



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Anteproyecto de Ley Integral para la igualdad de trato y la no discriminación, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 h) de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, cúmpleme informarle lo siguiente:

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

I

Tal y como indica su Exposición de Motivos, el Anteproyecto sometido a informe tiene por objeto “garantizar la tutela del derecho a la igualdad de trato y no discriminación”, para lo que “establece una serie de procedimientos cuya efectividad permite la tutela y la reparación en toda su integridad de este derecho, mediante el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones proporcionado y razonable, que permita una compensación real a las víctimas de discriminación”.

Añade asimismo la Exposición de Motivos que “la Ley persigue un doble objetivo: prevenir y erradicar cualquier forma de discriminación y proteger a las víctimas, intentando combinar el enfoque preventivo con el enfoque reparador, el cual tiene también un sentido formativo y de prevención general. Para ello, el texto articulado se caracteriza por tres notas: es una ley de garantías, una ley general y una ley integral”.

De este modo, el artículo 1.1 del Anteproyecto dispone que “la presente Ley tiene por objeto garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación, en desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución”, a cuyo efecto, conforme al artículo 1.2 “la Ley regula derechos y obligaciones de las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, establece principios de actuación de los poderes públicos y prevé medidas destinadas a prevenir, eliminar y corregir toda forma de discriminación en los sectores público y privado”.



EL Título I del Anteproyecto regula las medidas garantizadoras del cumplimiento del principio de igualdad, estableciendo a su vez el Título II las medidas de defensa y promoción de la igualdad de trato y la no discriminación. Finalmente, el Título III crea la Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación y el Título IV establece el régimen sancionador en la materia.

Desde el punto de la aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal, contenida esencialmente en la Ley Orgánica 15/1999 y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, única materia sobre la que esta Agencia debe pronunciarse, resultan relevantes las normas estadísticas contenidas en el artículo 34 del Anteproyecto, así como las que afectan a las potestades de la Autoridad para el acceso a la información y el deber de colaboración con la misma que se regulan en el artículo 41.

II

En cuanto a la primera de las normas citadas; es decir, al artículo 34 del Anteproyecto, el mismo, bajo la rúbrica de “estadísticas y estudios” dispone lo siguiente:

“1. Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y en la legislación específica en materia de igualdad de trato y no discriminación, los poderes públicos deberán introducir en la elaboración de sus estudios, memorias o estadísticas, siempre que se refieran o afecten a aspectos relacionados con la igualdad de trato, los indicadores y procedimientos que permitan el conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación por razón de las causas previstas en esta Ley.

2. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recabarán los datos sobre el componente discriminatorio de las denuncias cursadas y los procesarán en los correspondientes sistemas estadísticos de seguridad.

3. La estadística judicial recogerá datos específicos sobre los asuntos registrados por infracciones penales relativas a trato discriminatorio, que incluirán al menos, las denuncias recibidas, los tipos de delitos por los que se instruyen los procedimientos, los tipos de delitos por los que se dictan las sentencias, la motivación de la conducta discriminatoria, las personas enjuiciadas, la forma de terminación de los procedimientos y las penas y medidas impuestas.”



Siendo el primer apartado del precepto una declaración de índole programática y referida específicamente a los indicadores a tomar en consideración en la elaboración de estadísticas públicas, que deberán ser incluidos en la Ley por la que se apruebe el correspondiente Plan Estadístico y en los Programas anuales que se adopten mediante Real decreto del Gobierno, las cuestiones en que el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal podría verse afectado son las establecidas en los apartados 2 y 3 de la norma, referidos a la estadística policial y a la estadística judicial.

En el primero de los casos se prevé la recogida de los datos que se refieran a posibles componentes discriminatorios y su incorporación a las estadísticas policiales. Con mayor detalle, el apartado 3 se refiere a la recogida por la estadística judicial de los datos referidos a las infracciones penales que afecten a la discriminación, con especial referencia a los datos identificativos de las personas enjuiciadas, amén de toda la información mencionada en el precepto.

Ciertamente, la Ley Orgánica 15/1999 legitima el tratamiento de datos y su obtención de otros órganos o poderes del Estado en caso de que la finalidad del tratamiento sea estadística. Así el artículo 21.1, en la redacción resultante de la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, 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 distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos”.

Del mismo modo, la legislación reguladora de la función estadística pública se refiere al deber de colaboración de las Administraciones Públicas, disponiendo el artículo 10.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, reguladora de la Función Estadística Pública dispone que “todas las personas físicas y jurídicas que suministren datos, tanto si su colaboración es obligatoria como voluntaria, deben contestar de forma veraz, exacta completa y dentro del plazo a las preguntas ordenadas en la debida forma por parte de los servicios estadísticos”, añadiendo el artículo 10.3 que “la misma obligación incumbe a todas las instituciones y entidades públicas de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Cuando para la realización de estadísticas sea precisa la utilización de datos obrantes en fuentes administrativas, los órganos autoridades y funcionarios encargados de su custodia prestarán la más rápida y ágil colaboración a los servicios estadísticos”.



Sin embargo, el tratamiento de la información, y en particular de datos de carácter personal, para fines estadísticos queda igualmente limitado por el necesario cumplimiento del deber de secreto estadístico, consagrado como principio fundamental de la función estadística pública por el artículo 4.1 de la Ley 12/1989, de modo que el artículo 13 de la Ley dispone en su apartado 1 que “serán objeto de protección y quedarán amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas” y concluye en su apartado 3 disponiendo tajantemente que “el secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen”.

Este deber afecta igualmente a la revelación de la información, estableciendo el artículo 15 de la Ley que “la comunicación a efectos estadísticos entre las Administraciones y organismos públicos de los datos personales protegidos por el secreto estadístico sólo será posible si se dan los siguientes requisitos, que habrán de ser comprobados por el servicio u órgano que los tenga en custodia:

a) Que los servicios que reciban los datos desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y hayan sido regulados como tales antes de que los datos sean cedidos.

b) Que el destino de los datos sea precisamente la elaboración de las estadísticas que dichos servicios tengan encomendadas.

c) Que los servicios destinatarios de la información dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico”.

Por ello, cualquier publicidad que se dé a los estudios realizados deberá ir precedida de una adecuada disociación de los datos obtenidos, que impida la identificación de las personas encuestadas, a fin de dar cumplimiento al secreto estadístico, tal y como exige el artículo 13 de la Ley 12/1989.

En el ámbito de la estadística judicial, la previsión contenida en el artículo 461 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la regulación de los principios que integran el ejercicio de la función estadística aparecen recogidos en el Reglamento 1/2003 de Estadística Judicial, aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 9 de julio de 2003 y que viene a consagrar en su ámbito los mismos principios que rigen la función estadística pública.

De este modo, el secreto estadístico se consagra como uno de los principios rectores de la estadística judicial, definiéndolo el artículo 4.2e) como



“la obligación de proteger los datos relativos a personas físicas o jurídicas a los que se tenga acceso como consecuencia del proceso de elaboración de la Estadística Judicial, tanto si estos datos se han obtenido directamente con fines estadísticos como si lo han sido indirectamente a partir de los medios procesales. Esto implica la prevención de su utilización con fines no estadísticos o su difusión ilícita”.

De este modo, conforme al artículo 34 “los datos relativos a personas físicas o jurídicas, a los que se tenga acceso como consecuencia del proceso de elaboración de la Estadística Judicial, están protegidos por el secreto estadístico y en su difusión se cuidará que no se pueda identificar a aquéllas”. Por el contrario “los datos cuantitativos de movimientos y naturaleza de los procedimientos y actuaciones judiciales son datos de acceso público y podrán difundirse sin ninguna restricción”.

Por último, en cuanto a la difusión de la información obtenida, el artículo 30 del Reglamento dispone que “con la periodicidad y en los plazos que se determinen en los correspondientes Programas Anuales, el Consejo General del Poder Judicial remitirá al Defensor del Pueblo, Fiscalía General del Estado, Ministerio de Justicia y Consejerías de las Comunidades Autónomas, datos avance y datos definitivos y detallados de la actuación de los órganos judiciales de los territorios de su interés”, añadiendo que “sin perjuicio de ello, el Consejo habilitará los medios que permitan a las Administraciones Públicas competentes la consulta por procedimientos electrónicos de los datos suministrados para la confección de la Estadística Judicial una vez incorporados a la correspondiente base de datos”.

Esta previsión, que pudiera interpretarse en el sentido de suponer una habilitación para la comunicación de estos datos, se encuentra inmediatamente matizada por el artículo 31 del Reglamento, que establece que “el Consejo General del Poder Judicial podrá remitir al Instituto Nacional de Estadística y a los servicios de estadística de las Comunidades Autónomas información agregada, o individualizada, eliminando previamente en este caso todos los identificadores de los datos personales”.

El análisis que ha venido exponiéndose hasta este lugar se ha llevado a cabo a fin de poner de manifiesto que si bien es posible la obtención, en el ámbito policial y en el judicial, de datos de carácter personal relacionados con las conductas atentatorias del principio de igualdad y no discriminación, consagrado por el artículo 14 de la Constitución y regulado por el Anteproyecto sometido a informe, dicha información habrá de quedar en todo caso protegida por el secreto estadístico, de forma que no pueda ser sin más objeto de publicación, difusión, revelación o comunicación a terceros, salvo en los supuestos estrictamente habilitados por la Ley.



Si bien ese parece ser el espíritu que guía lo dispuesto en el artículo 34 del Anteproyecto sometido a informe, sería conveniente especificar en el mismo que la información obtenida quedará en todo caso sometida al secreto estadístico y que dicha información no será en ningún caso objeto de publicación o divulgación por parte del correspondiente órgano estadístico ni comunicada a terceros salvo para fines de igual naturaleza, dado que a la finalidad estadística se circunscribe el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, cuyo artículo 4.2 establece además que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”, exceptuando solamente este principio cuando el tratamiento posterior de los datos se lleve a cabo “con fines históricos, estadísticos o científicos”.

Por ello, se considera conveniente completar lo dispuesto en el artículo 34 del Anteproyecto con un apartado 4 en el que se señale lo siguiente:

“4. En todo caso, los datos de carácter personal obtenidos en el ámbito de las actuaciones a las que se refiere este artículo quedarán protegidos por el secreto estadístico al que se refiere la legislación reguladora de la función estadística que resulte en cada caso aplicable y no serán objeto de comunicación a terceros salvo cuando así se encuentre específicamente establecido en la Ley.”

III

Como se anticipó, la segunda de las normas contenidas en el Anteproyecto que pudiera afectar a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 y su normativa de desarrollo es la prevista en el artículo 41, que establece lo siguiente:

“1. La Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación prestará cuanta colaboración le sea requerida por las Cortes Generales, los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Fiscal, el Defensor del Pueblo y las Administraciones Públicas.

2. Las Administraciones Públicas y los particulares deberán prestar la colaboración necesaria a la Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación cuando así lo exija el cumplimiento de la función prevista en el apartado c) del artículo 37 de esta Ley. Asimismo, deberán proporcionar, a su requerimiento y en plazo, toda clase de información y datos de que dispongan y que puedan resultar necesarias para dicho cumplimiento. Dicho plazo será de diez días, salvo que por la naturaleza



de lo solicitado o las circunstancias del caso se fije de forma motivada un plazo diferente.

3. El deber de colaboración e información incluirá la comunicación de la información que contenga datos personales de terceros sin su consentimiento cuando resulte estrictamente necesario para el cumplimiento de las funciones de la Autoridad de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.”

A su vez, el artículo 37 C) del Anteproyecto, al que se refiere el apartado 2, dispone que es función de la Autoridad “investigar, por iniciativa propia, la existencia de posibles situaciones de discriminación por razón de las causas previstas en el apartado primero del artículo dos de esta Ley que revistan una especial gravedad o relevancia”.

La transmisión así planteada implica la existencia de una cesión o comunicación de datos de carácter personal, definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 como “Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”.

En relación con las cesiones, el artículo 11.1 de la Ley indica 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”. No obstante, este consentimiento no será preciso, según el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica en caso de que la misma se encuentre amparada por lo dispuesto en una norma con rango de Ley como lo sería el Anteproyecto sometido a informe.

No obstante, debe recordarse que esta Agencia ha señalado reiteradamente que la mera inclusión de una legitimación para el tratamiento en un proyecto de norma con rango de Ley no resulta por sí sola suficiente para considerar lícita la habilitación, siendo preciso que la misma cumpla con los principios consagrados en la Ley Orgánica 15/1999 y, particularmente, el de proporcionalidad establecido en su artículo 4.1, según el cual “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”

El artículo 41.3 del Proyecto, no obstante, señala que “la comunicación de la información que contenga datos personales de terceros sin su consentimiento cuando resulte estrictamente necesario para el cumplimiento de



las funciones de la Autoridad de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”. De este modo el propio precepto introduce un juicio de proporcionalidad que únicamente legitimaría la cesión de los datos en caso de que la misma sea “estrictamente” necesario para el ejercicio de la actividad investigadora a la que se refiere el artículo 37 c) del Anteproyecto, dando así cumplimiento a la exigencia de proporcionalidad prevista en la Ley Orgánica 15/1999, por lo que deberá considerarse conforme con la misma.

IV

Por último, y como observación meramente formal, sería conveniente modificar la redacción dada por la disposición adicional sexta del Proyecto a la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, en el sentido de dar a la institución ahora informante la denominación resultante del artículo 79 Ley 62/2003, de 30 de noviembre, que es la de Agencia Española de Protección de Datos