que mientras las normas de protección de datos articulan un conglomerado de controles administrativos y derechos de los titulares en relación a unos datos personales no anonimizados, el secreto estadístico aún con una menor regulación en cuanto a requisitos específicos opera como verdadero impermeabilizador de la posible revelación de los datos que ampara.

5. Secreto estadístico y protección de datos: diferencias en su régimen jurídico.

La regulación del secreto estadístico se enmarca y debe encuadrarse en el ámbito de la legislación general sobre protección de datos. Sin embargo estos dos medios jurídicos de protección del derecho a la intimidad vienen configurados por unos caracteres jurídicos diferenciadores.

a) El secreto estadístico también protege los datos individuales de las personas jurídicas.

Todas las instituciones y personas que intervienen en operaciones estadísticas tienen prohibida la revelación de datos de orden privado, cuya difusión permita la identificación de cualquier persona física y jurídica a la que se ha solicitado información.

Aunque la disposición final del texto de la Ley 5/1992, de 29 de octubre, en su etapa de elaboración se refería a la habilitación al Gobierno para extender la aplicación de la Ley a ficheros que incluyeran datos de personas jurídicas ésta fue eliminada de su versión definitiva, y actualmente nuestra ley de protección de datos garantiza el honor, la intimidad personal y familiar y el pleno ejercicio de sus derechos exclusivamente de las personas físicas.

b) El objetivo de recogida de datos para ficheros automatizados bajo el ámbito de aplicación de la LORTAD o para ficheros con fines estadísticos es diferente.

La formación de ficheros con fines estadísticos responde a una actuación de la administración en función de su actividad estadística, la cual está protegida por los beneficios legales correspondientes.

El ordenamiento jurídico ha instituido el secreto estadístico para que, por medio de la preservación de la confidencialidad de los datos, se evite su posible revelación directa o indirecta y con ello la identificación de las personas.

En cambio, el objetivo de los ficheros automatizados de datos personales es precisamente el tratamiento de datos por parte de los agentes privados o por parte de las administraciones públicas para el cumplimiento de diversos fines legítimos, de acuerdo, respectivamente, con actividades privadas propias del tráfico jurídico o en ejercicio de las funciones que les son propias.

Las leyes para protección de datos regulan y limitan el tratamiento informático de estos ficheros para proteger la intimidad de los ciudadanos.

Es obvio por tanto, que ante esta diferencia de objetivos en relación a la utilización de ficheros estadísticos y no estadísticos, los principios sobre protección de datos no puedan aplicarse a ambos supuestos de la misma forma. Así, el ejercicio de los derechos de las personas titulares de los datos regulados por la

Ley 5/1992, de 29 de octubre, deberá aplicarse a los ficheros estadísticos con criterio selectivo y adecuadamente a su especificidad.

Los derechos de acceso, rectificación y cancelación son, en principio, difícilmente aplicables a los ficheros estadísticos, ya que en muchas ocasiones la información almacenada no contiene datos personales. En cambio, el derecho de los ciudadanos a la información estadística va unido inequívocamente a la recogida de datos con fines estadísticos por parte de las administraciones públicas.

El artículo 9.3 del Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 1981, ya preveía la posibilidad de restringir por ley el ejercicio de ciertos derechos relativos a la protección de datos en el caso de ficheros automatizados de datos de carácter personal que se utilicen con fines estadísticos cuando no existan riesgos de revelación de datos personales.

Más recientemente, la propuesta modificada de directiva del Consejo de las Comunidades Europeas relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, ha abordado esta cuestión en su artículo 14.3. Este precepto establece que los Estados miembros podrán limitar el derecho de acceso del interesado a aquellos datos que se conserven temporalmente con forma personal y se vayan a tratar con fines estadísticos, de manera que los interesados dejen de ser fácilmente identificables.

c) El objeto de protección del secreto estadístico se extiende a ficheros manuales.

La confidencialidad exigida por el secreto estadístico alcanza a los datos individuales en todas las fases de la actividad estadística: operación de recogida, tratamiento y difusión de información estadística sin distinguir entre ficheros manuales y ficheros automatizados.

La Ley 5/1992, de 29 de octubre, no es de aplicación a ficheros de datos personales no automatizados. No obstante, la disposición final segunda del texto legal establece una habilitación al Gobierno para que pueda extender la aplicación de la Ley a ficheros que contengan datos almacenados en forma convencional.

Las distintas leyes europeas regulan esta materia de modo diferente. La mayor parte de leyes de protección de datos de los países de Europa extienden

su aplicabilidad a los ficheros manuales. España se encuentra en el grupo minoritario junto a Portugal, Suecia, Gran Bretaña, Irlanda y Luxemburgo, cuyas leyes de protección de datos sólo regulan los ficheros automatizados.

6. La aplicabilidad de la normativa sobre protección de datos en el ámbito de la actividad estadística de la Administración.

Los ficheros automatizados bajo el ámbito de aplicación de la Ley 5/1992, de 29 de octubre, contienen siempre datos de carácter personal, como algo inseparable de su propia naturaleza jurídica y las normas de protección de datos fundamentan su aplicación a partir de esta situación jurídica. Por su parte, los ficheros estadísticos no contienen necesariamente datos personales de los individuos que han facilitado información a las administraciones estadísticas. La institución del secreto estadístico actúa desde el momento en que los informantes comunican datos personales y extiende su efecto a cualquier revelación de los datos en cualquier fase de la operación estadística. Ambos supuestos coinciden en que les son de aplicación principios comunes como el de especialidad y el de proporcionalidad de los datos y así mismo concuerdan en que las normas sobre el secreto estadístico y sobre protección de datos otorgan al titular de los datos la correspondiente protección jurídica contra su revelación, con el fin de garantizar plenamente el ejercicio de su derecho a la intimidad en todos los órdenes. Sin embargo, el fichero estadístico difunde los datos de forma agregada evitando asociarlos a personas físicas o jurídicas, de acuerdo con su finalidad, mientras que en un fichero automatizado con datos de carácter personal los sujetos son plenamente identificables y sólo así es posible que cumpla con sus finalidades.

El artículo 2 de la Propuesta modificada de Directiva ya citada ilustra plenamente esta cuestión, cuando dispone, después de establecer una definición de "datos personales", que no se considerarán de carácter personal los datos reunidos en estadísticas de tal modo que los interesados dejan de ser razonablemente identificables. Claro está que en los resultados estadísticos a los que se da publicidad por cualquier medio pueden aparecer datos personales: económicos, laborales, sobre la salud, etc. pero no se identifica ni debe identificarse a su titular.

En todo caso, la figura del secreto estadístico protege los datos primarios de los riesgos de su posible divulgación y la normativa sobre protección de datos por medio de la Agencia de Protección de Datos reforzará las garantías de los ciudadanos en orden a la protección de sus datos personales que pue-

den contener los ficheros estadísticos en una doble actuación, que resume las facultades que la LORTAD y las disposiciones que la desarrollan le atribuyen:

1. Facultad de control del contenido de las preguntas de los cuestionarios correspondientes a actividades estadísticas.
2. Facultad de tutela de las medidas de seguridad de los ficheros de datos estadísticos.

Con el progresivo y efectivo ejercicio de estas atribuciones de la Agencia en el marco de la Ley 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, las normas sobre el secreto estadístico gozarán de plenitud jurídica en su aplicabilidad y se aumentará la seguridad jurídica de los ciudadanos en el ámbito de sus derechos subjetivos, en particular en relación a la protección de su privacidad.