

CONSIDERACIONES SOBRE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA Y SU RÉGIMEN

Por

JOSÉ MARÍA SOUVIRÓN MORENILLA
Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA.—III. COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 1. *Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas*. 2. *La Administración Local*.—IV. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA EN GARANTÍA DE DERECHOS: 1. *Respeto al honor, la intimidad y la privacidad*: 1.1. La recolección de datos. 1.2. El acceso a los datos y su comunicación: el secreto estadístico. 2. *Principio de especialidad: su incidencia sobre los datos protegidos por el secreto estadístico*: 2.1. Significado y alcance. 2.2. Un «test» al respecto: las previsiones del Plan Estadístico Nacional 1993-1996 y del Plan Estadístico de Cataluña 1992-1995. 3. *Principio de proporcionalidad*. 4. *Principio de transparencia*.—V. PRINCIPIOS TÉCNICO-FUNCIONALES: 1. *La colaboración con la función estadística pública*. 2. *Principio de planificación y programación: el Plan Estadístico Nacional*. 3. *Principio de normalización y homogeneización técnica*. 4. *Principio de coordinación y cooperación funcional*: 4.1. Los servicios del Estado y su coordinación. 4.2. La cooperación entre los servicios del Estado, los de las Comunidades Autónomas y la Administración Local. 5. *Principio de publicidad: su alcance jurídico*. 6. *Principio de objetividad y corrección técnicas: la neutralidad operativa*. 7. *Principio de interés público*.—VI. FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA Y RÉGIMEN ADMINISTRATIVO: 1. *Algunas cuestiones de interés*. 2. *Responsabilidad y función estadística pública*.—VII. LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA Y EL CONTROL DE DATOS POR LA ADMINISTRACIÓN: 1. *Función estadística pública y actividad pública de análisis social: el caso del Centro de Investigaciones Sociológicas*. 2. *Función estadística pública y régimen general de protección de datos*.

I. INTRODUCCIÓN

La intervención de la Administración Pública sobre la realidad social ofrece en determinados sectores un interés que se renueva día a día. Este es el caso del régimen jurídico de la información, entendida en sentido amplio —más allá de la narración de hechos y opiniones que desarrollan los medios de comunicación social— como formulación descriptiva de la realidad y tendente a ser objeto de comunicación. Son numerosos los apartados de la información así considerada que pueden ser objeto de reflexión jurídica (el régimen de la prensa o de la radiotelevisión ciertamente, pero también el de las tecnologías de la información, de los archivos y registros, de las bases de datos, algunos aspectos del régimen del consumo, etc.), todos ellos de evidente interés para el Derecho Administrativo dada la variada actuación y pluriforme posición jurídica de las Administraciones Públicas en cada una de estas parcelas. Pues bien, uno de esos apartados en que la relación entre la Administración Pública y el fenómeno informativo pre-

senta en la actualidad indudable interés es el de la llamada función estadística pública.

La existencia de una actividad estadística de carácter oficial no constituye ninguna novedad. Lo novedoso es su creciente desarrollo que, también en el sector público y como fenómeno característico de nuestra época (1), es parejo al de las tecnologías de la información y a una generalizada creencia en que la acumulación de datos sobre la compleja sociedad de nuestro tiempo resulta instrumento indispensable para la toma de decisiones. El poder informativo del Estado, acrecentado por las nuevas posibilidades técnicas y reforzado, desde dicha creencia, con la atribución legal de potestades a su favor, puede así adquirir una dimensión extraordinaria, mucho más cuanto más supuestamente abstractos, tecnificados y científicos se nos presenten sus objetivos y fórmulas de desarrollo: éste es el caso, entre otros, de la estadística pública, cuyo alcance, como veremos, puede superar la descripción de los fenómenos colectivos (con ser muchas las cuestiones que en este plano se suscitan) para incidir en la delimitación de relaciones jurídicas ajenas como tales al propio hecho estadístico. Por todo ello la función estadística pública se presenta como objeto en absoluto desdénable para la reflexión jurídico-administrativa (2).

II. LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA

Su ley estatal reguladora, Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública (a ella hay que entender referidos, salvo especificación expresa, los preceptos que en adelante citemos), no nos da una definición expresa de esta función. Se limita a acotarla como la actividad de «planificación y elaboración de estadísticas para fines estatales desarrolladas por la Administración del Estado y las entidades de ella dependientes» (arts. 2 y 23). (La legislación de las Comunidades Autónomas la define con más detalle describiendo su contenido material) (3).

Conjugando los rasgos convencionales de la estadística como ciencia y los objetivos legalmente asignados a dicha función podríamos decir que la misma tiene por objeto la descripción de los fenómenos colectivos y de la realidad social mediante la recopilación, elaboración y ordenación sistemática de datos así como la obtención, presentación, publicación y difusión de resultados, a través de las correspondientes acciones de planifica-

(1) Vid. Julián MARIAS, *Razón de la filosofía*, Madrid, 1993, pág. 80.

(2) Basta hojear la prensa para advertirlo. Así, el «genocidio informático» (*sic*) por la no inclusión de 1.100.000 españoles en el Censo electoral, la «desaparición» en el Padrón de algunos municipios de un número significativo de vecinos que por su incidencia en el disfrute de determinados beneficios fue objeto de los correspondientes recursos (diario «ABC», de 19-6-1992), la preocupación mostrada por su falta de formación jurídica por el Cuerpo de Estadísticos Facultativos (diario «ABC», de 23-2-1992), etc.

(3) Cfr. artículo 1 de la Ley 4/1989 de la C. A. de Andalucía; artículo 1 de la Ley 5/1990 de la C. Valenciana; artículo 2 de la Ley 3/1990 de Cantabria; artículos 2 y 3 de la Ley 1/1991 de la C. A. de Canarias, etc.

ción y ejecución estadísticas (4). Descripción formulada ciertamente en términos cuantitativos, es decir, «descripción numérica de conjuntos de números», «descripción cuantitativa que utiliza el número como soporte objetivo» (5), bien entendido que científicamente no se trata de una tarea puramente matemática, sino vinculada al análisis de la vida colectiva y que integra en la tarea matemática la toma de datos de los fenómenos empíricos, su elaboración, tratamiento e interpretación (6). En suma, tal y como la connotaba en el orden científico al atribuírsela al Instituto Nacional de Estadística la antigua Ley de 1945, actividad dirigida «a la observación y estudio de los fenómenos colectivos de la vida española».

El objetivo de esa función —en suma, el análisis social— nos pone ya sobre aviso de que su sometimiento a Derecho no puede fundarse tan sólo en el método utilizado —la descripción cuantitativa— sino en una razón material: la disponibilidad por parte de la Administración de información sobre la sociedad y los fenómenos colectivos. Con ello la juridificación de la función estadística pública se abre a su posible expansión a otras facetas de la actividad pública dirigida al logro de información sobre la sociedad (encuestas y sondeos electorales, encuestas sociológicas, etc.), cuestión ésta sobre la que después volveremos.

En todo caso, la función estadística pública se configura como auténtica actividad administrativa. No ya por su evidente alcance colectivo, sino porque su desarrollo implica el ejercicio de competencias y potestades administrativas (recuerda así la Ley de Canarias —art. 39— que el personal que realice actuaciones en ejecución de la función estadística pública tendrá frente a las personas obligadas a suministrar información el carácter de autoridad pública) (7). De ahí que el incumplimiento del deber de colaboración con dicha función constituya una infracción administrativa legalmente sancionable.

III. COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Hasta la promulgación de la Ley 12/1989 la función estadística pública estaba regulada por la Ley de 31 de diciembre de 1945, de creación, composición y funciones del Instituto Nacional de Estadística, su Reglamento aprobado por Decreto de 2 de febrero de 1948 y una abundante normativa

(4) Según el Plan Estadístico Nacional (Real Decreto 136/1993), «operación estadística» es el conjunto de actividades que partiendo de la recogida de datos individuales conduce a la presentación de resultados agregados en forma de tablas o de índices. Debe distinguirse de «estadística» en el sentido de tabla; «publicación estadística», que puede recoger el resultado de una o varias operaciones; y «programa estadístico» o grupo de operaciones estadísticas relacionadas.

(5) Cfr. G. GALOT, *Curso de Estadística descriptiva*, Madrid, 1970, pág. 25.

(6) Cfr. S. RÍOS, *Métodos estadísticos*, Madrid, 1974, pág. 8.

(7) Ese carácter público de la función estadística pública justifica, según la E. de M. de la Ley 12/1989, que el Instituto Nacional de Estadística (INE) se configure como organismo autónomo de carácter administrativo y no como una sociedad sometida al Derecho Privado.

de desarrollo dictada muchas veces al hilo de la regulación orgánica de los servicios estadísticos del Estado (8). Ese marco normativo estaba profundamente desfasado dado el desarrollo y alcance que progresivamente ha adquirido la estadística y sobre todo por su desajuste con la Constitución de 1978 tanto en lo sustantivo (reconocimiento de los derechos fundamentales) como por la incidencia del Título VIII de ésta sobre un diseño competencial centrado hasta entonces en el Estado y marginalmente en la Administración Local (9).

1. *Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas*

1. El artículo 149.1.31 CE reconoce al Estado competencia exclusiva en «estadística para fines estatales». A su vez y a partir de esta demarcación finalista de la competencia estatal, los Estatutos de las Comunidades Autónomas atribuyen a éstas la estadística de interés de la Comunidad Autónoma o para sus propios fines y competencias (10).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la noción de «respectivos intereses» de las Comunidades Autónomas y de las demás entidades territoriales en que se organiza el Estado (art. 137 CE) si, de un lado, evoca la necesidad de una distribución de competencias entre las diversas entidades en función de su respectivo interés (11), de otro, constituye un concepto jurídico abierto, orientativo del legislador que precisará y definirá su alcance atribuyendo a la entidad de que se trate las competencias que requiera su gestión (12). Pues bien, la Ley 12/1989, dictada al amparo del artículo 149.1.31 CE, concibiendo la competencia en estadística no como instrumental de las competencias materiales del Estado y las Comunidades Autónomas, sino como competencia material en sí misma considerada

(8) La misma Ley 1945 y su Reglamento no eran sino disposiciones orgánicas reguladoras del INE y sus funciones.

(9) La Ley de 1945 establecía como «misión primordial» del INE la «centralización de las estadísticas de interés público». La Administración Local podía llevar a cabo las estadísticas necesarias al cumplimiento de sus propios fines, pero estaba obligada a suministrar al INE los datos que éste le requiriera, sujetarse a sus directrices y someter a su aprobación el plan de cada una de las estadísticas que se propusiera realizar (arts. 2 y 6 de la Ley y 124 y 125 de su Reglamento). Todos los resultados estadísticos obtenidos por los organismos de la Administración, Corporaciones y entidades públicas debían ser supervisados por el INE, y las publicaciones y documentos estadísticos hacer constar la conformidad de aquél para su publicación o remisión a los organismos internacionales (Decreto 25/1965, de 11 de septiembre).

(10) Estatutos del País Vasco (art. 10.37); de Cataluña (art. 9.33); de Galicia (art. 27.6); de Andalucía (art. 13.34); del Principado de Asturias (art. 13.m); de Cantabria (art. 22.19); de La Rioja (art. 9.10); de Murcia (art. 11.i); de la Comunidad Autónoma Valenciana (art. 31); de Aragón (art. 35.1.21); de Castilla-La Mancha (art. 31.1.r); de Canarias (art. 29.17); de Navarra (art. 44.21); de Extremadura (art. 8.9); de las Islas Baleares (art. 10.15); de la Comunidad de Madrid (art. 28.7), y de Castilla-León (art. 26.19).

(11) «Hay que efectuar una distribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica» (STC 32/81, de 28 de junio, FJ 3).

(12) Cfr. la STC 37/81, de 16 de noviembre, FJ 1.

y ejercitable dentro de los fines e intereses propios de uno y otras, ha consagrado la atribución plenaria de competencia estadística tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas dentro de sus respectivos fines o intereses (13), y consiguientemente dos ámbitos competenciales integrales —el estatal y el autonómico— que incluyen la competencia normativa y la ejecutiva y funcional.

Por lo demás, y como el concepto de «finalidad estatal» —en principio determinante de la competencia estadística del Estado— resulta ciertamente abstracto, si no equívoco (14), esa «finalidad estatal» de las estadísticas es acotada por la Ley 12/1989, sin más, mediante una connotación formal: tienen la consideración de estadísticas para fines estatales las incluidas en el Plan Estadístico Nacional o las que por razones de urgencia y con ese carácter apruebe el Gobierno por Real Decreto (arts. 8 y 9). Así pues, tendrán el carácter de estadísticas estatales cualesquiera que la Administración del Estado se proponga realizar tan sólo con que las mismas cumplan con dicho requisito formal (15) y sin que la competencia de las Comunidades Autónomas sea un obstáculo para la realización por aquélla de estadísticas relativas a cualquier ámbito demográfico, económico o geográfico si, en los términos expuestos, son consideradas como de finalidad estatal (art. 9.2; en el mismo sentido art. 3 de la Ley de Canarias, art. 2 de la Ley de la Comunidad Valenciana, etc.). (El pragmatismo del legislador estatal queda, por lo demás, evidenciado en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley, según la cual hasta que no se elaborara el Plan Estadístico Nacional se considerarían estadísticas para fines estatales todas aquellas que aparecieran reguladas en las diferentes disposiciones de la legislación vigente sobre la materia).

(13) Señala la E. de M. de la Ley 12/1989: «La Constitución no divide la competencia en materia estadística, según hace en otros supuestos, distinguiendo entre aspectos básicos y desarrollo, o legislación y ejecución, sino que reconoce al Estado competencias plenas para regular y ejecutar estadísticas, siempre que sean para fines estatales. Y ello con independencia de las competencias, asimismo plenas, de que disponen las Comunidades Autónomas para ordenar y realizar las estadísticas que conciernen a sus intereses. Consecuencia de ello es que la mayor o menor amplitud de la actividad estadística que el Estado desarrolle no delimita, ensanchándola o reduciéndola, la competencia de las Comunidades Autónomas, que no queda condicionada, como es lógico, por la circunstancia de que sean o no muchas las estadísticas declaradas de interés estatal.»

(14) Para la E. de M. de la Ley 12/1989, el concepto de «finalidad estatal, con seguridad puede considerarse más amplio que las competencias materiales que el artículo 149.1 entrega al Estado», razón por la que «el ámbito material al que pueden extenderse las estadísticas estatales es potencialmente ilimitado» y «por lo menos tan amplio como sus competencias materiales». Por ello —y seguimos con la glosa de esa E. de M.—, «como la competencia estatal y autonómica en la materia se solapan», no cabe ofrecer *a priori* criterios materiales para demarcar qué estadísticas pueden ser para fines estatales o para fines autonómicos, lo que «daría una rigidez al sistema que sería inoportuna y dados los presupuestos constitucionales referenciados, que son más amplios, injustificable».

(15) Así lo certifica la propia E. de M. de la Ley 12/1989, que si, de un lado, declara que «nada de ello empece a que las Comunidades Autónomas puedan decidir la realización de cuantas estadísticas consideren de interés autonómico o regional», de otro, proclama: «A cambio se ha preferido usar la solución consistente en establecer que estadísticas para fines estatales son todas aquellas que el Estado acuerde, sin más límite que el formal de incluirlas en el Plan Estadístico Nacional o aprobarlas, con tal condición, en un Real Decreto.»

Esta caracterización de las estadísticas como de finalidad estatal por el hecho de su inclusión en el PEN o en un Real Decreto *ad hoc*, sin embargo, no por pragmática resulta incuestionable, susceptible como será la procedencia de esa inclusión del contraste con los «fines» concretos de tales estadísticas —y consecuentemente con los intereses y la competencia material estatal o autonómica— que expresamente y con la descripción general de su contenido, en cuanto elementos esenciales de las mismas, deben ser definidos por la ley o Reales Decretos que las regulen —cfr. arts. 7.2.b) y 8—. Por otra parte, los resultados de la estadística pública pueden incidir sobre situaciones y relaciones jurídicas ajenas al propio hecho estadístico, en cuyo caso el comentado deslinde competencial resulta aún mucho más problemático frente a la correlación de la competencia estadística —o sus efectos— con la competencia material de base reconocida al Estado y a las Comunidades Autónomas. Por esta solución parece, en efecto, discurrir la legislación autonómica: el valor oficial de la estadística pública de las Comunidades Autónomas en su aplicación a tales situaciones y relaciones jurídicas queda limitado a aquellas respecto de las cuales la Comunidad Autónoma «tenga competencia para su regulación» (cfr. el art. 11 de la Ley de la C. A. Valenciana o el art. 33 de la Ley de Canarias) o, con más precisión, «respecto a las que la Comunidad Autónoma tenga competencias para imponerlo» (art. 22.2 de la Ley de la C. A. de Andalucía).

2. La Ley 12/1989 regula la planificación y elaboración de estadísticas para fines estatales realizadas por la Administración del Estado y las entidades de ella dependientes, la organización de sus servicios estadísticos y las relaciones que en la materia mantenga aquella con las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, la Comunidad Económica Europea y los organismos internacionales. No obstante y por aplicación del criterio finalista comentado, la Ley también se aplicará con carácter general a todas las Administraciones Públicas en cuanto a las estadísticas para fines estatales (arts. 2 y 3.1). Por lo demás, y de acuerdo con las reglas generales de nuestro ordenamiento, la Ley 12/1989 resultará de aplicación directa, con las salvedades que en la misma se contemplan, a las Comunidades Autónomas que tengan competencia de desarrollo legislativo y ejecución o solamente de ejecución, y de aplicación supletoria —en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la CE— a las Comunidades Autónomas que tengan competencia exclusiva en materia estadística (art. 3.2).

Por su parte, las Comunidades Autónomas con competencia en estadística según sus Estatutos han dictado sus propias leyes en la materia (16) con previsiones que trasunto de las de la Ley 12/1989 regulan la planificación y elaboración de estadísticas para los fines de la correspondiente Co-

(16) Ley del Parlamento Vasco, de 23 de abril de 1986; Ley 14/1987, de 9 de julio, de la Generalidad de Cataluña; Ley 9/1988, de 19 de julio, de Galicia; Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 3/1990, de 21 de marzo, de Cantabria; Ley 5/1990, de 7 de junio, de la Comunidad Valenciana, y Ley 1/1991, de 28 de enero, de la Comunidad Autónoma de Canarias.

munidad Autónoma que lleven a cabo su Administración y las entidades de ella dependientes, la organización de sus servicios estadísticos y sus relaciones en materia estadística con los servicios estatales y los de las Corporaciones locales.

3. La existencia de esos dos distintos ámbitos de competencia estadística —el estatal y el de las Comunidades Autónomas—, expresado en primer término en dos distintos niveles normativos autosuficientes, plantea en todo caso la cuestión de la oportuna integración de la actividad estadística que desarrollen sus respectivos órganos y servicios. Pues bien, la Ley 12/1989, partiendo de ese dualismo, ha obviado la construcción de un sistema estadístico nacional integrado a partir de determinaciones normativas imperativas (17). Incluso la homogeneización de los instrumentos estadísticos que utilicen las distintas Administraciones queda condicionada a los oportunos acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y sin que, por lo demás, el suministro recíproco de información, que la Ley concibe como «obligación», esté asegurado por regla coercitiva alguna (18). La integración de la estadística pública (al cabo, la misma existencia de estadísticas nacionales integradas) queda, pues, supeditada a la cooperación a través de técnicas paccionadas (convenios, acuerdos, etc.) entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En otro caso —de no producirse esa cooperación— la aplicación extensiva de la legislación estatal y del campo funcional de los servicios estadísticos del Estado, que éste podría articular a partir de la maniobrabilidad formal de que dispone para connotar como de «finalidad estatal» cualquier estadística que pretenda llevar a cabo, podría operar en la práctica como auténtica técnica subsidiaria al respecto.

2. *La Administración Local*

La Ley 12/1989 parte también de un criterio de separación entre el Estado y las Corporaciones locales en materia estadística que, por lo demás (cfr. su E. de M.), entiende no precisa de mayor énfasis o pormenor (19), limitándose a recordar que la cooperación entre ambas Administraciones

(17) La legislación de las Comunidades Autónomas suele establecer mecanismos más operativos para la integración de la estadística autonómica y la local. Así, la Ley 30/1991 de la Generalidad, que aprueba el Plan Estadístico de Cataluña 1992-1995, lo concibe como el instrumento tendente a lograr «la progresiva constitución de un sistema estadístico integral de Cataluña, homogéneo y comparable con los de los países avanzados de Europa».

(18) La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), que siguiendo el precedente de la LOAPA (y el planteamiento sobre ese deber de información de la STC de 5-8-1983) lo consagra entre los principios expresivos de la cooperación interadministrativa —art. 4.1.c)—, no parece establecer técnica imperativa alguna para su efectivo cumplimiento.

(19) «La ley no regula con detalle las relaciones entre la Administración estatal y la local en materia estadística. Tal regulación resultaría innecesaria porque en lo que concierne a los medios y métodos de colaboración en general es suficiente lo establecido en la legislación de régimen local, a la que basta con remitirse.»

se ajustará a los principios en ella establecidos y a lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local y sus normas de desarrollo, precisamente en los apartados más relevantes que en este campo contempla el ordenamiento local —confección del Padrón municipal de habitantes, Censos de Población y Vivienda (20)— o el régimen electoral —Censo Electoral (21)—, así como a prever cauces de coordinación entre el Instituto Nacional de Estadística y las Corporaciones locales, cuyos resultados estadísticos, no obstante, han de ser comunicados al Consejo Superior de Estadística y al Comité Territorial de Estadística.

La relación entre las Corporaciones locales y la correspondiente Comunidad Autónoma en el ejercicio de su función estadística pública es, por el contrario, mucho más estrecha. El ordenamiento autonómico reconoce a las Corporaciones locales competencia en materia estadística (circunscrita a su propio ámbito territorial y de gestión local y a las estadísticas que puedan realizar a partir de la información de sus registros administrativos) y suele invocar la cooperación como principio rector de las relaciones entre aquéllas y la Comunidad Autónoma, pero incluye determinaciones tan estrictas como su aplicación directa a la función estadística pública local, la sujeción de ésta a la normativa técnica del sistema estadístico de la Comunidad Autónoma (cuando no la integración de las unidades estadísticas locales en la organización estadística de la Comunidad Autónoma), la obligación de remitir la información estadística local a los organismos de dicha Comunidad y la necesaria homologación por ésta de los resultados obtenidos por los servicios estadísticos locales (22).

IV. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA EN GARANTÍA DE DERECHOS

La función estadística pública ofrece un variado elenco de cuestiones para la reflexión jurídica, en particular en lo que respecta a la funcionalidad de sus competencias y potestades y a la dialéctica entre éstas y los derechos de los ciudadanos. Con este trasfondo, nuestro ordenamiento consagra una serie de principios que rigen la organización y ejercicio de dicha función y que, enunciados expresamente como tales o deducibles de la sis-

(20) Cfr. artículos 15 a 17 de la Ley de Bases de Régimen Local y 12 a 17 del Texto Refundido, Real Decreto Legislativo 781/1986 (su art. 13 fue modificado por Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado), así como una abundante normativa de desarrollo técnico.

(21) Cfr. la Ley Orgánica 5/1985, modificada por Ley Orgánica 1/1987, cuyos artículos 31 y ss. regulan el Censo electoral. Una abundante normativa de aplicación regula la formación del Censo, de un fichero nacional de electores y su revisión anual, las reclamaciones sobre inclusión o exclusión del Censo electoral, la distribución de copias del mismo en soporte magnético y la expedición de certificados de inscripción. Por lo que se refiere a la más reciente, cfr. la Orden de 28 de abril de 1993 por la que se modifica parcialmente la de 24 de julio de 1992 que dicta instrucciones técnicas para la revisión del Censo electoral a 1 de enero de 1993 y la elaboración de las listas electorales derivadas del mismo.

(22) Cfr. la Ley de Cantabria (arts. 11 y 12); la de Canarias (arts. 1, 4 y 36 a 43); la de la C. A. Valenciana (arts. 30 a 39), etc.

temática de la norma, podemos agrupar en: 1) principios en garantía de derechos, y 2) principios técnico-funcionales.

Mediante un primer grupo de principios (respeto del honor y la intimidad personal y familiar, transparencia, especialidad y proporcionalidad) el ordenamiento de la función estadística pública protege los datos que puedan integrarse en el depósito informativo de ésta, garantizando así los derechos fundamentales, en especial la intimidad y la privacidad. Constituye éste un objetivo que sobre bases constitucionales tratan de lograr también otras normas, como la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LRJ-PAC) (arts. 37 y ss.), la Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal (LORTAD), o la Directiva 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, en trámite de aprobación en la Comunidad Europea (23). Sin embargo, la peculiaridad del fenómeno estadístico hace que dicha protección sea en este caso regulada por normas específicas como las que incorpora nuestro ordenamiento de la función estadística pública (lo que no excluye, empero, que las instituciones resulten comunes y se requiera la oportuna correlación para su interpretación e integración; cfr. nuestras referencias a pie de página).

1. *Respeto al honor, la intimidad y la privacidad*

La estadística en general y la estadística pública en particular vienen progresivamente utilizando datos individuales de carácter personal. Incluso en las fases de elaboración y formalización de los resultados estadísticos, en que la relevancia de los datos individuales debería ser inexistente o muy exigua, las posibilidades de la tecnología y el desarrollo de políticas públicas típicas del Estado Social individualmente selectivas (la fiscal, la sanitaria, la social, la asistencial, etc.) ponen sobre el tapete la posible disponibilidad de tales datos por el Estado. Pues bien, la función estadística pública, en cuanto tal, debe respetar los derechos fundamentales, en especial los concernidos por el proceso informativo, cuyo contenido esencial ha de quedar oportunamente garantizado. Así lo recuerda la legislación autonómica (art. 21 de la Ley de Canarias, art. 18 de la de la Comunidad Valenciana, etc.): el sometimiento de la actividad estadística pública a la normativa a que se refieren los artículos 16.2 y 18.1 y 2 CE. La Ley 12/1989 no recoge un pronunciamiento general de ese mismo tenor, pero incluye previsiones en principio suficientes aplicables a cada una de las dos grandes fases del proceso estadístico, la recolección y el tratamiento de los datos.

(23) Propuesta modificada de Directiva del Consejo 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, presentada por la Comisión el 16 de octubre de 1992 («D. O. de la CEE» núm. 311-C, de 27-11-92). En adelante nuestras referencias se harán a la Directiva.

1.1. *La recolección de datos.*

Superando las determinaciones de la Ley de 1945 y su Reglamento (24), la Ley 12/1989 tiene en cuenta la protección de los derechos de la persona ya en la fase de la recolección de datos. Además de distinguir entre su aportación voluntaria u obligatoria a los servicios estadísticos públicos, sometiendo este último supuesto a reserva legal, prohíbe toda recogida de datos que afecten al honor y a la intimidad personal y familiar salvo con el consentimiento expreso de los afectados (art. 11.2). En el mismo sentido se expresa la legislación de las Comunidades Autónomas (25).

Definir qué datos afectan al ámbito protegido constituye una tarea compleja soluble por interpretación, legal, jurisprudencial o doctrinal. En todo caso, como contenido del derecho a la intimidad, cabrá incluir aquellos datos que configuren ese ámbito de obligada reserva de la persona y su familia, «ámbito reducido o reducto en el que se veda que otros penetren» (STC 73/82, FJ 5), es decir, los relativos a la salud, la vida sexual, el origen racial o étnico, ideología, convicciones políticas, religiosas o filosóficas de los interesados o a su expresión social (afiliación política o sindical, pertenencia a grupos religiosos, etc.) (26).

El consentimiento expreso del interesado, indispensable para que tales datos puedan ser recogidos, ha de prestarse con el suficiente conocimiento de causa, por lo que los servicios de la función estadística pública deberán informar al interesado del que se soliciten los datos acerca del carácter y fines de la estadística para la que se recaban, el carácter obligatorio o facultativo de la respuesta a las preguntas planteadas, las consecuencias de la falta de respuesta y las garantías sobre la preservación del anonimato, es decir, el derecho al secreto estadístico.

1.2. *El acceso a los datos y su comunicación: el secreto estadístico.*

Una vez integrados en el depósito informativo de la función estadística pública, los datos individuales quedan sometidos al secreto estadístico,

(24) La Ley de 1945 consagraba la obligación de toda persona física o jurídica, pública o privada, de facilitar al INE los «datos estadísticos de toda índole» que éste requiriera. Sólo los datos «confidenciales» de los ministerios militares quedaban excluidos de esta obligación (art. 8 de la Ley de 1945).

(25) La Ley de la C. A. Valenciana prohíbe que los cuestionarios contengan preguntas que tengan relación con el honor, la intimidad personal o familiar o las convicciones personales o políticas, salvo que por la forma en que se recoja la información se preserve el derecho a la intimidad de los informantes. La Ley de la C. A. de Andalucía establece que toda petición de información con fines estadísticos respetará el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen contemplado en el artículo 18 CE, prohibiendo que se exijan informaciones individuales referentes a la ideología, creencias religiosas, políticas o filosóficas, información ésta que sólo se recogerá con autorización expresa, escrita, del interesado (arts. 15 y 16).

(26) Cfr. en este sentido el artículo 7 de la Directiva y el artículo 7 y el apartado 2 de la E. de M. de la LORTAD.

que obliga a los servicios de la función estadística pública a no difundir los «datos personales» de ese depósito cualquiera que sea su origen, es decir, hayan sido obtenidos directamente de los propios interesados u otros informantes primarios, de otras fuentes administrativas o como resultado de su propia actividad (27).

Tienen a estos efectos el carácter de «datos personales» los relativos a personas físicas y jurídicas que permitan su identificación inmediata o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a su identificación indirecta (28). En el concepto de datos personales se incluyen, pues, no sólo los relativos a la intimidad, objeto como se ha dicho de especial protección previa a su incorporación al depósito informativo de la estadística pública, sino cualesquiera otros susceptibles de identificar a una persona, *per se* o porque su conjugación pueda establecer un perfil personal que debe quedar preservado para garantizar la «privacidad» del interesado.

La Ley 12/1989 vino así a suscribir el distingo entre intimidad (ámbito propio de las «facetas más singularmente reservadas de la persona») y privacidad («conjunto más amplio, más global, de facetas de la personalidad que aisladamente considerados pueden carecer de significación intrínseca, pero que coherentemente enlazados entre sí arrojan como precipitado un retrato de la personalidad del individuo que éste tiene derecho a mantener reservado») (29) que hoy ya contempla la LORTAD en consonancia con las actuales posiciones de la doctrina. En efecto, ante los riesgos que para los derechos de la persona pudieran derivarse de la actual concentración de las bases de datos, se ha señalado cómo el problema —la protección de la intimidad— se ha trasvasado desde una concepción estática y monista (el núcleo esencial de la intimidad estaría recubierto por sucesivas capas desvelables —teoría de las esferas—) a una teoría dinámica (la intimidad puede quedar desvelada por la conjunción de diversos elementos parciales de la misma —teoría del mosaico—). Lo que esta última teoría recalca es que la concentración de la información y su tratamiento integrado que hoy

(27) Cfr. artículos 13 a 20 de la Ley 12/1989, en particular los artículos 13.1 y 3 y 22.1. En similar sentido la legislación de las Comunidades Autónomas.

(28) Artículo 13.2 de la Ley 12/1989. La Directiva define los «datos personales» como «toda información sobre una persona física identificada o identificable» («el interesado») (art. 2), considerando como «identificable» a «toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social». Establece, no obstante, que «no se considerarán de carácter personal los datos reunidos en estadísticas de tal modo que los interesados dejen de ser razonablemente identificados». La LORTAD define como «datos de carácter personal: cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables» (art. 3), quedando, pues, frente a la Ley 12/1989, circunscrita la protección de datos personales al caso de las personas físicas (el proyecto de ley publicado en el «B. O. de las Cortes» de 24-6-1991 contemplaba en una Disposición Final Tercera, luego suprimida, la posibilidad de extensión de ese régimen a las personas jurídicas).

(29) Las expresiones entrecomilladas pertenecen a la E. de M. de la LORTAD. Al distingo entre intimidad y privacidad me referí en «Privacidad y derechos fundamentales», en *Introducción a los derechos fundamentales*, vol. III, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, págs. 1871-1890.

permiten los medios técnicos implica un salto cualitativo que rompe los antiguos moldes sobre el equilibrio de los derechos e intereses en juego en esta materia (30).

En suma, el que los datos resulten susceptibles —como tales o por integración con otros— de producir la identificación de los interesados constituye la connotación característica del «dato personal» protegido por el secreto estadístico. Por eso la Ley 12/1989 excluye del secreto estadístico los datos individuales que hayan llegado a ser anónimos (31) al punto de que «sea imposible identificar a las unidades informantes» —art. 21.b)—. La literalidad de esta previsión legal pudiera dar pie a la interpretación de que el secreto estadístico sólo alcanza a los datos aportados por informantes primarios (32), pero ello no se justificaría en modo alguno. Lo determinante en el secreto estadístico no es que los datos personales hayan sido aportados por los propios afectados, sea con carácter voluntario u obligatorio, sino su disponibilidad por parte de los servicios estadísticos públicos. De ahí que el secreto estadístico deba alcanzar, como se ha dicho, a todos los datos personales obtenidos por tales servicios cualquiera que sea su origen (33) y que consecuentemente la información de los expedientes, re-

(30) Cfr. F. CONESA MADRID, *Derecho a la intimidad informática y Estado de Derecho*, Valencia, 1984, págs. 45 y ss., y M. L. BALAGUER CALLEJÓN, *El derecho fundamental al honor*, Madrid, 1992, págs. 34 y ss. En general, sobre la intimidad, vid. A. GARCÍA DE VITORIA, *El derecho a la intimidad en el Derecho Penal y en la Constitución de 1978*, Pamplona, 1983; P. GÓMEZ PAVÓN, *La intimidad como objeto de protección penal*, Madrid, 1989; T. GONZÁLEZ BALLESTEROS, *La genérica libertad de expresión y la específica libertad de información*, CYR, 44-45, 1989; F. HERRERO TEJEDOR, *Honor, intimidad y propia imagen*, Colex, Madrid, 1990; F. IGARTUA ARREGUI, *La protección del honor y la intimidad*, «Poder Judicial», núm. 5, 1987; F. MORALES PRATS, *La tutela penal de la intimidad: privacy e informática*, Barcelona, 1984; X. O'CALLAGHAN MUÑOZ, *Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen*, ERDP, Madrid, 1991; M. R. RIPOLLÉS SERRANO y E. RIPOLLÉS SERRANO, *Derecho al honor e intimidad y derecho de información*, «RCG», 16, 1989, y J. VIDAL MARTÍNEZ, *El derecho a la intimidad en la Ley Orgánica de 5 de mayo de 1982*, Madrid, 1984.

(31) El procedimiento técnico para lograr ese resultado es el llamado «de disociación» —art. 2.b)—. La LORTAD define: «Procedimiento de disociación: todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a una persona determinada o determinable» —art. 3.f)—. La Ley de estadística de la C. A. de Andalucía exige, en este sentido, que a fin de salvaguardar el secreto estadístico, antes de procesar cualquier información, se separen de la misma aquellos datos que posibiliten la identificación individual (art. 11.2).

(32) En esta línea se sitúan algunas leyes autonómicas de la función estadística pública. «Serán objeto de protección y quedan amparados por el secreto estadístico la totalidad de los datos individuales de comunicación obligatoria» (art. 19 de la Ley de Canarias). La Ley de la C. Valenciana se pronuncia en términos similares (art. 20.1: «Están amparados por el secreto estadístico todos los datos individuales de comunicación obligatoria de carácter privado, personal, familiar, económico o financiero»), remitiendo la protección de los datos derivados de expedientes administrativos y no proporcionados por los administrados como información estadística a la confidencialidad que les reconozca la legislación administrativa (art. 24).

(33) La aplicación del secreto estadístico cualquiera que sea la fuente de información entiendo resulta obligada una vez que el ordenamiento incentiva la conexión —ciertamente cuestionable— entre los ficheros estadísticos y los archivos administrativos.

Se suelen distinguir tres tipos de bases de datos individuales: los registros «administrativos», generados como consecuencia del tráfico jurídico —nacimiento, matrimonio, actos y negocios civiles y mercantiles, otorgamiento de autorizaciones o licencias por la Admi-

gistros y archivos no estadísticos de la Administración, sometida como tal a la legislación administrativa aplicable (34), una vez integrada en el depósito informativo de los servicios estadísticos públicos, quede sujeta al régimen de la función estadística pública (cfr. art. 37.6 LRJ-PAC) y, si se trata de «datos personales», al secreto estadístico (35).

Están en todo caso excluidos del secreto estadístico, aunque su difusión pueda quedar sometida a las condiciones que se establezcan reglamentariamente, los directorios que no contengan más datos que la relación de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos de cualquier clase, en cuanto aludan a su denominación, emplazamiento, actividad y el intervalo de tamaño al que pertenecen (este último dato sólo podrá difundirse si la unidad informante no manifiesta expresamente su disconformidad) (36). Digamos, en fin, que —frente a los «datos personales», sujetos al secreto estadístico en términos casi definitorios de éste— el

nistración, etc.— y, si se trata de los de la Administración Pública, normalmente accesibles al público y utilizables por los organismos de ésta; los llamados registros «de inteligencia» (así, los archivos policiales), que generados a partir de fuentes diversas contienen datos rara vez hechos públicos salvo en los procesos penales; y los registros «estadísticos y de investigación científica», cuyos datos, obtenidos normalmente a través de cuestionarios u otros métodos dirigidos a lograr su comparabilidad, se mantienen separados de la identidad del sujeto registrado para preservar su anonimato. Puede decirse, pues, que los registros «administrativos» son públicos, los «de inteligencia» secretos y los «estadísticos» anónimos.

La conclusión generalizada es que cada tipo de registros debe ser gestionado de modo separado y ser usado sólo para sus respectivos fines, auspicándose que la cesión de datos de unos a otros sólo se produzca bajo condiciones de control. Entre tales condiciones y en lo que se refiere al uso de los registros administrativos con fines estadísticos, se ha propuesto mayoritariamente que sea cuidadosamente regulado, llevado a cabo por personal competente, preservando la confidencialidad o secreto de los datos personales identificables, y sin que de ello puedan derivarse perjuicios para la persona afectada.

Véase sobre todos esos extremos, «Records and Records keepers», en *Records, computers and the rights of citizens, Report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems*, US Department of Health, Education and Welfare, julio de 1973, DHEW Publication NO (US) 73-94, págs. 6 y XXVII.

(34) Cfr. la LRJ-PAC, que en desarrollo del artículo 105.b) de la CE regula el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Para los ficheros automatizados de datos personales, la LORTAD consagra el secreto profesional del responsable de los mismos y de las personas que intervengan en cualquier fase de su tratamiento.

(35) Esta conclusión se deriva de la interpretación sistemática del artículo 15.2 de la Ley 12/1989: «La comunicación a efectos no estadísticos entre las Administraciones y los organismos públicos de la información que obre en los registros públicos no estará sujeta al secreto estadístico, sino a la legislación específica que en cada caso sea de aplicación.» Por tanto, tal comunicación, si se produce a efectos estadísticos, estará sujeta al secreto. El precepto excluye del secreto estadístico la información comunicada «a efectos no estadísticos» porque —se sobreentiende— no será objeto de tratamiento estadístico. Por ello quedará también excluida la información que aun comunicada «a efectos estadísticos» a los correspondientes servicios —donde sí estará sujeta al secreto estadístico— siga formando parte de los archivos o registros administrativos. La Ley de la C. A. de Andalucía resulta absolutamente precisa: «Los datos de origen administrativo quedan amparados por el secreto estadístico dentro de los órganos estadísticos, desde el momento en que se incorporen a los mismos» (art. 9.3).

(36) Artículo 16.5 Ley 12/1989 y también en la legislación autonómica (art. 11.3 de la Ley de la C. A. de Andalucía, art. 21 de la Ley de la C. Valenciana, art. 20 de la de Canarias, etc.).

resto de la información de que disponga la función estadística pública, incluidos los resultados estadísticos finales hasta que no hayan sido hechos públicos, está protegida por el deber de reserva del personal estadístico (arts. 20 y 22 de la Ley 12/1989) o excepcionalmente por el secreto estadístico cuando así esté legalmente previsto (37).

a) *Contenido y alcance del secreto estadístico.*

El secreto estadístico institucionaliza el deber de los servicios de la función estadística pública y de su personal —incluido el de las entidades dependientes de la Administración que ejerzan dicha función y cuantas personas tengan conocimiento de los datos amparados por participar por cualquier vínculo en el proceso estadístico—, en tanto que únicos legitimados para acceder a los mismos, de no comunicarlos fuera del ámbito de la función estadística pública. Este deber, aplicable desde el momento en que los datos son obtenidos por la función estadística pública, se prolonga —aún después de que las personas obligadas concluyan sus actividades profesionales o su vinculación a los servicios estadísticos— por el plazo temporal legalmente previsto para que la consulta pública de tales datos pueda tener lugar, siendo afianzado con las correspondiente sanciones por su incumplimiento (arts. 48 y ss. de la Ley 12/1989 y, en su caso, arts. 36.7 y 36.8 del Código Penal, que tipifican la revelación de secretos por los funcionarios públicos) y otras técnicas de refuerzo: medidas especiales para su preservación —conservación, custodia, etc., de los datos— y la citada prohibición temporal de la consulta pública de los mismos.

Aunque la Ley 12/1989 literalmente se refiere a la obligación de «no difundir» los datos protegidos (art. 13.3) (38), el deber de secreto exige la no

(37) La Ley de la C. A. de Andalucía (arts. 12.2 y 25) aplica el secreto estadístico a toda la información estadística, incluidos los resultados estadísticos hasta el momento de su publicación oficial.

(38) La Ley de Canarias define el secreto estadístico como «obligación de no divulgar ni comunicar aquel conocimiento que una persona posee como consecuencia de la actividad estadística, así como la obligación de no actuar sobre la base de dicho conocimiento» (art. 18.1). Para la Ley de la Comunidad Valenciana, «la obligación de mantener el secreto estadístico comporta que los datos individuales de comunicación obligatoria no pueden ser hechos públicos, ni comunicados a ninguna otra persona, pública o privada, salvo que se trate de instituciones vinculadas por el secreto estadístico y que tal comunicación tenga por exclusiva finalidad otra actividad de carácter estadístico» (art. 22). La Ley de la C. A. de Andalucía «entiende por secreto estadístico aquel conocimiento que una persona posee como consecuencia de actividad estadística y respecto del cual tiene obligación de no divulgar, comunicar ni actuar sobre la base de dicho conocimiento» (art. 8.1), determina que «no se podrán suministrar o difundir datos individuales de personas físicas o jurídicas e igualmente aquellos datos que por su estructura o grado de desagregación permitan obtener a partir de ellos información individualizada» (art. 10) y prohíbe la transmisión de cualquier información estadística salvo entre organismos con competencia estadística y al solo efecto de la elaboración de estadísticas (art. 25).

La Ley de 1945 y su Reglamento resultaban ciertamente precisos. El personal del INE estaba sujeto a la obligación de «absoluto secreto» (art. 8 de la Ley) sobre los datos, los resultados obtenidos y las restantes tareas del proceso estadístico tanto *ad extra* («Los datos

comunicación de datos personales fuera del ámbito de la función estadística pública tanto *ad extra* como *ad intra* de las Administraciones y otros organismos públicos cualquiera que sea su naturaleza (art. 14.1). Salvo que la comunicación se produzca «a efectos estadísticos», es decir, cuando los destinatarios sean órganos y servicios de la función estadística pública, el destino de los datos remitidos sea la elaboración de estadísticas de su competencia y aquéllos dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico (principios de «especialidad de los datos remitidos» y de «especialidad de los destinatarios») (art. 15) (39).

facilitados para la formación de censos y estadísticas serán objeto de absoluto secreto. Los datos estadísticos no podrán facilitarse ni publicarse más que en forma numérica, sin referencia alguna de carácter individual») como *ad intra* de la Administración estadística (la prohibición de comunicación, incluso a «compañeros que sean ajenos al dato o hecho», se extendía a «todo dato, cifra, estimación, objeción, informe, proyecto o acuerdo interno de la labor estadística oficial en tanto no recibieran aprobación superior y orden de difusión o publicación, y, en general, cuantos hechos, de servicio o personal, deban ser objeto de resoluciones superiores mientras éstas no se adopten») (cfr. arts. 139 y 82 del Reglamento).

Nuestro ordenamiento de la función estadística pública resulta en este apartado más estricto que los textos generales sobre protección de datos. La *US Privacy Act* de 1974 admite la revelación de los datos personales a petición o con el consentimiento escritos del individuo al que pertenezcan y en todo caso a los directivos y empleados del órgano responsable del registro, a la Oficina del Censo, a efectos de investigación científica, y a otros órganos administrativos para la aplicación de las leyes si así estuviera legalmente establecido —Sección 522.b) de la Ley—.

La Directiva, en su primera versión, consideraba legítima la comunicación de datos personales obrantes dentro de la Administración, necesaria para el ejercicio de las funciones del órgano que comunique o del que solicite la comunicación, o a petición de parte legitimada (art. 6), exigiendo, no obstante, la incorporación de los ficheros y registros cuyos datos puedan ser comunicados en un registro especial dependiente de la autoridad de control de datos (art. 7) y el consentimiento del afectado para el uso de los mismos. La propuesta de Directiva modificada, de 1992, ha suprimido esa regulación de la «comunicación» de datos que engloba en el concepto de «tratamiento» —art. 2.b)—, pero ofrece una panoplia de técnicas formales de garantía: la comunicación —como tratamiento— será posible «si es necesaria para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio de autoridad pública» (art. 7), teniendo el afectado derecho a conocer el destino y destinatario de la comunicación (art. 10), a ser informado de toda comunicación efectuada a un tercero (art. 12) y a oponerse, con derecho a previo aviso, por motivos legítimos a su tratamiento y comunicación (art. 15).

La LORTAD proclama los principios de racionalidad (no utilización de los datos personales para finalidades distintas de aquellas para las que fueron recogidos) (art. 4.2) y de autodeterminación o consentimiento del afectado (para la obtención de los llamados «datos sensibles», para el tratamiento de cualesquiera datos personales y para su cesión) (arts. 6.1 y 11.1). No obstante, ese consentimiento no será preciso para el tratamiento de datos personales recogidos en el ejercicio de sus funciones por las Administraciones Públicas (art. 6.2), para su cesión cuando así lo prevea una ley (art. 11.1) y, si se trata de ficheros de titularidad pública y en determinados casos, entre o en el seno de las Administraciones Públicas (arts. 11; 2, 2 y 19.1 *a contrario*). Previsiones éstas ciertamente discutibles y que aminoran la garantía de la privacidad de los afectados frente al poder público así como el principio de secreto que, recogido con carácter general en el artículo 10 de la LORTAD, queda asegurado, sí, frente a los privados, pero en absoluto en el seno de la Administración o entre Administraciones.

(39) Así, el Plan Estadístico Nacional 1993-1996 prohíbe la ejecución de estadísticas públicas a partir de datos recogidos directamente para este fin o procedentes de archivos administrativos a menos que la unidad ejecutora sea un servicio estadístico de los previstos en el artículo 23 de la Ley 12/1989 y que cumpla las exigencias sobre secreto estadístico y neutralidad operativa (art. 5 del Real Decreto 136/1993).

La Ley 12/1989 no incluye prohibición expresa alguna de comunicar tales datos más allá del deber exigible a los servicios de la función estadística pública y su personal. Ahora bien, de la prohibición legal de la consulta pública de los datos personales, a la que después nos referiremos, pudiera colegirse la absoluta indisponibilidad comunicativa de los mismos (40). En definitiva, ¿tiene el secreto estadístico carácter absoluto más allá del deber que vincula al personal de la función estadística pública y los datos protegidos por el mismo el de materia indisponible para la comunicación?

Debemos distinguir entre la «publicidad», como comunicación al público de la información de que se trate; el «secreto», que obliga a la indisponibilidad comunicativa sobre una materia; y la «transparencia», que, como concepto intermedio, consagra la disponibilidad sobre la información por quienes tengan un derecho o interés legítimo a tal efecto. A su vez, cuando el texto positivo regula un supuesto de secreto debe verificarse su carácter relativo o absoluto: en el primero, la indisponibilidad comunicativa afecta sólo a determinadas personas; en el segundo esa indisponibilidad, salvo para terceros expresamente legitimados, es absoluta. Este es, por ejemplo, el caso del llamado «secreto oficial» (Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por Ley 48/1976, de 7 de octubre, y desarrollada por Decreto 242/1969, de 20 de febrero), predicable de toda una materia informativa (las así declaradas por ley o «clasificadas» como tales) respecto de la que el ordenamiento establece una prohibición general y absoluta de comunicación, difusión, publicación y utilización (art. 13) y una obligación general y absoluta de secreto para cualquier persona (art. 9).

No es éste el caso del secreto estadístico, que por ello tiene sólo carácter relativo, construido como está sobre el específico deber del personal de la función estadística pública (específico, por su peculiar régimen y porque el deber de secreto de los funcionarios ha quedado, como tal, descategorizado) (41) y de una excepción temporal a la transparencia de la Administración (como veremos, el acceso a los datos protegidos —incluso por parte de sus titulares— sólo es legítimo una vez transcurrido el plazo legalmente establecido al efecto). El secreto estadístico no convierte, pues, los datos protegidos en materia indisponible para la comunicación entre terceros, no existiendo fuera de los órganos y el personal de la función estadística pública un deber legal de secreto respecto de dicha información (42). Lo que ob-

(40) Esta es la determinación de la Ley de la C. A. de Canarias. Partiendo de que los datos amparados por el secreto estadístico «solamente podrán ser conocidos y utilizados por quienes deban emplearlos para la realización de estadísticas» (art. 18), extiende el deber de secreto a cualquier persona que llegara a conocer los datos protegidos: «quienes no estando sometidos al deber de secreto estadístico tuvieren conocimiento de datos amparados por el mismo por incumplimiento del deber de secreto estadístico de los obligados a él, quedarán obligados también a su cumplimiento» (art. 22.3).

(41) La Ley de Funcionarios Civiles de 1964 lo consagraba en su artículo 88.d); pero este precepto fue derogado expresamente por la Ley 30/1984, de Reforma de la Función Pública, que, al igual que el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado —RD 33/1986, de 10 de enero—, sólo contempla la violación de secretos oficiales y el deber de sigilo de los funcionarios.

(42) El secreto jurídicamente absoluto —salvo en materias excepcionales— es contra-

viamente no excluye la responsabilidad de los obligados al secreto por efectuar la comunicación ilegal que abriera el dato protegido a la comunicación entre terceros; ni la de tales terceros por el daño que la comunicación o difusión de los datos protegidos pudiera producir (en virtud de las normas civiles o penales aplicables por lesión de derechos y bienes jurídicos protegidos en los procesos de comunicación —el honor, la intimidad, el acceso ilegítimo a la información ajena, etc.—; pero no por la infracción del para ellos inexistente deber de no comunicar tales datos) (43).

Este carácter relativo del secreto estadístico no debe sorprendernos. Incluso el ordenamiento garantizador más estricto —el penal— lo que bajo el tipo de violación de secreto al cabo reprueba no es sino el abuso de la privilegiada situación que para el conocimiento de lo ajeno otorgan algunas situaciones (la del funcionario respecto de la información oficial o de particulares reputada de secreto que conozca por razón de su cargo —arts. 367 y 368 CP—; la de los administradores, dependientes y criados respecto de los secretos de su principal —art. 498 CP—; la de los empleados respecto a la empresa —art. 499 CP—) o los medios empleados para el logro de esa información (apoderamiento de papeles o cartas —art. 497 CP— o interceptación de sonido por medios técnicos —art. 497 bis CP—). Pero no consagra una indisponibilidad absoluta de esos contenidos informativos que vincule bajo sanción penal a cualesquiera personas.

Cuestión distinta es si el secreto estadístico, además de a los órganos y al personal de la función estadística pública, obliga también al resto de los órganos y el personal de la Administración Pública que pudieran tener conocimiento de los datos protegidos. Teniendo en cuenta que la comunicación de los datos protegidos entre órganos de una Administración o entre Administraciones está prohibida salvo que la misma tenga lugar a efectos estadísticos (art. 15 de la Ley), si el acceso a los mismos tiene lugar en virtud de esa comunicación a efectos estadísticos, sus destinatarios quedarán igualmente obligados al secreto. En otro caso habrá de estarse a la correspondiente norma reguladora del secreto, reserva, sigilo, etc., aplicable por

rio a la lógica de las cosas que impide prohibir el libre flujo de la información y del proceso social de comunicación, incluso en el caso de los datos personales protegidos por el Derecho. Quizá por ello la Directiva permite que los Estados miembros establezcan excepciones «en lo que respecta al tratamiento de datos personales para fines periodísticos efectuado por los organismos de prensa y del sector audiovisual, así como por los propios periodistas», «con objeto de conciliar el derecho a la intimidad con las normas que rigen la libertad de expresión», y auspiciando que los sectores profesionales elaboren Códigos de conducta nacionales y europeos sobre la base de los principios contenidos en la Directiva (arts. 19 y 28). La LORTAD recoge esta misma técnica remitiendo a la autorregulación de los diversos sectores de actividad que podrán elaborar Códigos deontológicos o de buena práctica profesional (art. 13). Estas previsiones intentan equilibrar la posición preferente que los ordenamientos otorgan a la libertad de información sobre otros derechos fundamentales en eventual conflicto (así, STC 171/90, FJ 5) con la autorregulación de los agentes directos de la libertad informativa.

(43) La Directiva admite la comunicación de datos personales obrantes en los depósitos informativos públicos a quienes invoquen un interés legítimo en las condiciones que precise la legislación estatal y siempre que dicha comunicación se notifique al titular de los datos y los archivos de datos comunicables se inscriban en un registro especial dependiente de la Autoridad de Control.

la condición de autoridad o funcionario público del sujeto de que se trate y en todo caso a la responsabilidad que corresponda si se tratara de un acceso indebido a los mismos (incluida la del personal estadístico que los hubiera comunicado a efectos «no estadísticos», es decir, a órganos o personal sin competencia estadística). Más estricta también en este caso resulta la legislación autonómica, en concreto la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, que prevé la operatividad del secreto estadístico también para los demás órganos y personas del ente en que se integren los servicios estadísticos (art. 22.3).

b) *La prohibición de la consulta pública de los datos protegidos.*

Los datos obrantes en los servicios de la función estadística pública que afecten a personas físicas o jurídicas no pueden ser públicamente consultados sin que medie el consentimiento expreso de los afectados o hasta que hayan transcurrido veinticinco años desde su muerte si la fecha es conocida o, en otro caso, cincuenta años a partir de la fecha de la obtención de los mismos —las normas reglamentarias pueden disponer, atendidas las peculiaridades de cada encuesta, períodos menores de duración, nunca inferiores a quince años, para la posibilidad de su consulta pública (art. 19)—. Esta prohibición parece extenderse incluso a los propios titulares de los datos protegidos, pues la Ley 12/1989 expresamente sólo les reconoce el derecho de acceso a sus datos si éstos figuran en directorios no amparados por el secreto estadístico (art. 19.3) (44).

Resulta contradictorio que no se reconozca a los titulares de los datos ese derecho y que, sin embargo, se exija su consentimiento para que la consulta pública de los mismos pueda tener lugar antes del plazo establecido al efecto (art. 19.2 de la Ley y art. 9.4 de la andaluza) o se permita la renuncia por el informante primario a que la Administración cumpla con el deber de secreto estadístico (art. 23 de la Ley de Canarias). Por lo demás, ello podría hacer inconsistentes algunas previsiones de la Ley 12/1989 respecto de las que dicho acceso podría operar como garantía de su cumplimiento (el contraste de que los servicios de la función estadística pública no disponen de datos insusceptibles de ser objeto de información estadística —los referentes a la intimidad, etc.—, su rectificación, o el cotejo de que no han sido utilizados para finalidades distintas de las estadísticas). Pudiera por ello concluirse que el reconocimiento restringido —casi el silencio— que la Ley 12/1989 guarda sobre el derecho de acceso a los propios datos personales debiera colmarse mediante la supletoriedad de otras normas; pero es lo cierto que los textos generales sobre protección de datos, cuando

(44) Como excepción, la Ley 12/1989 (art. 19.3) prevé que puedan ser facilitados datos protegidos, siempre después de veinticinco años desde su recepción por los servicios estadísticos a quienes en el procedimiento que se determine reglamentariamente acrediten un interés legítimo. La legislación autonómica es menos flexible (así, la Ley de la C. Valenciana permite se faciliten tales datos a efectos de análisis histórico una vez transcurridos sesenta años).

de datos estadísticos se trata, o bien recogen esta restricción como excepción a ese derecho que los mismos consagran o bien remiten a lo que disponga la normativa estadística (45).

c) *Medidas organizativas para la protección del secreto estadístico.*

La información obtenida por los servicios estadísticos públicos ha de ser oportunamente conservada y custodiada por aquéllos, no obligadamente en sus soportes originales siempre que su contenido se traslade a soportes informáticos o de otra naturaleza, y pudiendo acordar su destrucción cuando resulte innecesaria (art. 22). En todo caso, los datos que sirvan para la identificación inmediata de los informantes —entiendo que de los titulares de los datos— han de guardarse bajo claves, precintos o depósitos especiales, así como ser destruidos cuando su conservación ya no sea necesaria para el desarrollo de las operaciones estadísticas (art. 18). En idéntico sentido se pronuncia la legislación autonómica, por ejemplo la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 23 y ss.), que, por lo demás, incluye un mandato de inmediata «disociación» de los datos personales recogidos estableciendo que antes de procesar cualquier información se separen de la misma aquellos datos que posibiliten la identificación individual (art. 11.2) (46).

2. *Principio de especialidad: su incidencia sobre los datos protegidos por el secreto estadístico*

2.1. *Significado y alcance.*

En virtud del principio de especialidad (art. 4.1 de la Ley) las estadísticas públicas quedan legitimadas tan sólo por los fines que las justifican (los cuales deben ser enunciados por el Plan Estadístico Nacional o el Real Decreto que ha de habilitar su realización —arts. 7 y 8 de la Ley—) y «es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elabora-

(45) La *UU Privacy Act* de 1974 reconoce el derecho de todo individuo a acceder a sus datos personales existentes en un sistema de registros y a solicitar su modificación —Sección 522.d) de la Ley—. La Directiva exige que los Estados miembros reconozcan al interesado el derecho a obtener la confirmación de la existencia o inexistencia de datos personales e información sobre su origen y utilización y a su rectificación, supresión o bloqueo (art. 13); pero permite la excepción del derecho de acceso a tales datos si los mismos se van a tratar con fines estadísticos (art. 14.3).

(46) La Directiva exige que los datos sean conservados en forma que no permita la identificación del interesado durante un período superior al necesario para los fines de su registro —art. 6.e)—, así como determinadas técnicas para la protección de los ficheros contra su destrucción, pérdida accidental, alteración, y el acceso a cualquier otro tratamiento no autorizado de datos personales (art. 17).

ción de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos» (art. 4.4) (47).

En el caso de los datos personales, dicho principio impide además que los mismos se destinen a finalidades distintas de las estadísticas (48). Esta restricción resulta característica en todo registro estadístico de datos pues sólo a partir de ella —y del objetivo subyacente: que los mismos no sean utilizados para adoptar una decisión administrativa individualizada que pueda perjudicar a la persona de que se trate— se puede generar la confianza social necesaria para que la colaboración ciudadana y la veracidad de los datos aportados permitan la fiabilidad de las estadísticas públicas (49). Ahora bien, ¿supone ello —dado el tenor literal del precepto transcrito— que los datos personales de que dispongan los servicios estadísticos públicos procedentes de fuentes no estadísticas de la Administración o como consecuencia de su propia actividad sí podrán ser utilizados para finalidades no estadísticas?

Entiendo hay que efectuar una lectura del artículo 14.2 de la Ley 12/1989 que supere su mero tenor literal. En otro caso —si se limitara a los datos obtenidos directamente de los propios informantes— el principio de especialidad tendría sobre los datos personales alcance más restringido que el de secreto estadístico, el cual hemos visto exige que tales datos, cualquiera que sea su origen, no sean comunicados ni *ad extra* ni *ad intra* de la Administración salvo a efectos estadísticos. Pues bien —conectando el principio de secreto estadístico con el de especialidad—, entiendo que precisamente porque toda comunicación de tales datos *ad intra* de la Administración que no sea a efectos estadísticos (es decir, con destinatarios y finalidades estadísticas *ex art.* 15.2 de la Ley) está legalmente prohibida, en ningún caso tales datos «estadísticos» —todos ellos y no sólo los suministrados por los propios informantes primarios— podrán ser utilizados por la Administración con fines no estadísticos, pues ello supondría una actuación *ultra vires* del fin de su recepción.

En suma, la Administración no puede utilizar para finalidades no estadísticas los datos personales de que disponga su función estadística pública (50). Lo que ciertamente no impide que los datos personales obrantes

(47) Bajo idéntico significado, la LORTAD contempla los llamados principios de «congruencia» y «racionalidad», y la Directiva, dentro de los «principios relativos a la calidad de los datos», la necesidad de que «los datos sean recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos y utilizados de manera compatible con dichos fines» —art. 6.b)—.

(48) Artículo 14.2: «Queda prohibida la utilización para finalidades distintas de las estadísticas de los datos personales obtenidos directamente de los informantes por los servicios estadísticos» (cfr. además sus arts. 13 y 15). En términos más precisos la Ley de la C. A. de Andalucía: «Los datos solicitados con fines estadísticos no podrán ser utilizados en ningún caso con otros fines» (art. 11.1).

(49) Tan es así que la *US Privacy Act* de 1974 definió el «registro estadístico» como el «comprendido en un sistema de registros llevado a efectos de investigación o información estadística solamente y no usado, en todo o en parte, para adoptar una decisión acerca de un individuo identificable».

(50) Resulta por ello más precisa la determinación del artículo 18 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias: «Los datos amparados por el deber de secreto estadístico solamente podrán ser conocidos y utilizados por quienes deban emplearlos para la realiza-

en los archivos y registros de sus servicios no estadísticos no puedan ser utilizados por la Administración, de acuerdo con la legislación aplicable, para finalidades no estadísticas, ya que es a partir de su puesta a disposición de la función estadística pública cuando los mismos quedan protegidos por el secreto estadístico.

2.2. *Un test al respecto: las previsiones del Plan Estadístico Nacional 1993-1996 y del Plan Estadístico de Cataluña 1992-1995.*

Esta conclusión acerca de la indisponibilidad por la Administración sobre los datos estadísticos personales pudiera parecer en exceso drástica. Quizá no lo sea tanto si se repara en el poder que la función estadística pública puede poner en manos de la Administración, cuando la misma se concibe, ligada a la explotación informática de toda la información existente en manos públicas, como un instrumento al servicio de los poderes públicos y en términos que rozan las lindes de lo que cabalmente constituye actividad estadística.

El listado de estadísticas incluidas, por ejemplo, en el Plan Estadístico Nacional (PEN) 1993-1996 pone de manifiesto los delicados terrenos que las mismas pisan así como el afán de exhaustividad informativa que preside su programación. Tales estadísticas (ni mucho menos todas ellas se conciben como operaciones por muestreo) frecuentemente persiguen un conocimiento pormenorizado de datos sobre los ciudadanos (así, titulares

de estadísticas y otras actuaciones de esta naturaleza previstas en la ley y exclusivamente para dicha finalidad... El suministro de datos estadísticos no producirá efecto alguno en otro ámbito diferente al de carácter estadístico.»

En su ámbito de aplicación, la LORTAD prohíbe que los datos personales se usen para finalidades distintas de aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos (art. 4.2). No obstante, permite su cesión «para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario» con el consentimiento del afectado, salvo que lo autorice una ley u otros supuestos de excepción, especialmente la cesión entre Administraciones Públicas (art. 11). En mi opinión, la LORTAD no garantiza suficientemente los principios de congruencia y racionalidad en el uso de los datos personales obrantes en ficheros automatizados de titularidad pública, dada la regulación difusa y llena de excepciones que incorporan sus artículos 11 y 18 y ss. En todo caso, como determinación capital, su artículo 12 recoge el derecho de los afectados a impugnar los actos administrativos que impliquen una valoración de su comportamiento cuyo único fundamento sea un tratamiento automatizado de datos de carácter personal que ofrezca una definición de sus características o personalidad.

Por su parte, la Directiva, en la propuesta inicial, admitía el tratamiento de datos con finalidad distinta de aquellas para las que se estableciera el fichero o base de datos, aunque en términos muy restrictivos: cuando el interesado dé su consentimiento, se actúe conforme a una ley que fije los límites de ese tratamiento, no se oponga un interés legítimo del interesado, o sea necesario para prevenir una amenaza inminente al orden público o una violación grave de los derechos de terceros (art. 5). En la posterior propuesta modificada de 1992 estas previsiones han desaparecido. En todo caso se consagra el derecho de los interesados a no tener que someterse a ninguna decisión administrativa que implique una apreciación de su comportamiento fundada únicamente en un tratamiento automatizado de datos personales que dé una definición de su perfil o personalidad (art. 16). (Recordemos, no obstante, que ni la Directiva citada ni la LORTAD resultan directa y plenamente aplicables a los registros de datos estadísticos.)

de explotaciones agrarias, empresas, hoteles, agencias de viajes, personal empleado, nombre y direcciones de los empresarios, alumnos matriculados y aprobados, becarios, profesores, incluso «profesionales del teatro por enumeración completa», pensionistas, profesionales colegiados, etc.), cuando no ámbitos mucho más sensibles (estadística estatal del SIDA, de toxicómanos, de interrupción voluntaria del embarazo, de discapacidades, deficiencias y minusvalías, de detenidos, delincuentes y reclusos, etc.) (51).

Más preocupantes aún pueden resultar las previsiones del Plan Estadístico de Cataluña 1992-1996, aprobado por Ley 30/1991, de 13 de diciembre, de la Generalidad. Concebido como un instrumento que permita «el conocimiento de la realidad económica, demográfica y social de Cataluña y sea útil a la toma de decisiones de las instituciones públicas y los agentes sociales», incluye un interminable repertorio de objetivos operativos que, ligados a las políticas de la Generalidad (los mismos se listan clasificados por los Departamentos competentes en la materia de que se trate), revelan un afán de información sobre la sociedad y sus componentes y una conexión de dicha información con el ejercicio del poder público ciertamente evocadores del *Big Brother* de ORWELL (52).

(51) Cfr. el Anexo al Real Decreto 136/1993, de 19 de enero, que aprueba el Plan Estadístico Nacional 1993-1996.

(52) Los objetivos operativos del Plan (cfr. «BOE» del 30-1-1992) incluyen, entre otros convencionales (así, conocer la estructura de la población de Cataluña, las causas de muerte, el número de vehículos registrados, etc.), conocer «exhaustivamente» (*sic*) la denominación, domicilio y otras características de los clubes y asociaciones deportivas de Cataluña, de las cafeterías y restaurantes con licencia de juego, de todos los centros de enseñanza de Cataluña, de las empresas editoriales, periodísticas, cinematográficas y discográficas, de los cines y teatros, de los centros sanitarios y hospitalarios, así como de la situación económica de éstos, de las entidades de seguros médicos, de los centros y servicios de atención a la drogodependencia, de las sociedades cooperativas, sociedades anónimas laborales, asociaciones profesionales y mutualidades laborales, de todos los centros de trabajo de Cataluña, de las fundaciones y asociaciones, de los alojamientos, hoteles, *campings* y agencias de viajes, y de las empresas y establecimientos, locales, industrias, empresas agrarias, de construcción, de transportes, etc.

Pero este Plan supera la elaboración de tales directorios, adentrándose en terrenos mucho más delicados. Así, incluye también como objetivos operativos: conocer el número y características de los practicantes de deportes y el tipo de actividades y el lugar donde se desarrollan, el número y características de las emisoras de radiodifusión y televisión local en funcionamiento en Cataluña, de los servicios realizados de atención al ciudadano en materia de recepción de señales de radio y televisión en Cataluña, de los profesores y alumnos de todos los niveles de la enseñanza, de los actos de conciliación individual, de las huelgas y los cierres patronales, de las pérdidas laborales que producen y de los expedientes de regulación de empleo, así como los trabajadores afectados, y las causas y medidas adoptadas al respecto, etc. Se incluyen asimismo como objetivos del Plan el conocimiento de magnitudes objetivas —con repercusión no obstante en el ámbito individual— como, por ejemplo, el grado de ocupación del espacio radioeléctrico en Cataluña, realizando un seguimiento de las frecuencias radioeléctricas en funcionamiento; de las *ratios* económicas y financieras de las empresas, realizando una intervención complementaria a la información existente sobre sus balances; de los precios de los productos y resultados económicos de las empresas, el número y características de las viviendas y locales, de las licencias de edificación solicitadas y las características de la construcción, de los préstamos para compra y rehabilitación de viviendas.

Incorpora, en fin, como objetivo de la información apartados donde los datos tienen obviamente el carácter de sensibles. Así, las causas de morbilidad hospitalaria, los casos de enfermedades de declaración obligatoria, brotes epidémicos y enfermedades contagio-

La existencia en manos públicas de un depósito informativo como el que podría resultar del cumplimiento de tales objetivos operativos nos reafirma en nuestras anteriores conclusiones. El Plan Estadístico de Cataluña incluye ciertamente una referencia —más bien una enunciación— a la necesidad de «aumentar la protección de la intimidad y la compatibilidad con el derecho a recibir y transmitir información definiendo métodos apropiados para preservar el secreto estadístico»; pero una previsión como ésta, tan desmedrada en el texto del Plan y de la Ley de la Generalidad que lo aprueba, frente a la prolijidad y alcance de sus objetivos operativos, justifica insistentemente en el principio de especialidad como garantía de los derechos fundamentales de la persona, como también en el hecho de que sin un estricto respeto de dicho principio, el secreto estadístico pudiera revelarse como una institución hipócrita (si se concluyera que el mismo protege los datos personales obrantes en el depósito informativo de la función estadística pública del conocimiento ajeno a la Administración, pero no le impide a ésta dicho conocimiento y un uso ilimitado y además secreto de esa información).

Así pues, los poderes públicos podrán usar para el desarrollo de sus políticas y el ejercicio de sus competencias la información producto de sus estadísticas —en el marco de los fines justificativos de éstas—, aunque siempre una vez disociados y «anonimizados» los datos personales utilizados, pero en ningún caso podrán basar sus decisiones administrativas concretas en los «datos personales» de que disponga la función estadística pública (53). De no ser así, quedaría defraudado el principio de especialidad y su núcleo definidor: impedir que de la utilización por la Administración de los datos personales de que disponga la función estadística pública pueda derivarse ningún efecto lesivo para los individuos afectados.

3. *Principio de proporcionalidad*

En virtud del principio de proporcionalidad, habrá de observarse «el criterio de correspondencia entre la cuantía de la información que se solicita y los resultados de su tratamiento se pretenda obtener (arts. 4.1 y 5 de la Ley). Se trata, como dice la Ley de la Comunidad Autónoma de An-

sas, explotando los partes médicos y los ficheros de enfermos; las características de la población reclusa, de los jóvenes atendidos por centros de reinserción juvenil; los hábitos y condiciones de vida de la población catalana y sus comportamientos culturales, sanitarios, deportivos y asociativos; los principales aspectos de la movilidad social y de la marginación social en Cataluña; las características básicas del colectivo de personas con discapacidades o minusvalías; la evaluación del grado de conocimiento del catalán de la población residente en Cataluña, realizando con la explotación del Censo de población un censo lingüístico; y las características de los colectivos de personal de la Administración autonómica y local de Cataluña, realizando una recopilación y tratamiento de los correspondientes expedientes.

(53) Principio recogido por la LORTAD, que contempla, para su ámbito de aplicación, la impugnación por el afectado de los actos administrativos que impliquen una valoración de su comportamiento cuyo único fundamento sea un tratamiento automatizado de datos de carácter personal que ofrezca una definición de sus características o personalidad (art. 12). En idéntico sentido, el artículo 16 de la Directiva.

dalucía, de que «no se soliciten más datos que los estrictamente necesarios para la elaboración de estadísticas».

Dicho principio queda literalmente referido en la Ley 12/1989 a la recogida de la información. Sin embargo, entiendo que el mismo —reducción de la información al mínimo adecuado—, al menos por lo que respecta a los datos de carácter personal, debe aplicarse no sólo en la fase de recolección de los datos, sino también en lo que al tratamiento y almacenamiento de los mismos en forma identificable respecta (54).

4. *Principio de transparencia*

El principio de transparencia de la función estadística pública exige (arts. 4.1 y 3 y 11 de la Ley y en similar sentido la legislación autonómica) que los informantes primarios de quienes aquélla recabe datos tienen derecho a obtener —y los servicios estadísticos la obligación de proporcionarles— información «suficiente» acerca de la naturaleza, características y finalidad de la estadística de que se trate, la voluntariedad u obligatoriedad de su colaboración, la protección que el secreto estadístico dispensa a los datos obtenidos, así como de las sanciones en que podrían incurrir por no colaborar o por facilitar datos falsos, inexactos, incompletos o fuera de plazo.

La transparencia (recordemos, adecuada disponibilidad sobre la información por quienes acrediten un derecho o interés legítimo al respecto) queda así restringida en el campo estadístico, lo cual no debe sorprendernos pues ya dijimos que los textos sobre protección de datos suelen admitir criterios más restrictivos para los datos estadísticos. En todo caso, los directorios estadísticos —como tales no amparados por el secreto estadístico— pueden ser difundidos en las condiciones que se establezcan reglamentariamente sin perjuicio del deber de reserva que con carácter general incumbe al personal estadístico responsable (arts. 16.5 y 20.3 de la Ley); la descripción de las características metodológicas de las estadísticas, incluso antes de que sean hechas públicas, estarán en todo caso a disposición de quien las solicite (art. 21.2); los datos individuales que no estén amparados por el secreto estadístico porque hayan llegado a ser anónimos al punto de que sea imposible identificar a las unidades informantes podrán ser facilitados por los servicios estadísticos a quien lo solicite (art. 21), como también las tabulaciones o elaboraciones estadísticas distintas de los resultados estadísticos publicados siempre que quede preservado el secreto estadístico —art. 21.a)—. Previsiones análogas, así como el derecho a obtener certificaciones oficiales al respecto, en especial en lo que a los resultados

(54) Esta es la solución de la LORTAD como expresión del que denomina principio de «congruencia»: sólo se pueden recoger datos de carácter personal para su tratamiento automatizado así como someterlos al mismo cuando tales datos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades legítimas para las que se hayan obtenido (art. 4.1).

estadísticos se refiere, se incluyen en la legislación autonómica siempre que el secreto estadístico quede garantizado.

V. PRINCIPIOS TÉCNICO-FUNCIONALES

La función estadística pública ha de desarrollarse asimismo de acuerdo con una serie de principios connaturales a la actividad estadística como tal y a su ejercicio por entes públicos: principio de colaboración con la función estadística pública, de planificación y programación, de normalización técnica, de coordinación y cooperación funcional, de publicidad de los resultados estadísticos, de objetividad y neutralidad operativa, y de interés público.

1. *La colaboración con la función estadística pública*

El principio de colaboración con la función estadística pública mediante la aportación de datos concreta en este sector el principio general de colaboración con la Administración (art. 39 de la LRJ-PAC). Esa colaboración puede tener carácter voluntario u obligatorio. La aportación de datos será obligatoria sólo cuando se trate de estadísticas cuya elaboración lo precise y así se establezca por ley, la cual deberá, entre otros extremos, contemplar el colectivo de personas y el ámbito territorial de referencia —art. 7.2.c) Ley 12/1989—. Serán en todo caso de aportación voluntaria y sólo podrán recogerse mediando el consentimiento expreso de los interesados los datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, como dijimos, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar (art. 11.2 Ley 12/1989).

El principio de colaboración vincula a todas las personas, físicas o jurídicas, residentes en España, así como a todas las instituciones, entidades y Administraciones Públicas (arts. 10.2 y 3). Esa colaboración queda reforzada —como deber— en el caso de los órganos administrativos, autoridades y funcionarios respecto de los datos obrantes en fuentes administrativas que estén bajo su custodia (55), si bien podrán exceptuarse de ese deber los órganos públicos que custodien o manejen datos relativos a la seguridad del Estado y la defensa nacional. En cuanto a los datos de naturaleza tributaria se estará a lo dispuesto en la legislación específica en la materia (art. 10.4).

Sean los datos de aportación obligatoria o voluntaria, el principio de colaboración exige que aquéllos se proporcionen de forma veraz, exacta,

(55) El deber de colaboración, cuando se sustancia a través de relaciones interadministrativas de los órganos con competencia estadística de las distintas Administraciones, debe matizarse con lo establecido acerca de tales relaciones por la propia Ley 12/1989 (arts. 40 y ss.).

completa y dentro de plazo. Correlativamente, la función estadística pública deberá recabar los datos de las personas y entidades que proceda directamente o por cualquier medio que asegure la comunicación directa de aquéllas con los servicios estadísticos o sus agentes (art. 12), proporcionando a las mismas, en aplicación del principio de transparencia, información suficiente sobre los extremos anteriormente mencionados.

2. *Principio de planificación y programación: el Plan Estadístico Nacional*

El desarrollo de la función estadística pública exige la oportuna ordenación y programación de las estadísticas públicas así como la previsión de los medios necesarios para su ejecución. En el ámbito estatal, la Ley 12/1989 —sin perjuicio de que los distintos servicios de la Administración del Estado pueden realizar los estudios y encuestas de carácter cuantitativo precisos para el normal desempeño de sus funciones— establece una gradación de instrumentos sucesivos a cse respecto: el Plan Estadístico Nacional, los Planes y Programas que lo desarrollen, los Proyectos que sirvan para la ejecución estadística y la propia ejecución de las estadísticas.

El Plan Estadístico Nacional (PEN) es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración del Estado. Aprobado por Real Decreto y con una vigencia de cuatro años, incluirá las estadísticas que hayan de elaborarse en el cuatrienio por la Administración del Estado o entidades dependientes, ya directamente, ya con la participación de la Administración Local o autonómica. En el PEN, donde *ex lege* deben incluirse aquellas estadísticas cuya realización resulte obligatoria por exigencia de la normativa de la CEE (art. 45.2), deben precisarse: el contenido y fines de las estadísticas incluidas en el mismo, los organismos intervinientes en su elaboración, el colectivo de personas y el ámbito territorial de referencia, así como su financiación. Para la ejecución del PEN han de ser aprobados por Real Decreto los correspondientes Programas estadísticos anuales, donde se incluirán las acciones a desarrollar (56). En todo caso, el Gobierno puede aprobar por razones de urgencia la realización de estadísticas no incluidas en el PEN mediante Real Decreto, que ha de especificar los extremos que aquél debe precisar para las estadísticas que incluya. Estos instrumentos se completan, de otra parte, con los Planes Estadísticos Sectoriales que pueden ser formulados por los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales en materias propias de éstos —art. 33.a)—.

La aprobación de cualesquiera de estos instrumentos de planificación y programación no excluye la necesaria y previa aprobación por ley de todas las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio, ley que deberá precisar en todo caso los ya citados extremos sobre

(56) El Real Decreto 136/1993, que aprueba el PEN 1993-1996, establece que en cada Programa Estadístico anual se especificarán con mayor detalle los aspectos esenciales de cada operación estadística nueva a iniciar en el año en cuestión o las que hayan de sufrir profundas modificaciones.

contenido y alcance de estas estadísticas (art. 7) y a la que obviamente quedarán sujetas las determinaciones que al respecto se incluyan tanto en el PEN como en los correspondientes Programas (57).

Por Real Decreto 136/1993, de 29 de enero («BOE» del 5 de marzo), se ha aprobado el primer Plan Estadístico Nacional 1993-1996, que recoge el conjunto de estadísticas para fines estatales a elaborar en ese cuatrienio y que figuran en Anexo a dicho Real Decreto (58). (Las operaciones estadísticas no contenidas en este PEN y que se realicen en el cuatrienio por los servicios estadísticos de la Administración del Estado y entidades dependientes tienen el carácter de estadísticas sectoriales de interés para un determinado Departamento ministerial) (59).

3. Principio de normalización y homogeneización técnica

La realización de estadísticas precisa del oportuno sistema conceptual e instrumental necesario para un tratamiento integrado de la información. La Ley 12/1989 consagra como principio de la función estadística pública la existencia de un mismo sistema normalizado de conceptos, definiciones, clasificaciones, nomenclaturas y códigos que hagan factible la comparabilidad, la integración y el análisis de los datos y los resultados obtenidos (art. 5.1). La definición de este sistema (aplicable directamente sólo a las estadísticas para fines estatales) queda atribuida al Instituto Nacional de

(57) La legislación autonómica incorpora el mismo esquema: Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma, de duración cuatrienal desarrollado por Programas anuales, y estadísticas no integradas en el Plan aprobadas por el Ejecutivo autonómico. Cfr., por ejemplo, la Ley 30/1991 de la Generalidad, que aprueba el Plan Estadístico de Cataluña, o la Ley andaluza 6/1993, del Plan Estadístico de Andalucía, y el Decreto 154/1993 («BOJA» de 9 de noviembre de 1993), que aprueba el Programa Estadístico anual de esta Comunidad Autónoma.

(58) El contenido del Plan Estadístico Nacional 1993-1996 se articula en torno a cuatro grandes apartados: 1) Definiciones, donde se definen los conceptos de «operación estadística», «organismos que intervienen», «fines» de la operación estadística, «descripción general» (con mención de las principales variables objeto de la estadística y si la recogida de datos es por muestreo o exhaustiva), «colectivo» o población objeto de la estadística, y «desagregación»; 2) Siglas utilizadas; 3) Índice de las operaciones estadísticas, donde se recogen por cada uno de los 24 sectores o temas el listado y nombre de las operaciones a desarrollar, y 4) Descripción detallada de todas las estadísticas de cada sector o tema mediante el acotamiento de: número de orden, nombre, organismos que intervienen, fines, descripción general de la estadística, colectivo y desagregación.

(59) El Real Decreto 136/1993 recuerda que el PEN no se agota en el análisis de la producción estadística, sino que además determina a efectos de lo previsto en el artículo 149.1.31 de la CE las estadísticas para fines estatales a elaborar por los servicios del Estado, sin perjuicio de que los mismos puedan adoptar fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas y la Administración Local (en el Anexo del PEN figuran así una serie de estadísticas en cuya elaboración se prevé intervengan, además de los servicios estatales los autonómicos y locales). En el PEN 1993-1996 se especifican, por otra parte, conforme a lo previsto por el artículo 7 de la Ley 12/1989, los aspectos esenciales de las estadísticas programadas, aunque ciertamente no la estimación de los créditos presupuestarios necesarios para cada operación ni el programa de inversiones a realizar en el cuatrienio, extremo éste que el Preámbulo del Real Decreto 136/1993 reconoce «no ha sido posible por diferentes causas» (*sic*).

Estadística, al que compete proponer la normas reguladoras de los conceptos, nomenclaturas y metodologías necesarias para la clasificación de datos y la presentación de resultados (60), así como formular sistemas integrados de estadísticas demográficas y sociales, de indicadores sociales y de cuentas e indicadores económicos coordinados con los demás sistemas de esta naturaleza de la Administración del Estado (art. 26 Ley). Análogas previsiones sobre normativa técnica recoge la legislación autonómica para su propio ámbito y función estadística pública.

No existen, sin embargo, en nuestro ordenamiento reglas jurídicas que conformen un sistema homogéneo de normalización estadística aplicable imperativamente a las diversas Administraciones. En principio, la única vía al respecto son los acuerdos a que puedan llegar los servicios estadísticos estatales y los de las Comunidades Autónomas bajo el impulso del Comité Interterritorial de Estadística. Por lo demás, las previsiones de la legislación autonómica en cuanto a la integración conceptual y metodológica de su respectivo sistema con el de la función estadística del Estado son dispares: desde el puro silencio a la declaración voluntarista de que se fomente la colaboración entre los órganos estadísticos de las Comunidades Autónomas y los de la Administración Central (así, art. 20 de la Ley andaluza) hasta el mandato de que las normas técnicas de la función estadística de la Administración autonómica se ajusten a las normas técnicas de la Administración del Estado y de la Comunidad Europea (art. 8.2 de la Ley de la Comunidad Valenciana).

4. *Principio de coordinación y cooperación funcional*

La función estadística pública se escinde en tres niveles competenciales diferenciados: las estadísticas para fines estatales, de competencia del Estado; las de interés autonómico, que competen a las respectivas Comunidades Autónomas; y las de interés local, de competencia de la Administración Local. Tres niveles correlacionados por mecanismos de coordinación y cooperación funcional bien distintos de la centralización de todas las estadísticas públicas por el Instituto Nacional de Estadística que presidía el sistema de la Ley de 1945.

(60) El PEN 1993-1996 incluye las definiciones y nomenclaturas básicas aplicables a las estadísticas para fines estatales. La Orden de 22 de junio de 1974 («BOE» del 10 de julio), modificada por las de 14 de marzo de 1978 y 27 de junio de 1979, creó en el seno del INE la Comisión Mixta de coordinación y asesoramiento para la normalización de la nomenclatura estadística, con el fin de establecer sistemas coherentes de normas de identificación de unidades estadísticas, nomenclaturas, definiciones y códigos para la clasificación y presentación de resultados.

4.1. *Los servicios del Estado y su coordinación.*

La función estadística pública en el ámbito de la Administración del Estado está atribuida al Instituto Nacional de Estadística (INE), el Consejo Superior de Estadística, los servicios estadísticos de los diferentes Departamentos ministeriales, las entidades públicas dependientes de la Administración estatal a las que se haya encomendado dicha función, así como los particulares que puedan realizar estadísticas públicas mediante acuerdo, convenio o contrato con los anteriores (arts. 23 y 24).

El INE, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, ejerce — a través de sus servicios básicos centrales y Delegaciones territoriales— las competencias operativas y técnicas más importantes en la materia (61), no obstante las reconocidas a los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales y otras entidades dependientes de la Administración estatal (62). Por su parte, el Consejo Superior de Estadística, órgano colegiado de composición representativa tanto del mundo social, económico y académico como de la propia Administración del Estado, tiene reconocidas las competencias consultivas recogidas en los artículos 37 y 39 de la Ley (63).

La coordinación de esta plural organización se asegura fundamentalmente a través del propio INE; además de por la reconducción a unidad que implica el ejercicio de sus competencias (formulación del anteproyecto de Plan Estadístico Nacional y de los Reales Decretos que aprueben las estadísticas no incluidas en el mismo, propuesta de las normas reglamentarias en materia estadística, relaciones con los organismos internacionales y cooperación internacional en materia estadística), por la efectiva atribución al mismo de la coordinación general de los servicios estadísticos estatales y de la vigilancia, supervisión y control de éstos en su función estadística operativa (formación de directorios, ejecución de Proyectos estadísticos previstos en el PEN, publicación de resultados estadísticos) y en el cumplimiento del secreto estadístico.

(61) Cfr. los artículos 25 a 29 y 34 de la Ley 12/1989. El INE fue creado por la Ley de 31 de diciembre de 1945 y definido en el orden administrativo como una Dirección General dependiente de la Presidencia del Gobierno, y en el científico como un centro dedicado a la observación y estudio de los fenómenos colectivos de la vida española (art. 10). La Ley 12/1989 le define como organismo autónomo de carácter administrativo sujeto, además de a sus previsiones, a la LEEA y la LGP. Para la evolución de su estructura orgánica, vid. D. 2906/1962; D. 2829/1971; RD 1129/1978, modificado por RD 686/1983, y Ordenes de 19 de noviembre de 1981 y 20 de junio de 1983, que estructuran sus servicios periféricos. El RD 156/1985 integra en el INE la Oficina del Censo Electoral, quedando las delegaciones provinciales de éste integradas en las del INE. Posteriormente, RD 907/1989 y RD 732/1993 (corrección de errores, «BOE» del 30-6-1993).

(62) Cfr. artículos 32 y 33 de la Ley 12/1989. En el seno de cada ministerio sectorial está constituida una Comisión de Estudios y Estadísticas.

(63) El Real Decreto 1037/1990, de 27 de julio, regula su composición y funcionamiento. La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 16 de enero de 1992 modifica su composición.

La Comisión Interministerial de Estadística (64), presidida por el Presidente del INE y adscrita a éste, asume asimismo importantes funciones de coordinación a nivel horizontal del conjunto de los servicios estadísticos estatales y de integración de los sistemas de información y normalización estadística.

4.2. *La cooperación entre los servicios estadísticos del Estado, los de las Comunidades Autónomas y la Administración Local.*

La actividad estadística del Estado y de las Comunidades Autónomas sólo es susceptible de mutua integración funcional mediante la cooperación, fundamentalmente a través de los convenios que sobre el desarrollo de operaciones estadísticas puedan celebrar sus respectivos servicios. Todo ello, en su caso, bajo el impulso del Comité Interterritorial de Estadística (65), que integrado por representantes de los servicios estadísticos del Estado y de las Comunidades Autónomas bajo la presidencia del Presidente del INE, ha de «velar por la coordinación, la cooperación y la homogeneización en materia estadística entre el Estado y las Comunidades Autónomas», a cuyo fin la Ley 12/1989 le reconoce una serie de competencias de promoción de acuerdos y convenios y de intercambio de experiencias en la materia, aunque no funciones con efecto vinculante directo. Por ello, y como dijimos, la posible integración global de la estadística pública así como el recíproco suministro de información estadística entre el Estado y las Comunidades Autónomas queda supeditada a esa vía de la cooperación que ciertamente ha consagrado la LRJ-PAC como principio básico, si no único, para regir las relaciones entre las distintas Administraciones estableciendo técnicas al respecto que podrían revelar su utilidad, entre otras, en materia informativa (66).

El mismo principio de cooperación inerva, en los términos establecidos por la legislación de régimen local, las relaciones entre el Estado y las Cor-

(64) Creada por el artículo 36 de la Ley 12/1989, está regulada por el Real Decreto 1030/1990, de 27 de julio.

(65) Regulado por el Real Decreto 1036/1990, de 27 de julio, modificado por Real Decreto 264/1992, de 20 de marzo, y Orden de 22 de octubre, que determina los representantes de la Administración General del Estado en este Comité.

(66) La LRJ-PAC prevé que la cooperación entre Administraciones se articule mediante la asistencia recíproca, el intercambio de información, las Conferencias Sectoriales y los Convenios de colaboración. En lo que se refiere a la solicitud de datos entre Administraciones quedan éstas obligadas a prestar la información solicitada, que no podrán negar salvo que ello causara un perjuicio grave a sus intereses o el cumplimiento de sus propias funciones (art. 4.1 y 2). Los Convenios interadministrativos de colaboración deben publicarse en el correspondiente Diario Oficial y vinculan jurídicamente, siendo las cuestiones litigiosas que de los mismos se deriven objeto de conocimiento por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 8).

La cooperación en materia estadística a través de convenios interadministrativos ha comenzado a dar sus frutos, especialmente a partir de 1987 (Convenios entre el INE o los Departamentos Ministeriales y sus organismos autónomos con las Comunidades Autónomas para la realización de los Censos de población y vivienda, de la encuesta industrial, en materia de consumo, de acción social y servicios sociales, etc.).

poraciones locales en materia estadística. En todo caso, la Ley 12/1989 contempla la celebración de reuniones entre el INE y las Asociaciones de Corporaciones locales de ámbito estatal con mayor implantación, como vía para proponer y acordar fórmulas de coordinación que podrán ser comunicadas al Consejo Superior de Estadística y al Comité Interterritorial de Estadística. La relación es más estrecha en lo que respecta a la formulación y revisión del Padrón municipal de habitantes y el Censo Electoral, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Así, corresponde a la Administración del Estado dictar las instrucciones y directrices de carácter técnico para la formación, mantenimiento y rectificación del Padrón municipal de todos los Ayuntamientos (art. 14.2 LBRL y art. 67.2 del Reglamento de población y demarcación territorial) y aprobarlo desde el punto de vista técnico (art. 14.3 LBRL), así como dictar las normas para la elaboración o revisión del Censo electoral y la elaboración de las listas electorales derivadas del mismo (art. 35 Ley Electoral General) (67).

5. *Principio de publicidad: su alcance jurídico*

En virtud del principio de publicidad, «los resultados de las estadísticas para fines estatales se harán públicos por los servicios responsables de la elaboración de las mismas y habrán de ser ampliamente difundidos. Los resultados de las estadísticas para fines estatales tendrán carácter oficial desde el momento en que se hagan públicos» (art. 20.1 y 2 de la Ley). En este mismo sentido se pronuncia la legislación de las Comunidades Autónomas (68).

El principio de publicidad obliga a que los resultados estadísticos se hagan públicos oficialmente por el órgano competente (en el ámbito estatal, el INE y los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales bajo la vigilancia, control y supervisión del primero) (69). Alcanza por tanto a «los resultados estadísticos» en cuanto tales, es decir, al producto de la elaboración y tratamiento estadísticos; pero no a los «datos estadísticos», regidos por el principio de secreto (si se trata de datos de carácter personal) o de reserva (en el caso de la restante información estadística). Lo que no quiere decir que los resultados estadísticos —parciales o totales, provisionales o definitivos—, y mientras no se hagan públicos oficialmente, no

(67) Cfr. a título de ejemplo, la Resolución del INE y de la Dirección General de Cooperación Territorial de 26 de julio de 1991 («BOE» del 17 de septiembre) por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del Padrón municipal de Habitantes y la rectificación anual del mismo, y la Orden de 24 de julio de 1992 («BOE» del 29 de julio) por la que se dictan tales normas precisas para la revisión del Censo electoral a 1 de enero de 1993.

(68) Como ejemplo, la Ley de la C. A. de Andalucía: «Siendo la actividad estadística un servicio al ciudadano se deberán publicar y difundir adecuadamente los resultados de las estadísticas oficiales. La publicación y difusión de las estadísticas oficiales se efectuará tras su anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» (art. 22).

(69) Artículos 26.a) y ñ) y 33.g) de la Ley 12/1989.

estén protegidos por un deber de reserva (art. 20.3) o incluso de secreto (cfr., por ejemplo, la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Lo relevante en todo caso es que como consecuencia de dicho principio, la difusión y publicación de los resultados de las estadísticas y de sus características metodológicas —las cuales, por lo demás, estarán en todo caso a disposición de quien las solicite (70)— no es una opción potestativa (como preveía la Ley de 1945, art. 10), sino un auténtico deber de los servicios de la función estadística pública. Deber suficientemente justificado tanto por la propia naturaleza de ésta (en cuanto actividad científico-técnica, que requiere del oportuno contraste independiente y público de sus resultados) como también jurídicamente: el haz de facultades de que goza la función estadística pública no es un medio del que el poder público pueda disponer para en su solo interés dominar la realidad a través de un análisis social tecnificado, sino un conjunto de potestades cuya funcionalidad reclama la publicación oficial de los resultados del proceso estadístico público.

No menos relevante resulta el «carácter oficial» que los resultados de la estadística pública alcanzan precisamente con su publicación. Los mismos, una vez hechos públicos, constituyen información oficial que como tal puede ser determinante para la delimitación de relaciones jurídicas ajenas al ámbito de la propia Administración estadística. Pensemos, por ejemplo, en el incremento de los salarios y pensiones, de las tasas y precios públicos, el ajuste de las primas de los contratos de seguro, la revisión de rentas en los arrendamientos urbanos, el incremento de las subvenciones públicas a algunos sectores u organizaciones, la revisión de precios en la contratación administrativa, la distribución de algunas partidas presupuestarias —así, el Fondo de Compensación Interterritorial, etc.—. Todo ello condicionado por la incidencia de variables socioeconómicas fijadas a partir de la estadística oficial (Censo de población y de vivienda, Índice de precios al consumo, encuesta de población activa, encuesta de actividades económicas, etc.). La cuestión se presenta así como propia no sólo del análisis técnico sino también del jurídico-administrativo, y ciertamente compleja, pues por ahí asoma el problema de la juridificación de los procedimientos técnicos y el de la información como presupuesto de hecho para la aplicación de previsiones normativas sustantivas diversas.

Justamente por ello conviene efectuar algunas precisiones sobre la «oficialidad» y alcance de los resultados de la estadística pública. En el caso de las estadísticas para fines estatales, la Ley 12/1989 no establece distingo expreso entre los resultados estadísticos como tales, su publicación y su caracterización como «oficiales». Puede decirse, pues, existe identidad entre los resultados de la estadística pública y la oficialidad de los mismos, derivada del hecho de que, estando obligados los órganos y servicios responsables de su elaboración a hacerlos públicos (art. 20.2 de la Ley), tales resultados tendrán carácter oficial desde esa publicación. Sin embargo, la legislación de las Comunidades Autónomas establece un corte

(70) Cfr. artículos 21.2, 26.ª) y 33.g) de la Ley 12/1989.

conceptual entre los resultados estadísticos a que llegue la función estadística pública —y su necesaria publicación oficial— y la definición de los mismos como oficiales a efectos de su incidencia sobre situaciones y relaciones jurídicas, la cual queda pendiente de la decisión que al respecto adopte el Ejecutivo autonómico. Así, la Ley 5/1990 de la Comunidad Valenciana, aunque establece el carácter público de los resultados de la estadística autonómica y reconoce a cualquier interesado la facultad de consultarlos y solicitar certificaciones al respecto (arts. 11.27 y 26), determina: «El Consejo —el Ejecutivo autonómico— podrá atribuir valor oficial a las estadísticas elaboradas por el Instituto Valenciano de Estadística directamente o en colaboración con otras entidades, a los fines de su aplicación en las relaciones y situaciones jurídicas respecto a las que la Generalidad tenga competencia para su regulación, siempre que sus resultados hayan sido aprobados definitivamente y dicha aprobación haya sido publicada en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana» (art. 11). En análogos —pero más complejos— términos se expresa la Ley 1/1991 de la Comunidad Autónoma de Canarias: de un lado, clasifica como «estadísticas oficiales» las que desarrolle la función estadística de la Comunidad Autónoma (art. 33.2), debiendo sus resultados ser hechos públicos con la mayor celeridad (art. 25) y teniendo las que realice el Instituto Canario de Estadística la consideración de documento del Gobierno canario (art. 25.3); de otro, sin embargo, la aplicación de tales estadísticas oficiales y sus resultados —aun los definitivamente aprobados— a las relaciones y situaciones jurídicas respecto de las que la Comunidad Autónoma tenga competencia para su regulación queda condicionada a que el Gobierno canario les atribuya, dice la ley, «valor oficial» a esos efectos (art. 33.3).

En suma, se trata de una perífrasis técnico-jurídica según la cual los resultados de la función estadística pública, incluso oficialmente aprobados, tendrán o no «valor oficial» respecto de situaciones y relaciones jurídicas externas a la Administración según lo decida en cada caso el correspondiente Ejecutivo autonómico. Ahora bien, entiendo que dicho artificio legal en ningún caso podría legitimar que esa decisión sea discrecional y menos aún arbitraria. Para empezar, en absoluto podría otorgarse «carácter oficial» a resultados estadísticos distintos de aquellos a los que llegue la función estadística pública correspondiente. Puede que en virtud de la maniobrabilidad de conceptos utilizada por la norma, la Administración decida que la estadística oficial no tenga respecto de relaciones jurídicas de terceros «valor oficial» (en este caso el concepto de «valor oficial» de la estadística pública resulta ser un metaconcepto formal superpuesto al de «estadística oficial»), pero ello no podría justificar que se confiera «valor oficial» a un resultado estadístico distinto del de la estadística oficial. Juridificada la estadística oficial al punto de que su desarrollo queda garantizado con la obligación de los particulares jurídicamente sancionable de que la información suministrada sea verdadera, ese mismo principio de veracidad de la información debe resultar también aplicable a los poderes públicos como exigencia de los principios de seguridad jurídica y de inter-

dicción de su arbitrariedad (art. 9 CE) y de un elemento intrínseco de la realidad informativa como su «veracidad» jurificado por el artículo 20 de la CE y presente ya en otros textos normativos sobre tratamiento de datos en sede pública (71).

Los poderes públicos habilitados por dicho o análogo artificio legal —al menos y en principio desde esta perspectiva— deben, pues, quedar condicionados por los resultados estadísticos obtenidos por su función estadística pública. Pero, es más, el distingo entre, de una parte, los resultados estadísticos de la función estadística pública y, de otra, ese valor oficial añadido a efectos *ad extra* y atribuido por la Administración a lo que de suyo son ya resultados estadísticos públicos regularmente aprobados (y por tanto oficiales) también resulta discutible. Por análogas razones a las expuestas. En efecto, jurificar la función estadística pública, sustantiva y funcionalmente, para que al cabo, en lo que respecta al elemento fundamental de dicha función, sus resultados, los poderes públicos queden desvinculados, tendría todos los visos de una injustificable reedición del *princeps legibus solutus* contrario a la obligada interdicción de la arbitrariedad de aquéllos constitucionalmente exigible.

Ciertamente, no es éste el caso de las estadísticas para fines estatales reguladas por la Ley 12/1989, precisamente aquellas cuyos resultados pueden tener mayor incidencia sobre situaciones y relaciones jurídicas sustantivas ajenas al hecho estadístico como tal. Ni tampoco el de las previsiones de otras leyes autonómicas que como la de la Comunidad Autónoma de Andalucía abordan el tema en términos incontestables: «La publicación y difusión de las estadísticas oficiales se efectuará tras su anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Desde ese momento, tales estadísticas serán de aplicación obligatoria a las relaciones y situaciones jurídicas respecto a las que la Comunidad Autónoma tenga competencias para imponerlo» (art. 22.2).

6. Principio de objetividad y corrección técnicas: la neutralidad operativa

La objetividad e independencia funcionales de los servicios estadísticos públicos constituye una exigencia ligada a otros principios de la función estadística pública (transparencia, especialidad, publicidad, etc.) y derivada, además, del propio carácter científico-técnico de la actividad que objetivamente la define, que nuestro ordenamiento afronta desde distintos planteamientos. La legislación de las Comunidades Autónomas suele referirse a la «objetividad y corrección técnica», que explícita de modo diverso. Para la Ley de Canarias supone que la actividad estadística pública ha de aplicar la metodología y procedimientos que garanticen la comparación e

(71) La LORTAD se refiere en su Exposición de Motivos a la necesidad de «garantizar la veracidad de la información contenida en los datos almacenados» y consagra en su artículo 4.3, en tanto que principio de la protección de datos, su exactitud y puesta al día a fin de que respondan con veracidad a la situación real del afectado.

integración de los datos y resultados de los órganos estadísticos de la Comunidad Autónoma (arts. 11 y 13), a cuyo fin exige el cumplimiento de normas técnicas aplicables a todas las estadísticas de la Comunidad Autónoma (art. 30). La Ley de Cantabria, bajo ese mismo principio, sujeta la elaboración de las estadísticas a «criterios objetivos y de acuerdo con los principios científicos que aseguren su corrección técnica», en especial los de «universalidad» y «peculiaridad», que se concretarán en normas técnicas vinculantes para todas las estadísticas que se aprueben por Decreto (art. 16 y 17). La Ley de la Comunidad Valenciana consagra la necesaria «neutralidad operativa» en el desarrollo de la metodología estadística, la publicación y difusión de resultados y el diseño de las normas técnicas vinculantes para todas las estadísticas que dictará el Instituto Valenciano de Estadística (arts. 8, 11 y 13).

La Ley 12/1989 se refiere exclusivamente a la «neutralidad operativa» de la función estadística pública, estableciendo que «el Instituto Nacional de Estadística, a los efectos del desarrollo de sus competencias de carácter técnico y de la preservación del secreto estadístico gozará de la capacidad funcional necesaria para garantizar su neutralidad operativa» (art. 30.1; en idénticos términos su art. 35.1 respecto a los servicios estadísticos de los ministerios y entidades de ellos dependientes). Se consideran a estos efectos competencias «de carácter técnico», en el caso del INE, las que versan sobre metodología estadística, la publicación y difusión de resultados —la ley no incluye en este caso expresamente la publicación y difusión de metodologías— y el diseño de los sistemas de normas técnicas sobre conceptos, definiciones, unidades estadísticas, nomenclaturas y códigos para la clasificación de los datos y la presentación de resultados (art. 30.2), y en el caso de los servicios estadísticos ministeriales y entes de ellos dependientes, la formación de los directorios cuya ejecución les corresponda, la ejecución estadística que les encomiende el Plan Estadístico Nacional y la publicación y difusión de los resultados estadísticos y de las características metodológicas de las estadísticas que se realicen (arts. 35.2 y 33).

La neutralidad operativa, como principio aplicable a los servicios estadísticos y su personal —y propio de su estatuto funcional—, opera a doble efecto: como un deber cuyo incumplimiento es objeto de sanción y como un derecho que les protege de eventuales injerencias de los órganos y autoridades de que dependan. Constituye, pues, una institución más reforzada que la simple «objetividad y corrección técnica», pues su finalidad es que los servicios estadísticos públicos puedan preservar el secreto estadístico y desarrollar sus competencias de carácter técnico libres de cualesquiera presiones (incluidas las de las autoridades superiores), para lo cual además deben gozar de la «capacidad funcional necesaria» a tal efecto (art. 30 de la Ley 12/1989), concepto este último que correlacionado con la neutralidad operativa bien podríamos reconducir al de autonomía funcional en el ejercicio de las correspondientes competencias técnicas.

Así definidos, tales principios serán aplicables a las llamadas «competencias técnicas» (arts. 30.1 y 35.1 Ley 12/1989), en concreto a las que es-

pecifican sus artículos 30.2 y 35.2 (secreto, metodología y normalización estadística, publicación y difusión de datos) y sobre cuyo ejercicio deberá resultar ilegítima toda inmisión de autoridades y funcionarios ajenos a la función estadística pública (por ello los actos del INE relativos a esas mismas competencias técnicas no son recurribles en alzada impropia ante el Ministerio de Economía y Hacienda al que está adscrito) (art. 31 de la Ley). No lo serán, sin embargo, a las competencias de planificación y ejecución estadística, expresamente excluidas de la calificación de «competencias técnicas», solución ésta ciertamente cuestionable —en especial en lo que a la segunda respecta— en la medida que toda la autonomía funcional garantizada podría quedar en entredicho sin más por órdenes que suspendieran injustificadamente la ejecución de estadísticas regularmente aprobadas.

7. *Principio de interés público*

La legislación autonómica sobre la función estadística pública (72) incluye como primer principio del régimen de ésta el de «interés público», presumiendo que el mismo concurre en todas las estadísticas públicas desarrolladas conforme a lo dispuesto en la ley; es decir, las incluidas en el Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma, las aprobadas mediante Decreto del Ejecutivo autonómico o las reguladas por ley. La Ley 12/1989 no incluye una definición o enunciación de ese mismo tenor —como, por ejemplo, hacía la Ley de 1945 al referir toda la competencia y funciones del INE, y por ende de la estadística oficial, a las «estadísticas de interés público»—, pero va de suyo que el interés público de las estadísticas estatales está implícito en las determinaciones sobre su régimen que aquélla incluye y que les resultan aplicables.

Ahora bien, ¿cuál es el alcance de este principio? Desde luego, implica que el régimen aplicable a las estadísticas públicas se justifica por el interés público de las mismas (así, la Ley de Cantabria: «La presente ley protege las estadísticas elaboradas por motivos de interés público, teniendo tal consideración...»); es más, que ese interés público constituye una exigencia que puede y debe ser contrastada (así, la Ley de la Comunidad Canaria: «Corresponderá al Parlamento de Canarias apreciar y calificar el interés público de una estadística mediante la aprobación del Plan Estadístico de Canarias»). A partir de esta constatación, podríamos preguntarnos si otras manifestaciones de la actividad técnica de análisis social desarrolladas por la Administración y en tanto que sujetas a esa exigencia de su «interés público» no deberían por ello quedar sometidas a los restantes principios analizados (transparencia, secreto, publicidad de resultados, neutralidad operativa, etc.) que bien pudiéramos estimar propios no sólo de la función estadística pública, sino de toda actividad científico-técnica y de análisis

(72) Cfr. artículos 15 de la Ley de Cantabria, 11 y 12 de la Ley de Canarias, 12 de la Ley de la Comunidad Valenciana, etc.

social llevada a cabo por la Administración (así, las encuestas y los cada vez más numerosos estudios socioeconómicos realizados por o por cuenta de las Administraciones Públicas).

VI. FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA Y RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

La función estadística pública queda sujeta, además de a las previsiones de su régimen específico, a las generales del régimen administrativo, que, como recuerda la E. de M. de la Ley 12/1989, «vincula también la actuación de los servicios estadísticos». Conclusión ésta suficientemente justificada porque su desarrollo corresponde a entidades y órganos de la Administración Pública: el INE, los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales y cualesquiera otras entidades dependientes de la Administración del Estado que ejerzan dicha función, así como las demás entidades o particulares que actúen como delegados o agentes de ésta (73) (*mutatis mutandis* en el caso de la Administración autonómica), y porque desde la perspectiva objetiva la misma implica el ejercicio de competencias públicas legalmente atribuidas (74). Ese sometimiento al régimen administrativo, por lo demás, es general y sin excepciones, alcanzando incluso a las llamadas «competencias de carácter técnico», las cuales serán susceptibles de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales (art. 31 de la Ley).

Esa juridificación administrativa de la actuación estadística pública sitúa su desarrollo bajo la cobertura de los principios y reglas de la actuación administrativa (seguridad jurídica, no arbitrariedad, jerarquía normativa de los diversos instrumentos del planeamiento estadístico, actuación estadística conforme a norma y precisamente según la anterior jerarquía, procedimiento debido, audiencia de los interesados, reglas sobre la validez de los actos, etc.), lo cual abre esta actividad pública a posibilidades —y a los problemas que a ese respecto puede suscitar su naturaleza técnica— en las que no es frecuente reparar.

1. Algunas cuestiones de interés

En este sentido, la delimitación de los interesados y de su legitimación en los oportunos procedimientos aparece como uno de los apartados más complejos, tanto en el plano *ad intra* (propuestas previas, dictámenes preceptivos, evacuación de informes que permitan la prosecución de la actividad) como especialmente en la incidencia *ad extra* del ejercicio de la fun-

(73) Artículo 24 de la Ley 12/1989.

(74) La E. de M. de la Ley 12/1989 se refiere expresamente a la vinculación de los servicios estadísticos públicos por las normas administrativas. De manera expresa, las Disposiciones Adicionales de la Ley de Canarias establecen la aplicación supletoria de la LPA y de la LEEA.

ción estadística pública. Va de suyo que en los actos con destinatarios o interesados claramente determinados no habrá problema (por ejemplo, en el procedimiento sancionador por infracción del deber de colaboración), pero también que el secreto estadístico, dada la protección *ad extra* de la función estadística pública del conocimiento de los datos personales que el mismo consagra y que haría posible la identificación de los interesados, puede dificultar esa delimitación. En todo caso, hay que convenir que tendrán la condición de «interesados», con los oportunos efectos —de participación en el procedimiento, etc.—, quienes puedan asumir ese carácter de acuerdo con las leyes administrativas generales (arts. 31 LRJ-PAC y 28 LJCA), pues de no ser así, la previsión de recurribilidad de los actos de la función estadística pública, incluidos los que versen sobre actuaciones de carácter técnico (art. 31 de la Ley 12/1989), no tendría sentido.

A este respecto reviste especial interés la incidencia de los resultados estadísticos oficiales sobre situaciones y relaciones jurídicas entre particulares. En este caso, puede abrirse una dinámica de controversia en torno a tales resultados —y su determinación— que obviamente será diferente según que el «valor oficial» de los mismos derive directamente de su publicación oficial —caso de las estadísticas para fines estatales, según convenimos— o de una decisión administrativa distinta y separada de ese acto de publicación oficial, supuesto previsto, como vimos, en la legislación autonómica. En el primer caso, el «resultado estadístico», como acto administrativo, se constituiría en objeto directo de la eventual impugnación dando lugar a una serie de hipótesis respecto al procedimiento aplicable —con audiencia o no de los interesados—, coherencia y proporcionalidad del mismo, hechos determinantes, etc. En el segundo, la decisión justiciable será aquella que se pronuncie sobre el citado «valor oficial», un acto formalmente independiente de la función estadística pública como tal y respecto del cual habrá que estar, en su caso, a las consideraciones que hemos efectuado más arriba.

La complejidad del supuesto se incrementa, por lo demás, en el plano institucional (recuérdese que el Consejo Superior de Estadística, cuya composición incluye, por mitad, a representantes de organizaciones sindicales y empresariales y demás instituciones sociales, puede recabar de la función estadística estatal cuantos informes considere precisos para el seguimiento de su actividad) y el político, pues una vez juridificada la función estadística pública, la correlación entre la decisión política —política de rentas, incrementos salariales y de pensiones, política económica, fiscal, etc.— y la descripción estadística de la realidad social y económica que la contextualiza, y que suele invocarse como justificación de aquélla, asume una transparencia que hace también fiscalizable, en este caso por la opinión pública, la coherencia y fundamentación de tales decisiones.

2. *Responsabilidad y función estadística pública*

La Ley 12/1989 y la legislación autonómica regulan pormenorizadamente las infracciones administrativas y las correspondientes sanciones que el incumplimiento del ordenamiento de la función estadística pública conlleva y que se sustanciarán conforme al oportuno procedimiento administrativo sancionador (Real Decreto 1572/1993, de 10 de septiembre). Como infracciones graves se tipifican el incumplimiento del secreto estadístico, la utilización para finalidades distintas de las estadísticas de los datos personales obtenidos por los servicios estadísticos directamente de informantes primarios, así como la resistencia notoria, habitual o con alegación de causa falsa en el suministro de datos cuando hubiera obligación de aportarlos.

Esta responsabilidad administrativa no excluye la civil o penal que pudiera concurrir, incluida la del personal de los servicios de la función estadística pública y la patrimonial de la Administración que correspondan (art. 49 de la Ley 12/1989 o art. 25 de la Ley de la Comunidad Valenciana: «el quebrantamiento del deber de secreto estadístico dará lugar a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados independientemente de otra responsabilidad exigible incluida la sancionadora administrativa»). Esta previsión, trasunto en el campo estadístico del derecho a ser indemnizados que la LORTAD reconoce a quienes como consecuencia del incumplimiento de la ley sufran daño o lesión en sus bienes o derechos, reenviando si se trata de ficheros de titularidad pública al régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas (art. 17), entiendo resulta aplicable con carácter general al ejercicio de la función estadística pública en virtud de lo dispuesto con carácter general por la LRJ-PAC.

VII. LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA Y EL CONTROL DE DATOS POR LA ADMINISTRACIÓN

El régimen de la función estadística pública constituye un ejemplo del sometimiento a norma de la disponibilidad y uso de datos por parte de la Administración Pública así como del proceso de juridificación de la actuación de los poderes públicos en un campo tan característico de nuestros días como la comunicación y la información. Como es lógico, se derivan de ello implicaciones diversas, dada la amplitud y variedad de supuestos susceptibles de regulación jurídica y que obviamente no pretendemos abordar aquí. Sin embargo, la existencia de un núcleo común —la disponibilidad y control de datos por la Administración— justifica que como epílogo nos refiramos a dos apartados concomitantes con la función estadística pública y su régimen en el que éste, por lo demás, va a operar con distinto signo: la actividad pública de investigación y análisis social y el tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

1. *Función estadística pública y actividad pública de análisis social: el caso del Centro de Investigaciones Sociológicas*

La progresiva juridificación de los poderes del Estado en materia informativa va alcanzando ámbitos hasta hace poco exentos del sometimiento a norma. Este es el caso del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno (actualmente el de la Presidencia del Gobierno) al que compete la programación, diseño y realización de estudios que contribuyan al análisis científico de la sociedad española, la promoción de la investigación en ciencias sociales y la creación de bases de datos en las materias objeto de análisis.

El CIS ha sido frecuentemente tildado de excesivamente dependiente o instrumental de la acción política del Gobierno y falta de una regimentación que lo institucionalizara como organismo políticamente neutral en la programación de sus análisis científicos y de la puesta a disposición de sus resultados (una exigencia intrínseca de este tipo de análisis realizados por organizaciones públicas —y así debiera articularse— es su sometimiento a revisión externa y a la discusión pública) (75). Pero es lo cierto que su reciente normativa reguladora (76), y aunque resten no pocas cuestiones discutibles, ha delimitado ya jurídicamente el régimen de este Centro. Es más, podría decirse que dicha normativa constituye un primer paso en la extensión del régimen de la función estadística pública a la actividad de investigación y análisis social desarrollada por organismos públicos (digamos, de paso, que los sistemas informativos para la elaboración estadística y los que tienen por objeto la investigación científico-social pueden ser clasificados en el mismo tipo de archivos y registros, por sus características análogas).

El CIS ha de desarrollar sus funciones «de acuerdo con los principios de objetividad y neutralidad en su actuación, de igualdad de acceso a sus datos y de respeto al secreto estadístico y a los derechos de los ciudadanos» (art. 84 de la Ley 4/1990), «teniendo en cuenta al respecto lo establecido en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función estadística pública» (art. 2 del Real Decreto 1526/1990, que lo reorganiza). Hay, pues, argumentos suficientes para concluir que el régimen de la función estadística pública resultará aplicable al CIS en lo que se refiere a sus análisis estadís-

(75) Vid. «Special problems of statistical reportings and research systems», en *Records, computers and the rights of citizens*, cit., pág. 89.

(76) La Ley 4/1990, de Presupuestos del Estado, lo transforma en organismo autónomo, estableciendo las bases de su organización y funcionamiento. Por Real Decreto 1526/1990, de 8 de noviembre, se aprobó su organización y funciones, quedando derogadas las disposiciones que anteriormente lo regían (art. 10 del RD 984/1987, de estructura orgánica del Ministerio de Relaciones con las Cortes y la Secretaría del Gobierno, y las Ordenes de la Presidencia de 13-2-1978, sobre utilización de su archivo de datos, y de 14-2-1984, sobre convenios de cooperación con la Administración Central del Estado en materia de investigaciones sociológicas). La Orden de 31 de marzo de 1993 («BOE» del 1 de abril) regula el acceso al Banco de Datos del CIS.

ticos; es más, entiendo que incluso el conjunto de su actividad de análisis científico-social (por tanto, el conjunto de sus funciones) podría quedar sometido a los principios reguladores de la función estadística pública. Algunos porque, como hemos visto, así lo prevé la normativa reguladora del CIS (principios de secreto estadístico, de objetividad y neutralidad operativa y de planificación) (77). Otros a fin de cubrir esta actividad con reglas principales que puedan colmar su régimen en apartados análogos a los que requiere la estadística pública. Así, el principio de interés público (78) o el sometimiento de su actividad al régimen jurídico-administrativo, conclusión ésta obligada dado el carácter de organismo autónomo que tiene el CIS (79) y de evidente alcance en cuanto a la garantía del interés público y del propio cumplimiento de los demás principios (80). Por lo demás, es

(77) Cfr. el artículo 84 de la Ley 4/1990 y la Orden de 31 de marzo de 1993. Por su parte, el Real Decreto 1526/1990 (art. 4) somete la actuación del CIS al necesario Programa anual previo comprensivo de las actuaciones previstas para el desarrollo de sus funciones, que debe autorizar el Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.

(78) Repárese en un ejemplo de su hipotético alcance. El CIS durante los períodos electorales ha de ajustar su actuación a lo que determine la Administración electoral conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, y «sólo podrá publicar los sondeos o encuestas que realice» en los términos previstos por el artículo 69 de esta misma Ley (art. 84 de la Ley 4/1990). El Real Decreto 1526/1990 (art. 5 y Disposición Adicional Segunda), para tales períodos, parece aplicar al derecho de acceso a la información existente en el CIS y reconocido con carácter general en sus normas reguladoras, la limitación legalmente establecida para los sondeos electorales y su publicación. Constituye ésta una previsión coherente, pues en caso contrario por esa vía de acceso a la información del CIS podría defraudarse la prohibición de la difusión de los sondeos electorales establecida en el régimen electoral (y, así, la Orden de 31 de marzo de 1993, que regula el acceso a los datos del CIS, reconoce ese derecho «sin perjuicio de las previsiones contenidas en la legislación electoral sobre encuestas» —art. 6—).

Ahora bien, el principio de neutralidad operativa y el de interés público (además del de igualdad de acceso a sus datos, específicamente previsto para el CIS) parece debieran exigir también que durante los períodos electorales, y desde luego en los últimos cinco días anteriores a la votación, un organismo público como es el CIS se abstuviera de efectuar encuestas y sondeos electorales. Porque si tales encuestas y sondeos no pueden publicarse durante los comentados últimos cinco días (art. 69 de la Ley Electoral) (publicación que en el caso del CIS queda directa o indirectamente en manos del Gobierno) ni tampoco accederse a las mismas, de realizarse tales encuestas y sondeos, ello podría significar que sus resultados no iban a tener más virtualidad inmediata que su conocimiento por el personal del propio CIS y su Presidente, el cual tiene derecho a que le sean suministrados por los responsables del Banco de Datos y de Publicaciones de este organismo los correspondientes informes de situación y que —no hay que olvidar— es nombrado y separado del cargo por el Consejo de Ministros. En todo caso, el problema subyacente ha sido abordado por la Instrucción de la Junta Electoral Central de 26 de abril de 1993 («BOE» del 28) que, en desarrollo del artículo 69.8 de la Ley Electoral General, exige que la realización de encuestas de intención de voto por cualquier organismo dependiente de las Administraciones Públicas sea comunicada inmediatamente a dicha Junta para que ésta lo comunique a las entidades políticas concurrentes a las elecciones y puedan estas últimas solicitar tales encuestas del organismo autor de las mismas.

(79) Cfr. artículos 84 de la Ley 4/1990 y 1 y 2 del RD 1526/1990, así como la referencia a la LRJ-PAC efectuada por la Orden de 31 de marzo de 1993 que regula el acceso a los datos del CIS.

(80) Si el CIS queda sometido al principio de neutralidad operativa, la infracción de este deber por sus autoridades y funcionarios les supondría incursos en la responsabilidad establecida por la Ley de la función estadística pública.

clara la aplicación de los principios de publicidad y transparencia garantizados expresamente por su normativa específica (81).

Al hilo de esta extensión del régimen de la función estadística pública a la actividad pública de análisis social se suscita su posible aplicación también a las encuestas y sondeos electorales llevados a cabo por la Administración. La Ley 12/1989 no incluye pronunciamiento alguno al respecto. En la legislación autonómica de la función estadística pública, por el contrario, la Ley 1/1991, de la Comunidad Autónoma de Canarias, excluye expresamente de su régimen las encuestas de opinión y los sondeos electorales (arts. 2 y 3) (82). Esta exclusión absoluta de dicho régimen o al menos de sus principios inervadores (interés público, neutralidad operativa, publicidad de resultados, etc.) pudiera no estar justificada. Realizadas por organismos públicos, tales encuestas constituyen una actividad pública de carácter técnico —el análisis social— concretada en resultados cuantificables y como tales difícilmente distinguibles de las estadísticas realizadas a partir de la aportación voluntaria de datos por informantes primarios. Por ello, ese régimen y esos principios podrían funcionar al menos con carácter supletorio de la norma que específicamente regule tales encuestas y sondeos electorales (la Ley Electoral General).

2. *Función estadística pública y régimen general de protección de datos*

La protección de los datos de carácter personal es una exigencia general aplicable a todo el depósito informativo de la Administración, no sólo el de la función estadística pública, que en nuestro ordenamiento cuenta ya con otras previsiones normativas como las que se incluyen en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) o en la Ley Orgánica del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (LORTAD). No podemos, pues, omitir una breve referencia a la incidencia de estos dos cuerpos normativos sobre la protección de los datos personales obrantes en el seno de la función estadística pública, habida cuenta que los sistemas informativos de los servicios estadísticos públicos están conectados con los archivos y registros de la Administración general (83) y que la automatización informática de los sistemas de datos en uno y otro ámbito es creciente.

(81) La Ley 4/1990 (art. 84) determina que a los estudios y encuestas existentes en el Banco de Datos del CIS «podrá acceder toda persona natural o jurídica, pública o privada que lo solicite». El Real Decreto 1526/1990 repite esta previsión literal con las limitaciones derivadas del respeto a los derechos de los ciudadanos, al secreto estadístico y al régimen electoral, así como del pago de la tasa o precio correspondiente por acceso a dicho Banco de Datos. Previsiones éstas que, sin mayores detalles, parecen suficientes dado el reconocimiento literal del derecho de acceso «a toda persona que lo solicite» y que han sido puestas en práctica, de conformidad con lo establecido en la LRJ-PAC, por la Orden de 31 de marzo de 1993 («BOE» del 1 de abril), que regula el acceso al Banco de Datos del CIS.

(82) La LORTAD remite el régimen de los ficheros regulados por la legislación de régimen electoral a sus disposiciones específicas (art. 2.3).

(83) El INE puede utilizar con fines estadísticos los datos obrantes en fuentes administrativas y recabar de cualquier órgano o ente público de la Administración del Estado

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas incluye determinaciones concomitantes con las de la Ley 12/1989, en especial en su regulación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (art. 37). Sin embargo, expresamente establece que «los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública» se regirán por sus disposiciones específicas (art. 37.6). ¿Supone ello la completa inaplicación de sus previsiones a la función estadística pública? Entiendo que las lagunas existentes en la legislación reguladora de ésta podrán ser cubiertas por la LRJ-PAC dado el sometimiento de dicha función al régimen administrativo que ya convenimos, en especial en lo atinente al acceso a los archivos y registros y al derecho de rectificación de los datos por sus propios titulares (art. 37.1 y 2 LRJ-PAC).

En lo que se refiere a la LORTAD, la propia E. de M. de la Ley 12/1989 avisa que sus determinaciones sobre protección de datos no asumen la función de la ley que pudiera desarrollar el artículo 18.4 CE —la LORTAD, posteriormente publicada—, sino que limitan su alcance al ámbito de la estadística pública, que requiere por su singularidad ser objeto de previsiones específicas. Ese distingo de regímenes no se presenta, sin embargo, tan incuestionable; es más, si la estadística pública quedara radicalmente excluida del régimen del tratamiento automatizado de datos, convertido por las circunstancias expuestas el tratamiento estadístico de datos en un tratamiento automatizado, bien podría suceder que aquella no quedara cubierta por los institutos más característicos de la protección de datos.

El hecho cierto es que la LORTAD establece (art. 2.3) que, entre otros, «se regirán por sus disposiciones específicas: ... d) los ficheros que sirvan a fines exclusivamente estadísticos y estén amparados por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 36». ¿Supone ello que la función estadística pública y los datos de carácter personal objeto de la misma quedan efectivamente excluidos del régimen de la LORTAD? Así podría entenderse *prima facie*. Sin embargo, una interpretación estricta de ese artículo 2.3.d) de la LORTAD abona que los ficheros de la estadística pública y los datos personales en ellos registrados, aunque se regulen en primer grado por las disposiciones espe-

cualquier dato o archivo de datos y directorios de utilidad estadística, salvo que se refieran a materias tributarias o relativas a la seguridad del Estado y la defensa nacional. Todo ello sin perjuicio del respeto del secreto estadístico para con los datos de carácter personal. Viceversa, y en las mismas condiciones, los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales y entes dependientes de la Administración del Estado pueden recabar del INE los datos, archivos y directorios necesarios para el desarrollo de las estadísticas que tengan encomendadas (arts. 26 y 34 de la Ley 12/1989).

Por lo demás, la prueba más evidente de esa interconexión es que una de las funciones reconocidas a la Comisión Interministerial de Estadística por la Ley 12/1989 es la integración de los datos obrantes en los archivos y registros administrativos y su utilización, intercambio y explotación conjunta bajo finalidad estadística.

Previsiones análogas se incluyen en la legislación autonómica, que contempla la realización de estadísticas públicas a partir de los datos derivados de la gestión administrativa o de operaciones específicas de recogida de información para uso administrativo, razón por la que los archivos y registros administrativos deberán adecuarse a las normas técnicas que establezcan los servicios estadísticos (cfr. arts. 6 y 7 de la Ley de la C. Valenciana y 32, 34 y 35 de la Ley de Canarias).

cíficas de la función estadística pública, queden sometidos al menos con carácter supletorio a la LORTAD.

De acuerdo con este precepto, todo fichero que conteniendo datos estadísticos no tenga fines exclusivamente estadísticos quedará sometido a la LORTAD, y a su artículo 36 —precepto regulador de la Agencia de Protección de Datos y de sus competencias— los ficheros de fines exclusivamente estadísticos. Debemos, no obstante, dilucidar si ello supone la aplicación de todo ese artículo 36 o bien sólo la de su apartado *m*), en el que específicamente se reconoce a dicha Agencia 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 que se refiere el artículo 45 de la LORTAD.

Pues bien, aunque por coherencia temática entre los preceptos remitidos nos inclináramos por la última hipótesis —aplicación tan sólo del apartado *m*) del 36 de la LORTAD—, ello conllevaría la aplicación también de su artículo 39 (que regula la acción inspectora de dicha Agencia) en cuanto vía ineludible para actuar las competencias que a ésta le reconoce el mismo apartado *m*) citado, de todos los apartados del artículo 36 que regulan competencias concomitantes de la Agencia, en especial los del apartado *f*) («ordenar la cesación de los tratamientos de los datos de carácter personal y la cancelación de los ficheros cuando no se ajusten a las disposiciones de la presente Ley»), y, en fin, de otros preceptos de imprescindible aplicación sistemática para que tanto la Ley 12/1989 como la LORTAD y sus respectivos principios pudieran resultar aplicables a la función estadística pública en garantía de los derechos constitucionales: así, los artículos 13, 17, 18, 36, etc., LORTAD, donde se contemplan el derecho de toda persona a conocer la existencia de ficheros de datos de carácter personal, el derecho a indemnización, así como la responsabilidad de la Administración en materia de ficheros de datos personales, la necesidad de que la creación, modificación o supresión de ficheros automatizados de las Administraciones se realice mediante disposición publicada en diario oficial, la necesaria inscripción de los ficheros automatizados de la Administración en el Registro General de Protección de Datos, etc. Esta conclusión, por lo demás, ha sido refrendada por el recientemente aprobado Estatuto de la Agencia de Protección de Datos (84).

(84) El Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Protección de Datos, refrenda la aplicación de la LORTAD y del propio Estatuto a los ficheros que sirvan a fines exclusivamente estadísticos en lo que respecta a su control por la Agencia de Protección de Datos (Disp. Ad. Tercera), mediante las funciones que concreta en su artículo 6.º: el control de la observancia de lo establecido en los artículos 4, 7 y 10 a 22 de la Ley 12/1989 (es decir, respectivamente, la aplicación de los principios de secreto, transparencia, especialidad y proporcionalidad, las estadísticas en las que se exijan datos con carácter obligatorio, la colaboración con la función estadística pública, y la difusión y conservación de la información estadística), y en particular: informar con carácter preceptivo el contenido y formato de los cuestionarios, hojas censuales y otros documentos de recogida de datos con fines estadísticos; dictaminar sobre los procesos de

Entiendo, pues, que la aplicación directa a la función estadística pública de sus respectivas disposiciones reguladoras no significa la inaplicación absoluta de la LORTAD cuando de protección de datos personales se trata, sino que la misma habrá de aplicarse con carácter supletorio en caso de laguna o silencio en alguno de los apartados concernidos. Así, por ejemplo, los artículos 14, 15 y 16, que regulan el derecho de los afectados a solicitar y obtener información de sus datos de carácter personal incluidos en los ficheros, y a su rectificación, complemento, cancelación o bloqueo, o el fundamental artículo 12, que reconoce el derecho del afectado a impugnar los actos administrativos que impliquen una valoración de su comportamiento cuyo único fundamento sea un tratamiento automatizado de datos de carácter personal que ofrezca una definición de sus características o personalidad.

Ello como aplicación de carácter supletorio, pero de normas de Derecho Positivo, cuando de datos de carácter personal sometidos a tratamiento automatizado en sede de la estadística pública se trate y, en todo caso, como aplicación de principios generales positivizados de la protección de datos personales en nuestro ordenamiento cuando se trate de ficheros no automatizados.

recogida y tratamiento automatizado de los datos personales a efectos estadísticos; informar sobre los proyectos de ley por los que se exijan datos con carácter obligatorio; y dictaminar sobre las condiciones de seguridad de los ficheros constituidos con fines exclusivamente estadísticos.

