



UNIVERSIDAD DE OVIEDO

PROGRAMA DE DOCTORADO:  
EL DERECHO FRENTE A LOS RETOS DEL SIGLO XXI  
(INTERDEPARTAMENTAL)

## EL SECRETO ESTADÍSTICO

Alberto de la Fuente Miguélez



A Natalia, a quien embarqué en un proyecto que no hubiera sido posible sin sus continuas muestras de amor y su generoso sacrificio.

Y a Alberto, cuya sonrisa se convirtió en un estímulo imprescindible para el progreso de esta investigación.



# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b> .....	1
<b>PREFACIO</b> .....	5
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>COORDENADAS EN LAS QUE SE INCARDINA EL SECRETO ESTADÍSTICO</b> .....	13
I. <b>PRECISIONES TERMINOLÓGICAS: ETIMOLOGÍA Y SEMÁNTICA DE LA PALABRA «ESTADÍSTICA»</b> .....	13
II. <b>LA ESTADÍSTICA COMO CIENCIA</b> .....	17
III. <b>LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA</b> .....	23
1. <b>INTRODUCCIÓN</b> .....	23
2. <b>CONCEPTO</b> .....	24
3. <b>LA REUTILIZACIÓN DE LOS DATOS RECOPIADOS POR LOS SERVICIOS ESTADÍSTICOS: LA SUPUESTA TENSIÓN ENTRE EL DERECHO DE ACCESO Y EL SECRETO ESTADÍSTICO</b> .....	37
4. <b>LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y EL PAPEL DEL GOBIERNO EN LA MISMA</b> .....	42
IV. <b>EL SISTEMA ESTADÍSTICO ESPAÑOL: ¿ÚNICO O PLURAL?</b> .....	51
1. <b>CONSIDERACIONES PREVIAS</b> .....	51
2. <b>EL SISTEMA ESTADÍSTICO ESTATAL</b> .....	53
3. <b>LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS AUTONÓMICOS</b> .....	58
4. <b>EL SISTEMA ESTADÍSTICO EUROPEO</b> .....	63
5. <b>CONCLUSIÓN</b> .....	69
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>EL SECRETO ESTADÍSTICO COMO INSTITUCIÓN TÍPICA DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA</b> .....	73

I. INTRODUCCIÓN .....	73
II. EL CONCEPTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	78
1. APROXIMACIÓN ETIMOLÓGICA Y SEMÁNTICA AL CONCEPTO DE SECRETO ESTADÍSTICO .....	78
2. DEFINICIONES DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA DOCTRINA .....	82
3. EL SECRETO ESTADÍSTICO PARA DIVERSAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y SUPRANACIONALES .....	85
III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL .....	89
1. EL PRIMER ANTECEDENTE .....	89
2. EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA ETAPA ANTERIOR A LEY DE ESTADÍSTICA DE 1945 .....	91
3. EL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA LEGISLACIÓN DE 1945 .....	95
4. EL SECRETO ESTADÍSTICO ANTES DE LA LEY DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA .....	101
IV. REGULACIONES VIGENTES DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	104
1. LA REGULACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	105
1.1 <i>Primeras referencias al secreto estadístico en la normativa de la             Unión Europea</i> .....	105
1.2 <i>El secreto estadístico en el Reglamento (CE) 223/2009, del             Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009</i> .....	110
2. REGULACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA LEY DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA .....	115
3. EL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	128
4. EL SECRETO ESTADÍSTICO EN EL DERECHO COMPARADO .....	138
4.1 <i>El secreto estadístico en Francia</i> .....	138
4.2 <i>El secreto estadístico en Italia</i> .....	145
4.3 <i>El secreto estadístico en la República Federal de Alemania</i> .....	153

4.4 <i>El secreto estadístico en el Reino Unido</i> .....	163
V. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	176
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>LOS ELEMENTOS DELIMITADORES DE LA INSTITUCIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO</b> .....	
	183
I. INTRODUCCIÓN .....	183
II. EL ELEMENTO SUBJETIVO DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	184
1. EL ELEMENTO ACTIVO DE LA OBLIGACIÓN .....	184
2. EL ELEMENTO PASIVO DE LA OBLIGACIÓN .....	186
III. EL OBJETO DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	189
1. VISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE .....	189
2. LA CUESTIÓN DE LOS DATOS PROCEDENTES DE FICHEROS ADMINISTRATIVOS .....	193
3. CARACTERÍSTICAS DE LOS DATOS PROTEGIDOS .....	204
3.1 «Toda información» .....	205
3.2 «Relativa a» .....	208
3.3 (Unidad estadística) «identificada o identificable» .....	210
4. EXCEPCIONES A LA APLICACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	217
4.1 <i>El consentimiento de los interesados</i> .....	217
4.2 <i>Los directorios de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos</i> .....	223
4.3 <i>Los datos de conocimiento público y los incluidos en fuentes accesibles al público</i> .....	224
4.3.1 El censo promocional .....	234
4.3.2 Los repertorios telefónicos .....	236
4.3.3 Las listas de grupos de profesionales .....	238
4.3.4 Los diarios oficiales y los medios de comunicación .....	239
4.4 <i>Los directorios de edificios y viviendas</i> .....	241
IV. CONTENIDO DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	248
1. LA DIMENSIÓN INDIVIDUAL E INSTITUCIONAL DEL	

CONTENIDO DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	249
2. LAS MEDIDAS QUE GARANTIZAN LA NO DIFUSIÓN DE LOS DATOS PROTEGIDOS .....	255
3. LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN FÍSICA Y LÓGICA DE LOS DATOS PROTEGIDOS .....	263
V. ÁMBITO TEMPORAL DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	268
1. EL COMIENZO DE LA EFICACIA DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	268
2. LA DURACIÓN DE LA VIGENCIA DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	271

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **FUNDAMENTO, FINALIDAD Y NATURALEZA DEL SECRETO**

<b>ESTADÍSTICO</b> .....	279
--------------------------	-----

#### **I. FUNDAMENTO JURÍDICO Y FINALIDAD DEL SECRETO**

<b>ESTADÍSTICO</b> .....	279
--------------------------	-----

1. EL DERECHO A LA INTIMIDAD .....	281
2. EL DERECHO A LA INTIMIDAD COMO FUNDAMENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	298
3. LOS OBSTÁCULOS PARA QUE EL DERECHO A LA INTIMIDAD SE ERIJA EN FUNDAMENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL .....	302
3.1 <i>El alcance del concepto «datos íntimos»</i> .....	303
3.2 <i>La regulación del secreto mediante leyes ordinarias</i> .....	303
3.3 <i>La titularidad de los datos amparados por el secreto estadístico puede corresponder a personas jurídicas</i> .....	307
4. EL AUTÉNTICO FUNDAMENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	317

#### **II. LA NATURALEZA DEL SECRETO ESTADÍSTICO** .....

1. INTRODUCCIÓN .....	322
2. LOS INDICIOS PRESENTES EN LAS DISTINTAS NORMAS ESTADÍSTICAS .....	323
3. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA CONSIDERACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO COMO UN	



DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO .....	327
4. NUESTRA POSICIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	339

## CAPÍTULO QUINTO

### SECRETO ESTADÍSTICO Y PROTECCIÓN DE DATOS DE

<b>CARÁCTER PERSONAL .....</b>	<b>343</b>
--------------------------------	------------

#### I. EL SECRETO ESTADÍSTICO Y LA PROTECCIÓN DE DATOS

DE CARÁCTER PERSONAL .....	343
----------------------------	-----

1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA .....	343
---------------------------------	-----

2. LOS PRINCIPIOS GARANTES DE DERECHOS EN LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA .....	344
---	-----

<i>2.1 El principio del respeto a la intimidad y la privacidad en el ejercicio de la función estadística pública: la contribución del secreto estadístico a la consecución del mismo .....</i>	<i>345</i>
--	------------

<i>2.2 El principio de especialidad y su relación con el secreto estadístico ....</i>	<i>348</i>
---	------------

<i>2.3 El principio de proporcionalidad .....</i>	<i>350</i>
---	------------

<i>2.4 El principio de transparencia .....</i>	<i>352</i>
--	------------

3. PARALELISMOS Y DIFERENCIAS ENTRE LA NORMATIVA QUE DESARROLLA EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL Y LA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS INDIVIDUALES EN EL ÁMBITO DE LAS NORMAS REGULADORAS DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA .....	354
---	-----

<i>3.1 Introducción .....</i>	<i>354</i>
-------------------------------	------------

<i>3.2 Paralelismos .....</i>	<i>357</i>
-------------------------------	------------

<i>3.3 Diferencias .....</i>	<i>370</i>
------------------------------	------------

3.3.1 Derecho a la información .....	373
--------------------------------------	-----

3.3.2 Derecho a la impugnación de valoraciones .....	373
--	-----

3.3.3 Derecho de consulta al Registro General de Protección de Datos .....	376
---	-----

3.3.4 El derecho a la indemnización .....	377
---	-----

3.3.5 Los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición .....	381
---	-----

3.4 <i>Conclusión</i> .....	396
4. LA APLICABILIDAD DE LA NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA .....	401
4.1 <i>El criterio del artículo 2.3.b) de la LOPD</i> .....	402
4.2 <i>La postura mantenida por la AEPD</i> .....	405
4.3 <i>La aplicabilidad de la LOPD a la función estadística pública a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites de los derechos fundamentales</i> .....	412
II. UN CASO PARTICULAR: EL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES .....	422
1. LA GESTIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL .....	422
2. LA APLICACIÓN DE LA LOPD Y LA LFEP AL PADRÓN MUNICIPAL .....	425
3. LA PRESERVACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO DE LOS DATOS PADRONALES POSEÍDOS POR EL INE .....	436
<b>CAPÍTULO SEXTO</b>	
<b>CONSECUENCIAS DE LA VULNERACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO Y MECANISMOS DE REACCIÓN</b> .....	445
I. LOS RESULTADOS ESTADÍSTICOS, ¿SON ACTOS ADMINISTRATIVOS? .....	445
II. LA REVISIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ACTOS QUE VULNERAN EL SECRETO ESTADÍSTICO .....	453
1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	453
2. LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS NULOS .....	460
III. LA POSIBILIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS ESTADÍSTICOS POR LOS TRIBUNALES .....	462
IV. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR LA VIOLACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	478

V. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES ESTADÍSTICAS .....	491
VI. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE PERSONAS QUE NO ESTÁN INTEGRADAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	506
VII. EL INCUMPLIMIENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO POR EMPRESAS COLABORADORAS Y LOS EFECTOS SOBRE SUS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	510
VIII.       RESPONSABILIDAD PENAL POR EL INCUMPLIMIENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO .....	515
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	515
2. EL QUEBRANTAMIENTO DEL DEBER DE SECRETO ESTADÍSTICO COMO DELITO CONTRA LA INTIMIDAD .....	519
3. EL QUEBRANTAMIENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO COMO DELITO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	528
4. REFLEXIONES SOBRE LA CONDICIÓN DE AUTORIDAD O FUNCIONARIO DE LOS OBLIGADOS POR EL SECRETO ESTADÍSTICO A EFECTOS PENALES .....	535
 <b>CONCLUSIONES</b> .....	 539
 <b>BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA</b> .....	 557



## ABREVIATURAS

AA. VV.	Autores varios.
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio.
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos.
Ar.	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi.
Art.	Artículo.
ATC	Auto del Tribunal Constitucional.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
<i>BstatG</i>	<i>Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 22. Januar 1987</i> . Ley de 22 de enero de 1987, relativa a las estadísticas para fines federales (Alemania).
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.
CNTE	Comisión Nacional de Telecomunicaciones.
CODED	<i>Concepts and Definitions Database</i> de Eurostat.
Coord.	Coordinador.
CTE	Ministerio de Ciencia y Tecnología.
Dir.	Director.
DIRCE	Directorio Central de Empresas.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
Eurostat	Oficina de Estadística de la Unión Europea.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GSS	<i>The Government Statistical Service</i> . Servicio Estadístico del Gobierno (Reino Unido).
IDEE	Infraestructura de Datos Espaciales de España.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INSEE	<i>Institut National de la Statistique et des Études Économiques</i> (Francia).
ISTAT	<i>Instituto Nazionale di Statistica</i> (Italia).

LAE	Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2007.
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
LFCE	Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.
LFEP	Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.
LJ	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LORTAD	Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal.
LOPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
LPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRJAE	Ley de 20 de julio de 1957, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado.
Núm.	Número.
Ob. cit.	Obra citada.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONS	<i>Office for National Statistics</i> . Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido.

Pág.	Página.
RGPD	Registro General de Protección de Datos.
RPT	Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real decreto 1690/1986, de 11 de julio.
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional.
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales.
SEE	Sistema Estadístico Europeo.
SEPD	Supervisor Europeo de Protección de Datos.
SIE	Sistema de información estadística.
Sig.	Siguiente.
SISTAN	<i>Sistema Statistico Nazionale</i> (Italia).
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ MAD	Tribunal Superior de Justicia de Madrid.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
UAE-CCHS-CSIC	Unidad de Análisis Estadístico del Centro del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Centro Superior de Investigaciones Científicas.





## PREFACIO

La moderna vida en sociedad exige alcanzar un equilibrio armónico entre dos aspectos en cierta medida contrapuestos: de una parte, la potenciación del tráfico de datos e informaciones que tienden a cohesionar la colectividad y a facilitar la participación de los individuos en la vida social, económica, cultural y política –como cabe esperar, por cierto, de un Estado Social– y la transparencia de las actuaciones de quienes ostentan el poder público, lo que permitirá su examen crítico y, en su caso, su censura y reprobación –lo que correspondería a un Estado Democrático–; pero de igual modo, por otra parte, se han de garantizar los derechos de los ciudadanos, miembros individuales de la colectividad. Al fin y al cabo, la verdadera calidad de vida sólo es posible con un efectivo respeto de la dignidad de la persona y con el reconocimiento de aquellos derechos que son inviolables e inherentes a la condición humana. Lo contrario implicaría consentir conductas que pondrían en entredicho los mismos pilares de la vida humana en sociedad pues en ella el individuo necesita y desea, en mayor o menor medida, relacionarse con sus semejantes pero, de igual modo, precisa y anhela mantener alejados a sus congéneres de ciertos aspectos de su existencia.

Así pues, debe buscarse el adecuado equilibrio entre el flujo de información y el respeto por los derechos de la persona, logrando una adecuada conciliación entre ambos. La consecución de esa armonía se procurará mediante normas que, precisamente, suponen una limitación al tráfico indiscriminado de datos, especialmente si éstos están relacionados con personas físicas. Entre tales normas se incluyen aquéllas que regulan las distintas clases de secretos.

El análisis desde una perspectiva jurídica de uno de esos secretos, concretamente del que se califica de «estadístico», constituirá el núcleo de la investigación que pretendemos desarrollar. De manera un tanto apriorística se podría afirmar que el secreto estadístico es una institución tendente a evitar la revelación o el acceso de terceros a datos referidos a unidades estadísticas, estén éstas perfectamente identificadas o sean identificables por medios que no supongan la individualización de los titulares de la

información de manera inmediata, es decir, como consecuencia de su propio contenido. El objetivo último de este trabajo consistirá, por tanto, en precisar adecuadamente los perfiles que delimitan esta especial modalidad de secreto. Las características de esta figura exigirán que en determinados momentos se mencionen campos del conocimiento que no son propiamente jurídicos, pero también instituciones jurídicas cuyo estudio en profundidad excedería, evidentemente, del propósito que se persigue. Conviene ya dejar constancia de que estimamos imprescindible para lograr nuestro fin no limitarnos a la mera mención de unos y otros, sino proceder, cuando menos, a enunciar y esbozar sus principales elementos constitutivos, dotándolos de un contenido mínimo. Esto, lejos de desviarnos de la consecución de las metas que nos hemos marcado, nos ayudará a alcanzarlas, puesto que nos permitirá establecer comparaciones que contribuirán a profundizar progresivamente en el objeto de nuestro estudio.

Esta circunstancia se pondrá de manifiesto desde el mismo inicio de nuestra investigación, pues no cabe abordar el análisis del secreto estadístico en abstracto; resulta necesario trazar unos ejes de coordenadas que nos permitan ubicarlo adecuadamente en el ámbito en el que aquél cobra sentido: puesto que el secreto que nos ocupa es un secreto «estadístico» habrá de existir una cierta relación entre dicha figura y la ciencia estadística. Esta conclusión es tan obvia que no requiere mayor explicación. Por el contrario, sí nos obligará a concretar en qué consiste esta rama del conocimiento. Aun así, no bastará con ello: de manera similar a una espiral cuyo trazo se va aproximando cada vez más a su centro, no podemos quedarnos en la delimitación genérica de lo que sea «estadístico».

El secreto estadístico tiene una dimensión que podríamos calificar de «eminente matemática» puesto que son razonamientos de esa naturaleza los que se aplican para dilucidar cómo evitar, en la medida de lo posible, que puedan producirse identificaciones indirectas de los titulares de los datos. Pero igualmente, y de manera primordial a los efectos de nuestro estudio, esta categoría de secreto es una institución jurídica: no se trata de un fenómeno natural que el ordenamiento jurídico contempla regulando las consecuencias que de él puedan derivarse, sino que más bien nos encontramos ante una figura cuya existencia jurídica se produce, precisamente, porque el

ordenamiento lo reconoce y regula. Y siempre lo hace mediante normas que se destinan, con carácter más amplio, a estatuir un sector de la actividad estadística, concretamente, el que se denomina «estadística oficial» o «función estadística pública». No es difícil captar la importancia del vínculo existente entre dicha actividad y el secreto estadístico por el pernicioso efecto que se produciría si se asegurase a toda persona que pueda mantener una cierta opacidad en su vida, de acuerdo con sus deseos y en relación con los individuos ajenos a su propia esfera privada, pero se exceptuasen de dicha garantía a aquéllos que han sido seleccionados para colaborar como informantes en las operaciones que formen parte de la función estadística pública. La desconfianza que ocasionaría en los citados colaboradores –miembros en última instancia, no lo olvidemos, de la misma comunidad en que la estadística oficial está llamada a operar– la posibilidad de ver expuesta la información a ellos referida ante el conjunto de la sociedad llevaría a un rápido deterioro de la calidad de los productos estadísticos elaborados en el marco de esta actividad pública y, finalmente, a su absoluto colapso. El secreto estadístico se erige como la pieza clave de todo el sistema estadístico oficial, pues sin su garantía, sin la protección que ofrece a los informantes, la operatividad de la función estadística pública resultaría completamente inviable.

Por ello, para determinar las coordenadas jurídicas en las que el secreto estadístico se desenvuelve, habrá de analizarse qué supone la citada función, cuál es su misión, sus objetivos, sus mecanismos y técnicas de actuación, así como cuál es el matiz diferenciador de la pura ciencia estadística. A los efectos de nuestra investigación es necesario, por tanto, indagar la naturaleza que a esta actividad corresponde, averiguando si la función estadística pública consiste, meramente, en el desarrollo de la ciencia estadística encomendada a una entidad a la que se atribuye personalidad jurídico-pública o, por el contrario, intervienen otros matices diferenciadores. Completar esta fase preliminar requerirá tratar de aprehender el concepto de sistema de información estadística y de verificar cómo se materializa éste en la realidad española, en correspondencia a la distribución de competencias que en materia estadística ha establecido la Constitución española de 1978. Adelantemos que nuestra Carta Magna ha servido de base a la instauración de una pluralidad de sistemas de información estadística que operan a distintos niveles. Pero será imprescindible plantearse también si

la estadística oficial que, desde un punto de vista subjetivo u organizativo parece indudablemente incardinada en la Administración Pública y desde una perspectiva objetiva forma parte de la actividad administrativa o incluso, en términos más generales, de la clásica función ejecutiva, debe estar necesariamente así configurada. Las conclusiones que sobre este particular se alcancen pueden condicionar de manera muy importante las respuestas que deban darse posteriormente a cuestiones como las de la naturaleza que debe predicarse del secreto estadístico.

Trazada esta panorámica general y preliminar que nos permita precisar en qué ámbito operará este secreto, podremos proceder a estudiar los distintos aspectos de su realidad jurídica. Para ello comenzaremos abordando su concepto, intentando que su definición sirva de pórtico pero también, simultáneamente, de perímetro delimitador de toda la investigación que sobre esta figura desarrollemos a continuación. Tras esa toma de contacto analizaremos la evolución en el tiempo de la estadística oficial para identificar el momento histórico en el que se puede afirmar que se establecen normativamente medidas que, si bien no con la denominación que terminaría por consolidarse, pretenden un efecto y persiguen una finalidad equivalente a la del secreto estadístico, así como la consideración que éste ha merecido y el tratamiento que se le ha dado a partir de ese momento. No obstante, esta perspectiva histórica no puede hacernos perder de vista una realidad a la que ya hemos hecho referencia: el secreto estadístico es una institución jurídica y como tal es reconocida, configurada y dotada de contenido por el ordenamiento jurídico. Así pues, el enfoque del Derecho positivo se nos antoja imprescindible, debiéndose determinar el entramado de normas que en la actualidad estatuyen el régimen jurídico de esta institución. Por ello se estudia y se compara su regulación tanto en la legislación estatal como en la de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en la materia, indagando sobre la coherencia y compatibilidad de estas disposiciones. De igual modo se examinará la forma en que esta figura es abordada por la normativa comunitaria y la incidencia de la misma sobre la aplicación del secreto estadístico en nuestro país. Estimamos necesario, por último, analizar el régimen jurídico del secreto estadístico en algunos países de nuestro entorno jurídico y cultural, lo que pondrá de relieve las similitudes existentes en esta materia entre los respectivos ordenamientos jurídicos.

El examen de las diversas normativas vigentes y la constatación de las múltiples analogías y paralelismos que se aprecian entre ellas nos permitirán inferir los rasgos comunes propios de la institución sobre la que se centra nuestra atención y de la cual son predicables con carácter general. Cimentada necesariamente sobre la base del Derecho positivo iremos desarrollando nuestra investigación, tratando de alcanzar las conclusiones que den respuesta a las distintas cuestiones que se planteen con respecto a cada una de las facetas que configuran el secreto estadístico. Así, debemos preguntarnos por su naturaleza jurídica, aclarando si se trata de un derecho, de un deber o de un principio de actuación administrativa; en relación con su contenido determinaremos qué prohibiciones y qué obligaciones implica la aplicación del secreto estadístico; sobre su fundamento, si éste se encuentra en el derecho constitucional a la intimidad personal y familiar o si el secreto estadístico los ampara simplemente de modo indirecto; en torno a su ámbito objetivo de aplicación deben identificarse las categorías de datos que son protegidos por el secreto estadístico; en la cuestión del ámbito subjetivo del secreto habrá de dilucidarse, si éste consistiera en una serie de obligaciones, a quiénes se impondrían, y si constituyera un derecho, quiénes serían sus titulares; su vigencia temporal nos exigirá analizar si tiene sentido una figura que despliegue su protección de manera permanente y definitiva; y, en fin, deben estudiarse qué otros límites o excepciones a su eficacia pueden existir precisando en qué casos se entiende que se desactiva la cobertura que proporciona.

Pero tampoco con ello culminará nuestra investigación, pues lo escueto de la regulación que las distintas normas que lo contemplan dedican al secreto estadístico deja sin respuesta diversas cuestiones de relevancia jurídica que a éste atañen. Sin embargo, las mismas deben ser abordadas convenientemente.

Así, en primer término, entendemos obligado comparar el régimen derivado de la aplicación del secreto estadístico en la función estadística pública con el que resulta de la aplicación de la normativa de desarrollo del derecho fundamental a la autodeterminación informativa, dado que las operaciones de la estadística oficial se nutren para su desarrollo, en buena medida, de datos de carácter personal. No en exclusiva, puesto que en el ejercicio de esta función, las entidades que la llevan a cabo también operarán con

información que no puede considerarse incluida en la definición que de los datos de carácter personal da la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, pero, al menos parcialmente, la información recogida por los servicios estadísticos caerá de lleno en el ámbito acotado por la citada definición.

A la vista de ello debemos comprobar cuáles son los principios que rigen la actividad estadística oficial en garantía de los derechos de los ciudadanos y compararlos con los establecidos por la Ley Orgánica 15/1999 en desarrollo del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. En el supuesto de que las diferencias sean sustanciales habremos de reflexionar sobre su justificación, planteándonos si la Ley Orgánica 15/1999, dado su carácter orgánico y tratándose de una norma posterior a la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, ha derogado, aunque lo haya hecho implícitamente, las previsiones de esta última en cuanto afectase a informaciones que tengan encaje en el ámbito de aplicación de la primera, incluidas, claro está, las referentes al secreto estadístico. Para esas mismas informaciones cuya titularidad corresponde a personas físicas habrá que tomar en consideración, si los regímenes contemplados por una y otra norma son idénticos o análogos, la posibilidad de entender que una de ellas resulte innecesaria porque debería bastar el recurso a la otra, así como en qué medida las diferencias que se detecten pueden justificar o impedir su aplicación complementaria.

Asimismo, asumiendo que los servicios que desarrollan la función estadística pública están incluidos en la organización de las Administraciones Públicas que sirven con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución, se podrá concluir una aplicación general del Derecho Administrativo y sus principios. Ahora bien, habrá que analizar en qué medida estos entes dictan actos administrativos ya que si las estadísticas oficiales se considerasen como tales, habría que entender que éstas no sólo serían fruto de una actuación sometida a la legalidad, con el consiguiente sometimiento al control por parte de los Tribunales.

Por último, se antoja trascendental llevar a cabo el análisis de las posibles consecuencias que pueda acarrear el quebrantamiento del secreto estadístico. Aunque el mismo está reconocido en términos taxativos, si la norma se limita al mero reconocimiento sería tanto como afirmar que el secreto estadístico constituye un mero principio programático, una regla de conducta cuyo cumplimiento quedaría a expensas de la buena voluntad del organismo estadístico correspondiente o de sus empleados. Rechazando de plano esa posibilidad, pero una vez verificada la ausencia de una regulación directa de las consecuencias de la vulneración del secreto estadístico, deben buscarse éstas en el conjunto del ordenamiento jurídico, sin perder de vista las posibilidades de actuación del titular de los datos amparados por un secreto estadístico que ha sido quebrantado: la responsabilidad patrimonial de la Administración (en su caso), la responsabilidad disciplinaria del personal a su servicio y, por supuesto, la posible responsabilidad penal.





## CAPÍTULO PRIMERO

### COORDENADAS EN LAS QUE SE INCARDINA EL SECRETO ESTADÍSTICO

#### I. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS: ETIMOLOGÍA Y SEMÁNTICA DE LA PALABRA «ESTADÍSTICA»

Aunque sea de modo somero y antes de abordar el que será el verdadero objeto de este trabajo, el secreto estadístico, se antoja imprescindible realizar una serie de precisiones terminológicas que servirán de base a todo el andamiaje que sustentará el estudio de esa institución; al fin y al cabo, el adjetivo que califica a dicho secreto, «estadístico», señala la dirección que se debe seguir a la hora de indagar dónde cobra sentido aquél o cuál sea su finalidad. Así pues, parece lógico que la primera tarea que emprendamos sea la de determinar en qué consiste la estadística, ya que ello nos permitirá delimitar «lo estadístico», materia a la que, apriorísticamente, se aplicaría el secreto que nos ocupa.

El sentido con el que se utiliza esta expresión no es unívoco. Por ejemplo, si reflexionamos sobre la necesidad de afrontar una profunda reforma de la estadística española nos referiremos a los cambios que deben abordarse en una entidad determinada o, tal vez, en un conjunto de organismos: apuntaremos, pues, a una dimensión organizativa. En cambio, en la frase «las estadísticas de comercio exterior son indispensables para negociar tratados de contenido económico» se empleará ese vocablo referido a una información o documentación de índole numérica preparada para su uso, cualquiera que sea la utilidad que se haya pretendido alcanzar al proyectarse y ejecutarse o que pueda ser extraída de la misma. Además, si lo que se afirma es que la moderna Estadística se podría considerar una rama de las Matemáticas, lo estaríamos predicando de un concreto ámbito del conocimiento humano, un conjunto de métodos que conforman una disciplina que ha obtenido la consideración y el rango de «científica».

En resumen, con una misma palabra nos referimos unas veces a la organización que actúa en un ámbito determinado; otras, a la actividad desarrollada; y otras,

asimismo, al resultado obtenido. «Con ella designamos por igual la clase de tarea que se realiza, la finalidad que se persigue y el organismo o la entidad que la elabora», afirma TORRE SERRANO<sup>1</sup>.

Pues bien, antes de nada, procedamos a preguntarnos de dónde proviene el término que tantas dudas nos suscita, así como a perfilar sus distintas acepciones, lo que nos permitirá discriminar entre sus diversas dimensiones científicas o dar razón del distinto empleo de los términos «Estadística» –con mayúscula inicial– y «estadística» –esta vez con minúsculas y en singular o plural, masculino o femenino–.

La palabra «estadística», etimológicamente, está emparentada con estado o Estado, y esta voz, a su vez, tiene su origen en la expresión latina *status*: «situación en que está una persona o cosa, y en especial cada uno de los sucesivos modos de ser de una persona o cosa sujeta a cambios que influyen en su condición»<sup>2</sup>. También se puede relacionar con el término germánico *Staat*, por lo que, en una primera aproximación cabría definirla como la «ciencia o técnica de confeccionar estados o dedicada a estudios relativos al Estado»<sup>3</sup>.

Ahora bien, de forma inmediata, «estadística» proviene de la palabra alemana *Statistik*<sup>4</sup>, que cabría traducir como «ciencia del Estado» y que fue acuñada en 1760 por GOTTFRIED ACHENWALL (1719-1772), profesor de Marlborough y de Göttingen, sirviéndose para ello del término italiano *statista* (estadista, hombre de Estado, político). Por esta vía llegamos de nuevo a la raíz remota latina *status* (estado, situación). ACHENWALL consideraba que los datos que aportase la nueva ciencia serían el aliado más eficaz del gobernante consciente<sup>5</sup>. Del alemán se tradujo de manera casi inmediata al inglés como *statistics*, expresión que introdujo en el Reino Unido E. A. W. ZIMMERMAN, pero correspondiendo el mérito de su popularización al militar sir

---

<sup>1</sup> TORRE SERRANO, A.: *La Estadística Oficial en España*, Tesis Doctoral de la Universidad de Navarra, junio 1990, pág. 60.

<sup>2</sup> Vid. CÁCERES HERNÁNDEZ, J. J.: *Conceptos básicos de Estadística para Ciencias Sociales*, 1.ª edición, Delta Publicaciones, Las Rozas (Madrid), 2007, pág. 1.

<sup>3</sup> TORRE SERRANO, A.: *La Estadística Oficial en España*, ob. cit., pág. 4.

<sup>4</sup> Vid. LEVIN, R. I. y RUBIN, D. S.: *Estadística para administración y economía*, 7.ª edición, Pearson Educación, México, 2004, pág. 2.

<sup>5</sup> Vid. BONNET JEREZ, J.: *Lecciones de Estadística. Estadística descriptiva y probabilidad*, Editorial Club Universitario, San Vicente (Alicante), 2004, pág. 4.

JOHN SINCLAIR (1754-1835) en su obra *Statistical Account of Scotland 1791-1799*. A este último también se le puede atribuir la responsabilidad de que el significado de estadística acabase abarcando la idea de recolectar y clasificar datos.<sup>6</sup>

El *Diccionario de la Lengua Española*, en su vigésimo primera edición, indica los siguientes significados para la palabra «estadística»:

«(De estadista.) f. Censo o recuento de la población, de los recursos naturales e industriales, del tráfico o de cualquier otra manifestación de un Estado, provincia, pueblo, clase, etc. 2. Estudio de los hechos morales o físicos que se prestan a numeración o recuento y a comparación de las cifras a ellos referentes. 3. Mat. Ciencia que utiliza conjuntos de datos numéricos para obtener inferencias basadas en el cálculo de probabilidades.»<sup>7</sup>

Desde el punto de vista de la primera acepción de la palabra estadística dada por el *Diccionario de la Lengua Española*, la relacionada con el recuento o enumeración de elementos de un conjunto, debe señalarse que el origen de tal actividad es muy remoto. Sin embargo, como conjunto de métodos que posibiliten el tratamiento de la información sobre una población se trata de una disciplina mucho más reciente. Por ello, al analizar su evolución suele distinguirse una larga fase precientífica que contrasta con la consideración que merece en la actualidad, en la que se le concede tanto el rango de

---

<sup>6</sup> Vid. *ibídem*, pág. 2.

<sup>7</sup> Esta misma obra define el sustantivo «estadístico, ca» en los siguientes términos: «Persona que profesa la estadística». Tal definición sí merece un pequeño comentario dado que, como muy bien observa TORRE SERRANO, en España estamos acostumbrados a referirnos como estadísticos a las personas que se dedican al cultivo de la Estadística, esto es, bien al estudio o investigación estadísticos, bien al trabajo o tareas estadísticas, es decir, con o para las estadísticas, haciendo de ello su profesión, mientras que se emplea el término «estadígrafo», generalmente, para designar cualquier función de datos empíricos que se use con fines descriptivos como podría serlo, por ejemplo, la propia media aritmética [Vid. TORRE SERRANO, A.: *La Estadística Oficial...*, ob. cit., pág. 63 y CANSADO MACEDA, E.: *Apuntes de Estadística: Apartes de curso de Estadística general*, Instituto Interamericano de Estadística, 1.<sup>a</sup> edición, Rosario (Santa Fe, Argentina), 1958, pág. 7]. Sin embargo, en Hispanoamérica lo habitual es, precisamente, intercambiar el significado de estos vocablos, atribuyendo el sentido de uno al otro y viceversa. De este modo, el personal que se dedica a la Estadística serán estadígrafos, mientras que las funciones o indicadores serán estadísticos.

materia científica propia como el de herramienta auxiliar para el desarrollo de otras ciencias<sup>8</sup>.

El *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*<sup>9</sup>, en su parte analógica (II), relaciona «estadística» con «censo, padrón, catastro, lista, matrícula, esquema, diagrama, descripción, demografía, natalidad, mortalidad, nupcialidad, morbilidad, criminalidad, proporción, habitante, impuesto, comercio, aduanas, estadístico, estadista, demógrafo, catastral y demográfico», mientras que, en su parte sinóptica (I), aparece en sus cuadros 22 y 24, relativo el primero a la idea de «cantidad» y el segundo a la de «juicio y valoración».

En cuanto adjetivo se trata de un sintagma que no implica ninguna especial dificultad: «estadístico», en masculino, o «estadística», en femenino, significa simplemente «perteneciente a la estadística», tal y como lo recoge el *Diccionario de la Lengua Española*. Por supuesto puede utilizarse tanto en singular como en plural, no ofreciendo ninguna duda digna de especial consideración, con la salvedad, tal vez, de que señala una relación con la estadística en cualquiera de las acepciones que el propio *Diccionario* recoge para este otro término.

Entonces, ¿podríamos concluir que el secreto estadístico es aquel que es propio del desarrollo de la ciencia que es conocida con ese nombre, o que debe ser respetado para poder desarrollar las actividades o alcanzar los resultados que reciben tal denominación genérica? Comenzaremos ahondando en los conceptos de la ciencia estadística para determinar si semejante afirmación puede ser aceptable.

---

<sup>8</sup> Vid. CÁCERES HERNÁNDEZ, J. J.: *Conceptos básicos de Estadística para Ciencias Sociales*, ob. cit., pág. 1 y sig.

<sup>9</sup> CASARES SÁNCHEZ, J.: *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, 2.<sup>a</sup> edición, 23.<sup>a</sup> reimpresión, Gustavo Gili, Barcelona, 1997.

## II. LA ESTADÍSTICA COMO CIENCIA

Afirmaba HUNTSBERGER<sup>10</sup> que la palabra estadística a menudo nos trae a la mente imágenes de números apilados en grandes arreglos y tablas, de volúmenes de cifras relativas a nacimientos, muertes, impuestos, poblaciones, ingresos, deudas, créditos y así sucesivamente. Con ser esto cierto, se trata de una aproximación a su significado casi intuitiva. Ahora bien, si nos salimos de este ámbito –en el que no es difícil lograr el consenso–, toda posibilidad de acuerdo es prácticamente inalcanzable; o al menos eso parece desprenderse de la infinidad de definiciones que cabe encontrar de esta ciencia. Pese a ello, existen dos características que deben ser consideradas como fundamentales para perfilar la naturaleza y extensión de esta ciencia y que, por tanto, deben ser tenidas siempre en cuenta. En primer lugar, la Estadística es una ciencia aplicada. En última instancia esto vendrá a significar que la teoría estadística se aplicará a situaciones reales para proporcionar respuestas de importancia práctica<sup>11</sup>. En segundo lugar, la Estadística trata sobre datos. «La Estadística es la ciencia de los datos» ha llegado a decirse a modo de síntesis definitiva<sup>12</sup>. Los datos son números, por supuesto, pero no sólo eso; los datos son números en un contexto. El contexto hace que el número aporte información. La Estadística utiliza los datos contextualizados para profundizar en un tema y sacar conclusiones<sup>13</sup>.

Si, desde este punto de vista, entendemos por Estadística un conjunto de métodos para tratar la información, resulta conveniente determinar qué se estudia y cómo se estudia, aproximándose, pues, a su objeto material y formal.

---

<sup>10</sup> Citado por RUIZ MUÑOZ, D.: *Manual de Estadística*, Eudmed.net, 2004, pág. 3. Edición electrónica disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/drm/index.htm> (última visita: 05/12/2014).

<sup>11</sup> Vid. EVANS M. J. y ROSENTHAL J. S.: *Probabilidad y Estadística. La Ciencia de la incertidumbre*, Editorial Reverté, Sabadell (Barcelona), 2005, págs. 273 y 274.

<sup>12</sup> En tal sentido se pronuncian SARABIA ALEGRÍA, J. M. y PASCUAL SÁEZ, M.: *Curso básico de estadística para los Grados en Economía y Administración y Dirección de Empresas*, Ediciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 2012, pág. 3. También puede hallarse tal aseveración en MOORE, D. S.: *Estadística aplicada básica*, Antoni Bosch, Barcelona, 2004, pág. XXVII.

<sup>13</sup> Vid. MOORE, D. S.: *Estadística aplicada básica*, ob. cit., pág. XXVII. Dice el autor para poner un ejemplo de cómo los datos son número pero en un determinado contexto: «El número 3,75, por ejemplo, no contiene por sí mismo ninguna información. Pero si oímos que una amiga ha dado a luz un bebé de 3,75 kilos, la felicitamos ya que es un buen peso. El contexto nos permite sacar partido de nuestros conocimientos sobre el tema de estudio y emitir juicios. Sabemos que un peso de 3,75 kilos es un peso adecuado (no es posible que un bebé pese 3,75 gramos o 3,75 toneladas). El contexto hace que el número aporte información.»

Como resalta CÁCERES HERNÁNDEZ<sup>14</sup>, el objeto material vendrá constituido por la información acerca de un colectivo o universo, mientras que su objeto formal consiste en un modo propio de razonamiento, el método estadístico. Los fenómenos que son objeto material de la Estadística pueden clasificarse en causales o deterministas y aleatorios o estocásticos. En los primeros, la observación proporciona una información cierta sobre el fenómeno estudiado, mientras que en los segundos existe un cierto grado de incertidumbre sobre la realidad del fenómeno analizado a partir de las observaciones disponibles. Esto permite distinguir dos situaciones: aquéllas en las que se dispone de toda la información sobre el fenómeno o población a estudiar, en cuyo caso, el objetivo puede consistir en la extracción de las características esenciales de esa información que hagan posible acceder a un conocimiento más fácilmente asimilable que el que se deriva de la simple recopilación y registro del resultado de las observaciones, o en otras palabras, en realizar un análisis descriptivo; y aquéllas otras en las que la información disponible se limita a la observación de una porción de la población que, en la medida de lo posible, represente a la totalidad del conjunto. En estos supuestos, la finalidad de la Estadística consistirá en extraer de esa información parcial un conocimiento sobre el conjunto de la población. Ese conocimiento será incierto, puesto que no se basa en datos registrados de manera exhaustiva para todos y cada uno de los elementos integrantes del colectivo estudiado, pero se trata de un grado de incertidumbre que es mensurable con precisión gracias a la teoría matemática del cálculo de probabilidades. Se tratará entonces de un análisis inferencial.

A grandes rasgos hemos trazado la frontera que separa las dos grandes ramas de la Estadística: la Estadística Descriptiva y la Estadística Inferencial o Inductiva. Mientras la Estadística Descriptiva pretende describir numéricamente conjuntos numerosos, destacar los rasgos relevantes de un conjunto de datos, la Estadística Inferencial utiliza técnicas especiales para conocer los elementos característicos de un conjunto a partir de los datos de un subconjunto del mismo<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Vid. CÁCERES HERNÁNDEZ, J. J.: *Conceptos básicos de Estadística para Ciencias Sociales*, ob. cit., pág. 3.

<sup>15</sup> Aprovecharemos este momento para incluir una sucinta descripción de los conceptos estadísticos generales [vid MARÍN FERNÁNDEZ, J.: *Estadística. Manual de teoría y problemas*. Manual disponible en <http://www.um.es/docencia/jmarinfe/e-documentacion/2010-2011/manual-teoria-2010-11.pdf> (última visita: 19/02/2015), pág. 3].

La teoría matemática de la probabilidad, en cuanto disciplina matemática, no es susceptible de contrastación empírica. Sus conclusiones teóricas, como ocurre con las de cualquier sistema deductivo, son formalmente válidas siempre que estén deducidas de los axiomas mediante el empleo del razonamiento lógico. Esto mismo podría decirse de la propia Estadística en cuanto se identifique con esquemas probabilísticos deductivos<sup>16</sup>. Pero la Estadística constituye, asimismo, una ciencia auxiliar, un instrumento para el avance de otras ciencias que reúnan determinadas características, una vez que los instrumentos estadísticos han pasado a formar parte del método científico. En este sentido, la Estadística podría ser definida como un método de razonamiento que permite interpretar datos cuyo carácter esencial es la variabilidad; y es que, en la investigación, los métodos estadísticos permiten utilizar datos obtenidos en una muestra de sujetos para realizar inferencias válidas para una población más amplia de individuos de características similares. La validez y utilidad de tales inferencias dependerá de cómo se haya diseñado y ejecutado el estudio, motivo por el que en el método científico deben tener cabida las técnicas estadísticas<sup>17</sup>.

- 
- a) Población: conjunto de individuos con propiedades comunes sobre los que se realiza una investigación.
  - b) Muestra: subconjunto de la población.
  - c) Tamaño muestral: número de individuos que conforman la muestra.
  - d) Muestreo: proceso de obtención de muestras representativas de la población.
  - e) Variable: característica que al ser medida en diferentes individuos es susceptible de adoptar diferentes valores. Las variables se clasifican en cuantitativas, que se expresan numéricamente –se dividen a su vez en discretas (que toman valores numéricos aislados, por lo que, fijados dos consecutivos, no pueden tomar ningún valor intermedio) y continuas (pueden tomar cualquier valor dentro de unos límites, por lo que entre dos valores cualesquiera, por próximos que sean, siempre pueden encontrarse valores intermedios)–, y cualitativas, las que no se expresan numéricamente –que, por su parte, se clasifican en ordinales (que admiten una ordenación de menor a mayor aunque sus resultados no sean numéricos) y nominales (que no admiten una ordenación de menor a mayor)–.
  - f) Modalidades, categorías o clases: son las distintas formas en que se puede manifestar una variable.

<sup>16</sup> Vid. CÁCERES HERNÁNDEZ, J. J.: *Conceptos básicos de Estadística para Ciencias Sociales*, ob. cit., pág. 6.

<sup>17</sup> Vid. JIMÉNEZ, J.: «Métodos estadísticos», trabajo consultado en la dirección <http://www.sefh.es/bibliotecavirtual/erroresmedicacion/010.pdf> (última visita: 7/12/2014), pág. 125. Comenta el autor: «La justificación del análisis no radica en los datos, sino en la forma en que han sido recogidos. Habitualmente se distingue entre estadística descriptiva, que comprende organización, presentación y síntesis de datos de una manera científica y estadística inferencial, que comprende las bases lógicas mediante las cuales se establecen conclusiones relacionadas con poblaciones a partir de los resultados obtenidos en las muestras. Las técnicas estadísticas pueden utilizarse para confirmar hipótesis de trabajo o bien para explorar conjuntos de datos sin hipótesis previas. Ambas finalidades, la confirmación y la exploración, están vinculadas a la naturaleza de los objetivos del estudio, a la actitud con que el investigador se enfrenta a los datos y a los términos en que deberán interpretarse los resultados. Una hipótesis se confirma cuando se diseña un estudio con el propósito de hacerlo. Se explora cuando se rastrean datos en busca de información, sin objetivos concretos y formales que hayan gobernado el diseño del estudio. La exploración puede servir para sugerir nuevas hipótesis, pero de ningún modo para

Esta necesidad nos lleva a la noción de método estadístico, el cual podría ser considerado una variante del método científico general adaptado a la resolución de ciertos problemas que determinadas disciplinas científicas plantean. Aunque a grandes rasgos se aprecia que los autores entienden el método estadístico y sus fases en términos similares, de inmediato se detectan entre las diversas exposiciones diferencias más o menos sustanciales. Así, hay un consenso prácticamente generalizado en cuanto a cómo debe ser entendido el *iter* de este procedimiento y a qué actuaciones deben abordarse y ejecutarse lógicamente y necesariamente con carácter previo a otras. Pero no ocurre lo mismo a la hora de identificar las divisiones del método estadístico a las que se pueden conferir la categoría de fase sustantiva del mismo o al dotar a éstas de un contenido concreto<sup>18</sup>.

La metodología estadística viene a proporcionar procedimientos objetivos que convierten las especulaciones realizadas apriorísticamente en aseveraciones cuya confiabilidad puede ser evaluada y ofrecer una premisa mensurable para la toma de una decisión. Es en el análisis donde cristaliza la investigación y cada prueba de análisis estadístico debe utilizarse siempre en función del tipo de diseño de investigación que se haya seleccionado para la comprobación de cada una de las consecuencias verificables que fueron deducidas a partir de la hipótesis general de investigación.

Está más allá de toda discusión el gran valor que alcanzan los métodos estadísticos para las ciencias sociales como la Demografía o la Sociología, es decir, para disciplinas científicas que estudian fenómenos que se caracterizan por la variabilidad de

---

contrastarlas, sino que la confirmación deberá obtenerse en un nuevo estudio diseñado específicamente para ello.»

<sup>18</sup> A modo de ejemplo, BONNET JEREZ, J.: *Lecciones de Estadística. Estadística descriptiva y probabilidad*, ob. cit., pág. 7, distingue entre la etapa de planificación (que a su vez se subdivide en: 1. Definición de objetivos; 2. Definición de universo y muestra; 3. Definición de términos y unidades de medida; 4. Determinación de los datos necesarios) y una etapa de ejecución (dividida, por su parte en: 5. Recolección de los datos; 6. Elaboración de los datos; 7. Descripción, análisis e interpretación de los datos). RUIZ MUÑOZ, D.: *Manual de Estadística*, ob. cit., pág. 6, señala como partes del método estadístico: 1. Definición del problema; 2. Recopilación de la información existente; 3. Obtención de información original; 4. Clasificación; 5. Presentación; 6. Análisis. En el documento de la UAE-CCHS-CSIC: «El Método Estadístico» [disponible en [http://humanidades.cchs.csic.es/cchs/web\\_UAE/metodo/metodo.htm](http://humanidades.cchs.csic.es/cchs/web_UAE/metodo/metodo.htm) (última visita: 23/02/2015)] se separan las siguientes etapas: 1. Observación del problema real; 2. Planteamiento del problema, con indicación de objetivos y medios; 3. Formulación del modelo estadístico; 4. Recogida de la información muestral, bien a través de técnicas de muestreo, bien mediante diseños experimentales; 5. Depuración de los datos; 6. Estimación de parámetros; 7. Contrastes de simplificación, contrastes de hipótesis; 8. Crítica y diagnóstico del modelo; 9. Aceptación del modelo y conocimiento científico.



los resultados de las observaciones, circunstancia que frecuentemente se pone de manifiesto en combinación con una limitación intrínseca del número de las que se pueden llevar a cabo. En supuestos semejantes sólo el análisis de carácter estadístico está en condiciones de proporcionar estimaciones cuantitativas de la relevancia de fenómenos estudiados. La propia naturaleza de las ciencias sociales exige para su adecuado desarrollo algo que va más allá de la simple deducción lógica; estas ciencias requieren procesar conjuntos de datos de tamaños tales que su correcta interpretación resultaría absolutamente imposible sin el apoyo proporcionado por los métodos estadísticos<sup>19</sup>. La importancia de la Estadística para las ciencias sociales resulta especialmente destacada como consecuencia de uno de los rasgos más característicos de estas disciplinas: la ausencia de laboratorios en los que se puedan controlar de forma exhaustiva las condiciones en las que se realizan las observaciones<sup>20</sup>. Efectivamente, las ciencias sociales carecen de laboratorios especialmente diseñados para recoger los datos cuyo acopio se pretende en condiciones absolutamente controladas, lo que permitiría descubrir y describir las leyes que guían el comportamiento de los individuos en todas sus dimensiones. El registro de la información sigue resultando imprescindible y se realizará mediante la observación y la medición de los fenómenos estudiados; sin embargo se tratará de unas observaciones en las que de forma ineludible influye el azar puesto que uno de los rasgos definitorios de toda sociedad humana es su carácter cambiante, su constante evolución y mutación. Es aquí donde la Estadística se revela imprescindible al proporcionar un método que permite el desarrollo de la investigación sobre una base científica sustituyendo o reemplazando el aislamiento que proporcionarían los laboratorios. El fundamento científico sobre el que se adoptarán las oportunas decisiones es el cálculo de probabilidades: el conocimiento acerca de los comportamientos sociales parte, por tanto, de la recogida continua de información, continúa con la propuesta de hipótesis explicativas de los comportamientos observados y concluye con el contraste estadístico de las hipótesis.

---

<sup>19</sup> Vid. CÁCERES HERNÁNDEZ, J. J.: *Conceptos básicos de Estadística para Ciencias Sociales*, ob. cit., pág. 6.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pág. 7. CÁCERES HERNÁNDEZ destaca, asimismo, que «además de su contribución al examen de la validez del conocimiento, la metodología estadística juega también un destacado papel en la construcción de los hechos que sustentan dicho conocimiento. La información estadística no sólo resulta necesaria para reflejar la realidad, sino que incluso es un instrumento para crearla. De hecho, existen ejemplos que muestran las interacciones entre la medida estadística y los procedimientos institucionales establecidos para identificar y codificar los objetos (...)»

La utilidad que la Estadística presta a las ciencias naturales difiere en muchos aspectos de la resultante de su aplicación a las ciencias sociales. En principio, el servicio que proporciona en el estudio de la Naturaleza es explorativo; por ello la Estadística se emplea en las etapas preliminares de la investigación científica. Una vez superada la fase experimental en la que, como ya se ha explicado, intervienen factores de azar e incertidumbre que exigen acudir al cálculo de probabilidades y tan pronto como se ha establecido la necesaria relación causa-efecto, la Estadística pierde su derecho; pero con anterioridad a ese momento habrá servido para resaltar en la producción de los fenómenos ciertas regularidades que hubieran pasado inadvertidas a la experiencia común, poniendo de manifiesto leyes hasta entonces ocultas<sup>21</sup>.

Una diferencia notable entre la aplicación de la Estadística a las ciencias sociales y a las ciencias naturales radica en que el primer caso, como se verá, coincide con el ámbito de la función estadística pública o, dicho de otro modo, de las estadísticas oficiales confeccionadas por organismos públicos especializados. Por el contrario, en las ciencias naturales la aplicación de la Estadística opera al margen de la intervención de las Administraciones estadísticas, siendo, habitualmente, producto de iniciativas de investigación académica o de proyectos sufragados con capital privado.

Hasta aquí nos hemos dedicado a perfilar el contorno del ámbito de lo estadístico. Podríamos decir que éste viene delimitado por el marco de actuación de la ciencia estadística. La identidad terminológica entre la denominación de esta disciplina y el adjetivo que califica al secreto que va a centrar la atención de nuestra investigación podría hacer creer que existe una exacta correspondencia entre el campo de aplicación de esa institución y el objeto de estudio de la ciencia estadística, o entre aquél y el entorno en que la técnica estadística resulta de utilidad. Si afirmásemos que el secreto estadístico resulta aplicable y, por tanto, opera en tales esferas, no estaríamos faltando a la verdad. Sin embargo, tampoco estaríamos siendo suficientemente precisos; el secreto estadístico

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, pág. 23. Además, en ocasiones las ciencias naturales no se encuentran en condiciones de prescindir de los registros estadísticos en ninguna de sus etapas puesto que la relación causal «no es conocida de un modo evidente, por la complicación extraordinaria de las influencias actuantes. El ejemplo típico es la Meteorología, que durante mucho tiempo, acaso para siempre, seguirá siendo dominio de las notaciones estadísticas».

constituye un pilar básico de la Estadística, sí, pero de la Estadística oficial: ésta no alcanza a cubrir todo lo que a aquélla, como ciencia, interesa.

La Estadística oficial podría definirse, en principio, como el producto de la función estadística pública. Por supuesto que dicha función se sirve de la ciencia y del método estadístico pero no puede conceptuarse, sin más, como la actividad de los poderes públicos dirigida al desarrollo de la propia ciencia estadística. En vez de ello, la función estadística pública procurará registrar y alcanzar determinados conocimientos e informaciones, útiles desde el punto de vista del interés general, dándoles la adecuada difusión.

### III. LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA

#### 1. INTRODUCCIÓN

El adjetivo que califica al secreto del que pretendemos ocuparnos puede llevar a una confusión terminológica: el secreto estadístico no es consustancial a la ciencia estadística y su aplicación puede considerarse irrelevante cuando de lo que estemos hablando sea del mero desarrollo de esta rama del conocimiento. Efectivamente, ni en cuanto ciencia por derecho propio, parte de las Matemáticas que se ocupa de recoger, clasificar, representar y resumir los datos de determinadas muestras y de extraer conclusiones acerca de las poblaciones de las que éstas proceden, ni como ciencia auxiliar de otras ramas del conocimiento a las que proporciona procedimientos objetivos que permiten convertir las especulaciones apriorísticas en afirmaciones cuya confiabilidad puede ser evaluada, el desarrollo de la Estadística exige la confidencialidad y el secreto de las informaciones sobre las que opera.

La naturaleza del secreto estadístico nos da una pista de por dónde habrán de encaminarse nuestras pesquisas para poder delimitar su campo de acción. No estamos ante un hecho jurídico en el sentido de que teniendo una existencia propia, ajena al mundo del Derecho, el ordenamiento se ocupe del mismo anudándole determinadas

consecuencias jurídicas. Se trata, por el contrario, de una institución jurídica y, como tal, de una figura cuya existencia se produce, precisamente, porque el ordenamiento la reconoce y regula. Es más: es sistemáticamente contemplada por las normas que estatuyen el régimen que corresponde a una determinada actividad de los poderes públicos, la función estadística pública. Ésta implica una interacción de dichos poderes con los ciudadanos, de la cual resulta el establecimiento de relaciones jurídicas entre unos y otros, dato que nos orienta hacia un tipo de actividad administrativa la cual, en un Estado de Derecho, estará sometida al principio de legalidad antes que encaminada a lograr el avance de la ciencia o a la adquisición de nuevos conocimientos teóricos utilizando para ello métodos estadísticos<sup>22</sup>. Ahora bien, por supuesto, estaríamos haciendo referencia a una actividad administrativa muy especial dado que en su puesta en práctica se hace uso necesariamente de los instrumentos que proporciona la ciencia estadística.

Es por ello que no se incurre en incorrección alguna si se califica a esa actividad de «estadística»; pero no es tal sin más: se trata de una estadística «oficial», producida por la función estadística «pública».

## 2. CONCEPTO

Nos enfrentamos a una expresión constituida por tres palabras: «función», «estadística» y «pública». Es de suponer que la combinación de los tres términos designe con precisión una realidad, sea cual fuere su naturaleza; trataremos de indagar, en una primera aproximación, a qué nos estamos refiriendo partiendo, para ello, de una breve reflexión semántica sobre los significados que a cada uno de estos vocablos pueda

---

<sup>22</sup> Con ello, evidentemente, no estamos tratando de afirmar que la forma en la que la ciencia se desarrolle carezca de interés para el Derecho; pensemos, por ejemplo, en las recientes regulaciones sobre las clonaciones o las investigaciones sobre las células madre. Sin embargo, entendemos que sí puede decirse que la ciencia sólo preocupa al Derecho en la medida en la que los poderes públicos estiman que deben limitar, prohibir o reglamentar determinadas líneas de investigación científica ante la posibilidad de que entren en conflicto con otros bienes jurídicos que se estimen más dignos de protección. Por el contrario, como bien sabemos, cualquier actuación administrativa debería estar siempre amparada por un título jurídico suficiente de modo que toda actividad de los poderes públicos tendrá siempre relevancia desde una perspectiva jurídica.

corresponder. A tal efecto, acudiremos a las definiciones que nos proporciona el *Diccionario de la Lengua Española*.

Del concepto de estadística ya nos ocupamos en el anterior epígrafe. Recordemos, no obstante, que a dicha palabra, el citado *Diccionario* le atribuye tres acepciones. Las dos primeras hacen hincapié en la dimensión de la estadística como recuento de realidades que se prestan a numeración, sean éstas la población o cualquier otra manifestación propia de una colectividad humana (primera definición) o cualquier otro hecho moral o físico (segunda definición). La tercera definición recalca su carácter científico y su relación con las Matemáticas mediante la utilización de conjuntos de datos numéricos para obtener inferencias basadas en el cálculo de probabilidades.

Por lo que respecta a «función», si prescindimos de aquellas definiciones que de manera obvia carecen de relación con el concepto que pretendemos delimitar, encontramos la siguiente definición:

«(Del lat. *functio*, *-onis*.) f. 2. Capacidad de acción o acción propia de los cargos y oficios».

De lo anterior se desprende su carácter de actividad, cierta o potencial, pero ineludiblemente imputable a los seres humanos, bien sean éstos considerados individualmente, bien formando parte de grupos o colectividades; sin embargo, si se trata de una actuación de un sujeto singularmente contemplado, éste operará necesariamente en el ámbito de la sociedad, dado que sólo en su seno cobra sentido el desempeño de cargos u oficios. Además, como actividad exclusivamente humana, en su propia naturaleza podremos encontrar los rasgos de su carácter volitivo e intelectual: se pone o puede ponerse en marcha por un acto de la voluntad, no por una exigencia de la Naturaleza; y en su desarrollo es precisa la participación del raciocinio propio del hombre.

Si centramos ahora nuestra atención en la palabra «pública», a ella se refiere el *Diccionario de la Lengua Española* en los siguientes términos:

«público, ca. (Del lat. *publicus*.) adj. Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. 2. Vulgar, común y notado por todos. (...). 3. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado. 4. Pertenece a todo el pueblo. (...). 9. m. Común del pueblo o ciudad. (...).»

Dos características podrían, pues, atribuirse a la función estadística por el hecho de ser pública: a) su carácter colectivo, de la sociedad humana, venga dado dicho rasgo porque tiene a ésta como objeto de la actividad en que consista pues a ella corresponden, en su conjunto, los resultados que puedan obtenerse, o porque éstos sean o puedan ser conocidos por la comunidad globalmente considerada; b) que está respaldada por un poder o autoridad que merece el calificativo de público, en contraposición a las iniciativas que, pese a ser colectivas, no se llevan a cabo con semejante cobertura.

Si tenemos en cuenta que las definiciones de estadística que la describen como una actividad o como un resultado de esa actividad ya incorporan implícitamente el matiz del carácter colectivo, de referirse a conjuntos de datos que se extraen de la sociedad o que resultan relevantes para ella<sup>23</sup>, cabría deducir que adjetivar la función estadística con el epíteto «pública», entendido en los significados que implican un sentido de pluralidad y de pertenencia a la comunidad, no estaría aportando nada verdaderamente distintivo; se quedaría en una mera redundancia más propia del lenguaje poético que del jurídico. Por ello, para que *lo estadístico* sea *público* y esto proporcione alguna utilidad delimitadora, habremos de tomar en consideración la segunda de las características apuntadas en el párrafo anterior.

Una vez hechas estas reflexiones, combinemos ahora las definiciones de cada uno de los términos que se asocian en la expresión objeto de nuestro interés para tratar de determinar qué es lo que se está designando. De este modo, un tanto apriorístico,

---

<sup>23</sup> Tal vez habríamos de admitir que la acepción de estadística como ciencia no tiene por qué ajustarse necesariamente a estas consideraciones, pero no debemos olvidar que en cuanto pura ciencia, la estadística supondría un conocimiento o una serie de procedimientos para avanzar en el conocimiento: consistiría en un conjunto de técnicas, en una metodología, no exactamente en una actividad, en una acción o en una capacidad de acción. En otras palabras, diríase que si hablamos de una función estadística, no estaremos mencionando la estadística entendida como ciencia; más bien, la estadística con este último significado constituiría el instrumento, la herramienta de la que se serviría la función estadística para ser ejecutada.

podríamos afirmar que la función estadística pública es la capacidad de acción, acción o actividad humana propia de los cargos y oficios que se ejercen mediando potestad, jurisdicción o autoridad específica propia de los poderes públicos de una sociedad, que consiste en la realización de censos o recuentos de la población, de los recursos naturales e industriales y demás manifestaciones de un Estado, provincia, pueblo o clase, o en el estudio de los hechos morales o físicos que se presten a numeración, recuento y la comparación de las cifras a ellos referentes, y que a tal fin se sirve de la ciencia que, partiendo de conjuntos de datos numéricos, obtiene inferencias basadas en el cálculo de probabilidades.

Tratemos de contrastar esta definición con lo dispuesto en las diferentes normas aplicables en la materia. Ciertamente, éstas no son difíciles de identificar, al menos en el ámbito del ordenamiento jurídico español: por ejemplo, centrándonos en el ámbito estatal, contamos con la Ley 12/1989, de 9 de mayo, denominada, precisamente, «de la Función Estadística Pública» (LFEP, en adelante). Pero cuando se aborda el articulado de la citada ley se comprueba de inmediato que ésta elude plasmar la definición expresa de la actividad que le da título.

En el primer artículo de la LFEP puede leerse que el «objeto de la presente Ley [es] la regulación de la función estadística pública para fines estatales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.31 de la Constitución». Como mucho podría decirse que la ley acota la función estadística pública cuando establece que «regula la planificación y elaboración de estadísticas para fines estatales desarrolladas por la Administración del Estado y las entidades de ella dependientes» (art. 2.º de la LFEP). Y todo ello haciendo caso omiso del hecho de que no se pretenda hacer una regulación general de la función estadística pública, sino simplemente de aquélla que se ejecuta para fines estatales. Más adelante habremos de volver sobre esta cuestión.

Como en el caso de la LFEP, tampoco podemos acudir a la normativa de la Unión Europea, aunque en algunos casos resulte directamente aplicable, para encontrar una definición de qué deba entenderse por función o actividad estadística pública. El Reglamento (CE) 223/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de

2009, relativo a la Estadística Europea, ni siquiera define con nitidez qué ha de entenderse por estadísticas europeas, aunque sí proporciona un criterio formal para identificarlas. Dice su artículo 1.º: «El presente Reglamento establece un marco jurídico para desarrollar, elaborar y difundir estadísticas europeas. Con arreglo al principio de subsidiariedad y de conformidad con la independencia, integridad y responsabilidad de las autoridades nacionales y de la Comunidad, las estadísticas europeas son estadísticas pertinentes necesarias para llevar a cabo las actividades de la Comunidad. En el programa estadístico europeo se determinarán las estadísticas europeas.» De hecho, en el artículo reservado a las definiciones, el tercero, sólo precisa el significado del concepto «estadística», como «la información cuantitativa y cualitativa agregada y representativa que caracteriza un fenómeno colectivo en una población dada». Lo que sí parece poder afirmarse sin ningún género de dudas es que las estadísticas europeas reguladas por el citado Reglamento constituyen estadísticas oficiales –que tampoco define–, ya que tal y como expone su Considerando número 20, «para aumentar la confianza en las estadísticas europeas, las autoridades estadísticas nacionales en cada Estado miembro, al igual que la autoridad estadística comunitaria en el seno de la Comisión, deben disfrutar de independencia profesional y garantizar su imparcialidad y la alta calidad en la elaboración de estadísticas europeas, con arreglo a los principios establecidos en el artículo 285, apartado 2, del Tratado, así como a los principios elaborados ulteriormente por la Comisión en su Recomendación de 25 de mayo de 2005 relativa a la independencia, integridad y responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad (que incorpora el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas). Deben tenerse asimismo en cuenta los principios fundamentales de la estadística oficial, adoptados por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas el 15 de abril de 1992 y por la División de Estadística de las Naciones Unidas el 14 de abril de 1994.»

Seguramente pueda afirmarse que, en diversas ocasiones, la legislación autonómica es mucho más precisa que la estatal, al incorporar una descripción del contenido material de esta función; cabe destacar, de cualquier modo, que en ningún caso las leyes de las Comunidades Autónomas se refieren a tal competencia como «función estadística pública» prefiriéndose expresiones como simplemente «Estadística»



de la Comunidad Autónoma<sup>24</sup>, «actividad estadística» de la Comunidad Autónoma<sup>25</sup>, o «de interés» de ésta<sup>26</sup>; «actividad estadística llevada a cabo con carácter oficial»<sup>27</sup>, o «actividad estadística pública»<sup>28</sup> que también podrá ser «de interés para la Comunidad»<sup>29</sup>.

Haciendo gala de esa mayor precisión que predicamos de algunas leyes estadísticas autonómicas frente a la LFEP, varias de ellas, como la madrileña<sup>30</sup>, la navarra<sup>31</sup>, la asturiana<sup>32</sup>, la murciana<sup>33</sup> o la extremeña<sup>34</sup> distinguen y definen diversas categorías de actividades estadísticas. Así, señalan que se entiende por actividad estadística la «recopilación, obtención, tratamiento y conservación de datos cuantitativos o cualitativos para elaborar estadísticas y la publicación y difusión de resultados estadísticos», siendo estadística pública «la realizada por unidades de las Administraciones Públicas» y entendiendo por actividad estadística pública de interés de la Comunidad Autónoma «la que proporciona información estadística territorializada sobre la realidad demográfica, social y económica de la Comunidad». En estos casos se observa con toda nitidez cómo se afirma que el carácter público de la actividad estadística lo proporciona la naturaleza jurídica del sujeto que la tiene encomendada.

Este rasgo definitorio de la función estadística pública de carácter subjetivo puede confirmarse en otros preceptos legales. Así, la LFEP, además de lo dispuesto en su ya citado artículo primero, establece en su artículo 23 que «la función estadística pública se desarrollará en el ámbito de la Administración del Estado por el Instituto

---

<sup>24</sup> Artículo 1 de la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

<sup>25</sup> Artículos 1 y 3 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>26</sup> Por ejemplo, en el artículo 1.1 de La Ley 3/2002, de 17 de mayo, de Estadística de las Illes Balears, el artículo 3.1 de la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña, o el artículo 3 de la Ley 4/2005, de 3 de octubre, de Estadística de Cantabria.

<sup>27</sup> Artículo 3 de la Ley 9/1988, de 19 de julio, de Estadística de Galicia.

<sup>28</sup> Artículo 1.2 de la Ley 5/1990, de 7 de junio, de Estadística de la Comunidad Valenciana o el artículo 2 de la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias.

<sup>29</sup> Como el artículo 1 de la Ley 7/2000, de 11 de julio, de Estadística de Castilla y León o el mismo artículo de la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha.

<sup>30</sup> Artículo 2 de la Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística de la Comunidad de Madrid.

<sup>31</sup> Artículo 1.2 de la Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, de Estadística de Navarra.

<sup>32</sup> Artículo 2.1 de la Ley del Principado de Asturias 7/2006, de 3 de noviembre, de Estadística.

<sup>33</sup> Artículo 3 de la Ley 6/2002, de 25 de junio, de Estadística de la Región de Murcia.

<sup>34</sup> Artículo 1.2 de la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Nacional de Estadística, el Consejo Superior de Estadística y las unidades de los diferentes Departamentos ministeriales y de cualesquiera otras entidades públicas dependientes de la misma a las que se haya encomendado aquella función». Como puede observarse, el carácter jurídico-público de los organismos, entidades y unidades que se relacionan como sujetos de la función estadística pública estatal resulta absolutamente incuestionable<sup>35</sup>.

Si volvemos nuestra mirada a lo que sobre la función estadística pública opina la doctrina, la situación apenas se torna más diáfana. Existen, por supuesto, diversos trabajos que centran su atención en esta temática pero que parten, habitualmente, de dar por supuesta su definición para fijarse, sobre todo, en cómo se distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>36</sup>. Pero al menos puede reconocerse que, utilizando este punto de partida, la estadística oficial ha cobrado algún interés para la doctrina jurídica: con anterioridad a la entrada en vigor de nuestra Carta Magna y la promulgación de los diversos Estatutos de Autonomía y leyes de estadística –tanto la estatal de 1989, como las de las distintas Comunidades Autónomas– que vienen a plasmar la distribución de competencias en la materia que la Constitución posibilita, la función estadística pública era poco menos que irrelevante para los iuspublicistas<sup>37</sup>.

Tras la entrada en vigor de la LFEP en 1989, el profesor SOUVIRÓN MORENILLA aborda la cuestión detectando, de inmediato, que la ley estatal reguladora,

---

<sup>35</sup> En esa misma dirección cabe localizar algún artículo en la legislación estadística autonómica, al margen de aquellas normas que acogen la definición transcrita de la actividad estadística pública, como ocurre los artículos 1.2 y 2.2 de la ley riojana; el artículo 1 de la ley castellano-leonesa; o el artículo 1, apartados 1 y 2 de la ley castellano-manchega.

<sup>36</sup> En este sentido podrían citarse: REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CASADO, M.: «Las competencias estadísticas del Estado y de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 168, Septiembre-diciembre, 2005, págs. 57 a 60; MENÉNDEZ BAÑUELOS, B.: «La regulación de la estadística en las Comunidades Autónomas», *Boletín de Economía de Navarra*, núm. 7, 1994, págs. 13 a 15; o MARÍN ESCUER, I., y MIKELARENA PEÑA, F.: «Gestión pública, información estadística y organismos estadísticos», *Revista de Gestión Pública y Privada*, núm. 1, 1996, págs. 137 a 143.

<sup>37</sup> Hay que ser muy concienzudo para encontrar mínimas referencias a la Estadística, las cuales eran redactadas en unos términos que apenas permitían proyectar un mínimo de claridad sobre el conjunto de una actividad cuyos rasgos definitorios esenciales permanecían en la penumbra. Vale la pena citar como ejemplos de lo antedicho a los profesores GARCÍA OVIEDO (vid. GARCÍA OVIEDO, C.: *Derecho Administrativo I*, sexta edición por Enrique Martínez Useros, Madrid, 1957, pág. 62 y sig. y GARCÍA OVIEDO, C.: *Derecho Administrativo II*, séptima edición por Enrique Martínez Useros, Madrid, 1958, pág. 453 y sig.) y ROYO VILLANOVA (vid. ROYO VILLANOVA, A. y ROYO VILLANOVA, S.: *Elementos de Derecho Administrativo, tomo I*, 26.ª edición, Librería Santarén, Valladolid, 1964/1965, pág. 371 y sig.) que dedican algunos párrafos a la Estadística contemplada como ciencia y como servicio.

la citada Ley 12/1989, de 9 de mayo, no proporciona una definición expresa de aquélla, mientras que la legislación de las Comunidades Autónomas en unas cuantas ocasiones la definen con cierto detalle mediante la descripción de su contenido material<sup>38</sup>. Pero a la hora de conceptualizar por sí mismo la función estadística pública, es decir, de precisar aquellas características que nos permitirían identificarla sin lugar a dudas se limita a determinar cuál sería su objeto:

*«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 planificación y ejecución estadísticas»<sup>39</sup>.*

Y es que, como puede apreciarse en la definición que, como primera aproximación al concepto de la función estadística pública, aventuramos a proponer al inicio del presente epígrafe, ésta se concreta simultáneamente en una dimensión objetiva, material, la que espléndidamente plasma el profesor SOUVIRÓN, pero combinada con otra subjetiva, formal: qué sujetos son los llamados a desarrollarla. Y como ya quedó apuntado, éstos deben ser entidades que participen, formen parte o estén amparados por el poder público<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», *Revista de Administración Pública*, núm. 134, Mayo-agosto, 1994, pág. 426.

<sup>39</sup> *Ibidem*, págs. 426-427.

<sup>40</sup> En la doctrina, la contundencia con que se manifiesta MEREDIZ MONTERO no deja lugar a dudas, pues al referirse a la estadística oficial en España recalca que ésta está «circunscrita, pues, a la actividad estadística llevada a cabo por los organismos públicos de la administración española, sin considerar la que a lo largo del tiempo ha sido emprendida por instituciones privadas, sociedades económicas, universidades, investigadores científicos y variadas clases de organizaciones» (en MEREDIZ MONTERO, A.: *Historia de la estadística oficial como institución pública en España*, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla, 2004, pág. 23). Llama la atención que el autor no duda en excluir del ámbito de la estadística oficial a las universidades, dejando de lado si son o no públicas y si estas últimas pueden ser consideradas en alguna medida Administración pública. Entendemos que la exclusión trae causa de que cuando estas entidades actúan en materia estadística en un plano puramente científico o académico, no están verdaderamente investidas del poder público característico de la Administración. Añadiremos que el autor perfila definitivamente su concepto de la estadística oficial con el siguiente comentario: «La expresión estadística oficial nos sirve también para delimitar el contenido del estudio en otros aspectos: se pone el énfasis en la descripción de los fenómenos colectivos, especialmente demográficos, sociales, económicos y medioambientales, y su primer análisis interpretativo, dejando al margen los análisis más profundos, las previsiones y, en general, las proyecciones, así como la estadística

Desde esta perspectiva, ya en la Exposición de Motivos de la LFEP se destaca la existencia de tres factores que exigen la participación de sujetos dotados de poder público en el desarrollo de la función estadística pública: «la trascendencia política, económica y social que en nuestros días se confiere a los resultados de las estadísticas elaboradas en el seno de la Administración; el hecho de que no habría estadísticas sin la colaboración de las personas físicas o jurídicas depositarias de la información primaria, y la importancia de los resultados estadísticos para un conocimiento científico de la realidad demográfica, económica y social».

Los factores señalados en primer y tercer lugar –que desde nuestro punto de vista vienen a ser, en realidad, uno sólo– también son mencionados repetidas veces por las exposiciones de motivos y preámbulos de las leyes estadísticas autonómicas para justificar su razón de ser<sup>41</sup>.

En resumidas cuentas, los poderes públicos actúan al servicio de los intereses generales sobre una concreta realidad social y económica: son constituidos para servir a la sociedad que los ha creado. Su actuación requerirá unas planificaciones previas; en virtud de ellas, una serie de decisiones y actuaciones materiales; y, posteriormente, una adaptación de unas y otras a los resultados que las medidas adoptadas hayan provocado. En todo ello debe tenerse en cuenta que se dispone de una cantidad de recursos limitada, lo que obliga a evitar cualquier despilfarro de los mismos. Lo anterior exige que los poderes públicos puedan basar su conducta en un conocimiento lo más exacto y completo posible del contexto socioeconómico sobre el que desean influir, de forma que puedan determinar cuáles son los problemas que padece la sociedad cuyos intereses deben servirles de guía, priorizarlos en función de su importancia y trascendencia social, asignar recursos para su solución y verificar si se están obteniendo los resultados que se pretendían.

---

aplicada a la investigación en las ciencias naturales (diseño de experimentos, contraste de hipótesis, etc.)».

<sup>41</sup> Así ocurre con la ley estadística vasca, la gallega, la andaluza, la balear, la canaria, la valenciana, la madrileña, la extremeña, la murciana, la canaria, la riojana, la castellano-leonesa o la castellano-manchega

La actividad estadística pública se erige en una poderosa herramienta que, por decirlo de algún modo, transforma los datos relativos al complejísimo entramado de los diversos ámbitos de la actividad humana en información cuantitativa que constituya una descripción sintética de la sociedad. Es decir, la operatividad de los poderes públicos, su eficacia y eficiencia, exige que sus decisiones se basen no directamente en la sociedad (lo cual es humanamente imposible en la actualidad), sino en información acerca de esa sociedad<sup>42</sup>. Como señala TORRE SERRANO, «cuando se discute sobre cualquier asunto sin una base sólida en que apoyarse, frecuentemente no se llega a conclusión alguna. Pero si alguien interviene con información numérica exacta, basada en una experiencia amplia, la cuestión se decide y la discusión se agota»<sup>43</sup>.

Podría aceptarse que la información estadística no resulta por sí misma imprescindible para que los poderes públicos actúen, pero no cabe duda de que sí lo es para que actúen eficaz y eficientemente. Sin ella, las decisiones se adoptarían a ciegas y los aciertos atribuibles a las políticas emprendidas serían más producto de la casualidad que de la detección de las auténticas necesidades sociales y de la oportuna ponderación en cuanto a los medios y procedimientos para satisfacerlas.

No obstante, también debe añadirse que las autoridades no necesitan cualquier información por el mero hecho de que sea generada mediante la aplicación de técnicas estadísticas. Lo que verdaderamente supone un requisito ineludible para emprender cualquier política es contar con información que refleje fielmente el estado de la

---

<sup>42</sup> En la tercera edición del *Manual de organización estadística* de las Naciones Unidas se han analizado con detalle las necesidades de información estadística por parte de los poderes públicos (vid. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA: *Manual de organización estadística, tercera edición. El funcionamiento y la organización de una oficina estadística*, Naciones Unidas, Nueva York, 2004, págs. 46 a 55). En él se explica que las necesidades de los poderes públicos pueden dividirse en dos categorías: las que exigen observaciones periódicas de la misma variable y las que requieren información recopilada atendiendo a las circunstancias *ad hoc*. Ejemplos de observación periódica lo constituirían el examen de la variación semanal, mensual o trimestral de los precios promedio al consumidor, para lograr una visión actualizada de las presiones inflacionarias, o de la relación entre los ingresos y los pagos de y a otros países, para evitar que la Tesorería se quede sin activos externos. Pero en ciertos casos, los poderes públicos necesitan información estadística específica para explicar el origen de un determinado problema, siendo ejemplos de ello la determinación de si la tasa de evasión del impuesto sobre el valor añadido está creciendo realmente o si está aumentando la economía sumergida. Todos los sectores del poder político están necesitados de información estadística sobre la sociedad, estudiándose, en concreto, los casos de las autoridades responsables de la economía, de la energía, del empleo, de la salud y de la educación.

<sup>43</sup> TORRE SERRANO, A.: *La Estadística Oficial...*, ob. cit., pág. 12.

colectividad. En otras palabras, las estadísticas producidas han de ser de calidad; a menor calidad, menor utilidad, hasta llegar a un punto en el que disponer de estadísticas poco fiables equivale a no disponer de información en absoluto.

Es el momento de destacar una circunstancia que, no por ser obvia, resulta menos importante, permitiéndonos enlazar con el segundo de los factores que detallaba la LFEP en su Exposición de Motivos como decisivo para reconocer el carácter público de la actividad estadística oficial<sup>44</sup>: nos referimos a que la información que precisan las autoridades públicas está constituida por datos estadísticos que se obtienen como resultado de la aplicación de unos procedimientos propios de las técnicas estadísticas sobre el conjunto de los datos primarios que se han recopilado con anterioridad por los organismos estadísticos; si los datos primarios no son fiables, por muy depuradas que sean las técnicas estadísticas aplicadas, el resultado final no puede tener la calidad exigida.

La fiabilidad de los datos primarios requiere un grado adecuado de colaboración de las personas depositarias de esa información, llamadas a ser una de las principales fuentes de las que se nutren los organismos estadísticos. ¿Cómo se logra ese nivel de colaboración? Básicamente, alcanzando un difícil equilibrio entre, por un lado, la confianza que debe generarse en la ciudadanía respecto a la corrección de la actuación institucional del organismo estadístico, la profesionalidad de su personal, la utilidad de las estadísticas y, por tanto, de los datos que se les está solicitando, y por otro, el recurso, de ser necesario, a la coacción, al empleo de la fuerza jurídicamente regulado.

La participación de un concreto organismo en la elaboración de una estadística debe ir acompañada de una percepción generalizada de que aquél está autorizado por el ordenamiento jurídico para acceder al terreno privado de las personas, las empresas y demás instituciones y de que, no obstante, posee la integridad necesaria para no revelar, bajo ningún concepto, la información individual que reúna en el desempeño de sus actividades; que se le reconoce un grado de independencia y autonomía tal que puede evitar que otras autoridades públicas accedan a ellos para dedicarlos a finalidades

---

<sup>44</sup> Recordemos que éste segundo factor consistía en el reconocimiento de que no habría estadísticas sin la colaboración de las personas físicas o jurídicas depositarias de la información primaria.

distintas de las puramente estadísticas; que está capacitado para emplear esa información a fin de obtener las mejores estimaciones posibles de las mediciones agregadas; y que puede garantizar que los resultados de esas mediciones serán efectivamente útiles para los poderes públicos y para la sociedad en general<sup>45</sup>. Evidentemente, en este plato de la balanza que pretende equilibrarse cobra una importancia fundamental la regulación, la aplicación y el conocimiento por parte del público de la institución del secreto estadístico.

Pero en ocasiones, fomentar la imagen de la actividad estadística pública, de los productos de la misma y de las personas y entidades que la desarrollan no basta para obtener de las personas, empresas e instituciones los datos que se les piden. Dada esa situación, la entidad que elabore una estadística oficial no puede limitarse a suplicar que los poseedores de la información la suministren voluntariamente. Estas entidades han de estar respaldadas por una fuerza jurídica, investidas de un poder público que les permita unilateralmente, dentro de los límites que señale el ordenamiento jurídico, imponer obligaciones. Estas obligaciones, claro está, pueden ser cumplidas voluntariamente; de hecho, eso es lo deseable. Pero de no ser así, también debe contarse con la posibilidad del recurso al uso efectivo de la fuerza, de los medios coercitivos para «forzar» el cumplimiento de la obligación establecida y, llegado el caso, sancionar su incumplimiento.

Además, sólo los poderes públicos podrán atribuir carácter oficial a los resultados estadísticos obtenidos como consecuencia de esta función, lo que les otorga una serie de rasgos implícitos. Dado que el poder público en que los correspondientes servicios estadísticos se integran ha tenido ocasión de recurrir a su poder de *imperium* para recopilar los datos cuyo tratamiento originará los resultados estadísticos finales, aquéllos que son objeto de difusión y divulgación, debe asumirlos como propios, se responsabiliza de su fiabilidad y garantiza un nivel mínimo de calidad, justificando que puedan ser utilizados para modular los efectos que surjan de concretas relaciones jurídicas y que, por ello, las instancias competentes para su regulación puedan decidir su aplicación.

---

<sup>45</sup> Vid. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA: *Manual de organización estadística...*, ob. cit., pág. 109.

A nuestro entender en estas dos circunstancias radica la justificación de la necesidad de la actuación de los poderes públicos en la función estadística pública.

Tengamos en cuenta que no se puede hablar de instituciones investidas de poder público cuando se trata de entidades dotadas de personalidad jurídico-privada y cuya actuación está sometida a las normas del Derecho privado. En esta línea, la LFEP explica en el apartado III de su Exposición de Motivos, en relación con los aspectos orgánicos de los servicios estadísticos y, más concretamente, con la transformación que efectúa de la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Estadística (INE, en adelante) que «aunque posiblemente se hubiera ganado más agilidad en la gestión configurando el Instituto como una Sociedad estatal sometida al derecho privado, no se ha seguido esta solución porque conllevaría dos efectos indeseables: Primero, que los servicios estadísticos perderían nivel o autoridad en el marco de la Administración estatal, lo que podría dificultar la coordinación y el funcionamiento mismo de unos servicios estadísticos bastante descentralizados sectorialmente. Segundo, que determinadas funciones públicas de naturaleza estadística (desde la cooperación internacional a la relación con los poderes autonómicos y locales, la preparación de directrices y metodologías vinculantes para todos los poderes públicos, la regulación del secreto estadístico, etc.) se habrían de desarrollar por una Sociedad sometida, sobre todo, al ordenamiento laboral, mercantil y civil.»<sup>46</sup>

Sobre la base de lo dispuesto en la normativa y lo manifestado en las opiniones publicadas por la doctrina iuspublicista estimamos que la función estadística pública puede ser definida como la actividad consistente en la recopilación, almacenamiento y

---

<sup>46</sup> Con similar orientación, el apartado 5 del Preámbulo de la Ley de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias 7/2006, de 3 de noviembre, de Estadística señala: «En Asturias, la existencia previa de la Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, SA (SADEI), con amplia experiencia en la elaboración de estudios económicos y trabajos estadísticos, permitió al Principado de Asturias ejercer la competencia estadística ya en una época temprana, con una calidad y alcance en sus contenidos ampliamente reconocidos y con niveles de desagregación adaptados a la realidad territorial de la región. Sin embargo, este instrumento presenta notables limitaciones derivadas de su naturaleza jurídica de sociedad anónima.» Pese a la literalidad del texto que se ha transcrito, consideramos que las dificultades que se apuntan al final del mismo hubieran impedido un verdadero ejercicio de la competencia estadística asumida por el Estatuto del Principado de Asturias, lo que no significa que, efectivamente, Asturias no contase con estadísticas de calidad cuyos resultados pudieran ser utilizados por las autoridades de la Comunidad Autónoma; pero utilidad y utilización no suponen, insistimos, ejercicio de una competencia pública.



tratamiento de datos cuantitativos referidos a distintos aspectos de las colectividades humanas para obtener, mediante la utilización de métodos propios de la ciencia o de la técnica estadística, unos resultados que reflejen y sinteticen la información relativa a las cuestiones estudiadas y que serán objeto de presentación, publicación y difusión, todo ello realizado por entidades dotadas de poder público, fundamentalmente, Administraciones Públicas o entidades de ellas dependientes. Así, habremos identificado la función estadística pública tanto desde el punto de vista objetivo, al reconocer que su campo de actuación tiene el contenido que describía el profesor SOUVIRÓN, como desde la perspectiva subjetiva, al vincular su desarrollo a la actuación de los poderes públicos.

### 3. LA REUTILIZACIÓN DE LOS DATOS RECOPIADOS POR LOS SERVICIOS ESTADÍSTICOS: LA SUPUESTA TENSIÓN ENTRE EL DERECHO DE ACCESO Y EL SECRETO ESTADÍSTICO

El que la función estadística pública sea una actividad propia de los poderes públicos en absoluto supone que éstos sean los únicos que deben hacer uso de la información recogida y almacenada por los servicios estadísticos. La actividad científica de naturaleza estadística puede, evidentemente, llevarse a cabo al margen de la de los organismos oficiales estadísticos puesto que éstos, de ningún modo tienen el monopolio del desarrollo de esta particular rama del conocimiento humano. El mundo de la ciencia ajeno a la actividad de los poderes públicos puede cargar a las instituciones estadísticas con exigencias muy gravosas, pero también puede constituir el más importante aliado para diseñar los programas de acción e investigación, para evaluar la calidad de las estadísticas producidas y para ayudar a explicar al público en general el significado, las fortalezas y las carencias de las estadísticas oficiales. En teoría, las necesidades de información de los investigadores ajenos a la función estadística pública difieren de las del resto de usuarios de la información estadística en un aspecto esencial: los demás colectivos necesitan las estadísticas fundamentalmente para formular políticas, examinar las distintas opciones y, en última instancia, tomar decisiones y por ello, generalmente, les bastará con la información agregada que los servicios estadísticos divulgan, sin preocuparse tanto por el contenido de los datos individualizados o por

cómo se han obtenido éstos; en cambio, los investigadores –dentro o fuera de la comunidad académica– pretenden realizar sus propios análisis, motivo por el que estarán especialmente interesados en acceder a los datos primarios o microdatos recabados por los servicios estadísticos, es decir, a los registros que contienen la información referida a las unidades estadísticas individualizadas, no limitándose a los datos agregados que traen causa del tratamiento y análisis al que se les somete en el marco de la función estadística pública.

Actualmente, las estadísticas oficiales se elaboran no sólo para los dirigentes de la comunidad, sino también para el uso de la propia colectividad. Y dentro de ella, los investigadores desempeñan un papel importante en la estimulación del análisis de las políticas y del debate planteado en torno a ellas. Esto se manifiesta particularmente relevante para el principio democrático, resultando de interés general que los datos que fueron recabados por los servicios estadísticos puedan ser analizados y presentados desde distintas perspectivas.

Son múltiples las ventajas que pueden derivarse del acceso y de la utilización de los datos primarios por parte de personas e instituciones ajenas a los servicios estadísticos oficiales. En primer término, permite incrementar la eficiencia de los recursos empleados para recopilar los datos, impidiendo que éstos queden infrautilizados. Proporcionar al investigador acceso a los microdatos puede ser una forma de extraer un valor adicional al coste que tiene la elaboración de las estadísticas oficiales. Desde el punto de vista de los sujetos que suministran datos a los servicios estadísticos, evita que los investigadores deban hacer su propia recogida de datos: la información sólo ha de recabarse una vez por lo que se reduce la carga para el informante por el uso múltiple que se hace de sus datos. Desde la perspectiva de los investigadores, evita que éstos deban preocuparse por las cuestiones relacionadas con la recopilación de la información necesaria, puesto que tienen a su disposición datos de gran calidad y en un volumen muy superior, ordinariamente, al que podrían acceder por sus propios medios. En cambio, negar a los investigadores el acceso a tales datos implicará de forma casi forzosa que deban extraer sus conclusiones del análisis de informaciones referidas a muestras más pequeñas y de una calidad inferior a las

poseídas por los organismos estadísticos. Pero desde el punto de vista de los servicios estadísticos también se generan ventajas derivadas del hecho de que no sólo se utilicen los datos estadísticos agregados: la retroalimentación de los investigadores sobre la base del análisis que puedan realizar de los microdatos puede mejorar la calidad de la recopilación de los datos estadísticos y el incremento de los contactos y relaciones entre la función estadística pública y la comunidad científica estimula las actividades de investigación dentro de los organismos encargados de la estadística oficial.

Todas estas consideraciones nos aproximan a los principios del *Open Data*<sup>47</sup> que consiste, simultáneamente, en una filosofía y práctica que persigue que determinados tipos de datos estén disponibles de forma libre para todo el mundo, sin restricciones de derechos de autor, de patentes u otros mecanismos de control<sup>48</sup>. Uno de sus principales objetivos será, lógicamente, poner a disposición de la sociedad los datos que gestiona la Administración Pública en formatos fáciles de tratar gracias a las actuales tecnologías de la información y comunicación (Reutilización de la Información en el Sector Público o RISP). De este modo, cualquier ciudadano o empresa puede analizar, reutilizar y redistribuir estos datos<sup>49</sup>, generando nuevos servicios y permitiendo que la Administración mejore en transparencia<sup>50</sup> y que fomente la generación de riqueza a

---

<sup>47</sup> Sobre esta materia, véase, entre otros: MARTÍN DELGADO, I.: «Transparencia, reutilización y datos abiertos», en J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (Coords.): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pág. 367 y sigs.; y VALERO TORRIJOS, J.: *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Derecho Global, Sevilla, 2013, pág. 383 y sigs.

<sup>48</sup> Vid. las definiciones proporcionadas en <http://opendatahandbook.org/es/what-is-open-data/> (última visita: 17/01/2015); <http://opendata.cloudbcn.cat/MULTI/es/what-is-open-data> (última visita: 17/01/2015); o <http://opendefinition.org/od/> (última visita: 17/01/2015).

<sup>49</sup> Los datos para poder ser considerados «abiertos» o puestos a disposición del público de acuerdo con los principios de *Open Data* deben reunir una serie de requisitos: deben ser públicos, es decir, deben ponerse a disposición de la colectividad todos los datos que no estén sujetos a restricciones relacionadas con la privacidad, la seguridad o los derechos de autor; detallados, debiéndose publicar los datos tal y como están en origen, sin procesar y, por tanto, manteniendo el mayor nivel de detalle posible, lo que se conoce como datos en bruto; actualizados, pues deben ser puestos a disposición de los usuarios con la frecuencia necesaria para que no pierdan su valor; accesibles, ya que deben ponerse a disposición del mayor número de usuarios posible; automatizados, porque los datos deben estar estructurados para que puedan ser procesados de forma automática por un ordenador, condición muy importante para que puedan ser verdaderamente reutilizados; sin registro, pues deben estar disponibles sin necesidad de que el usuario haya de identificarse previamente; abiertos, lo que se refiere a que los formatos de los datos deben ser no propietarios, o dicho de otro modo, no pueden depender de una entidad o de una herramienta cuya propiedad corresponda a determinada entidad; y deben ser uso completamente libre de derechos, patentes, *copyright*, etc.

<sup>50</sup> Sobre la vinculación entre la transparencia administrativa y la evolución del derecho de acceso a la información administrativa en general véase, en particular, RAMS RAMOS, L.: «La transformación del

través de la gestión inteligente de los recursos disponibles. Los principios inspiradores de esta corriente subyacen a la adopción estos últimos años de importantes normas de nuestro ordenamiento jurídico como la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, o la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>51</sup>.

Debemos señalar que no nos vamos a ocupar de la forma en la que el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a los servicios públicos, los principios del *Open Data* y del RISP, así como en última instancia las normas que acabamos de citar, afectan a la actividad de los servicios estadísticos porque, a nuestro entender, no implican modificación alguna en la naturaleza, el contenido o las consecuencias de la institución que reclama el protagonismo de nuestra investigación, esto es, el secreto estadístico. Pero no podemos resistirnos a dejar constancia de que el espíritu que inspira la filosofía del *Open Data* debería tener su repercusión en el papel que se otorga al secreto estadístico en el ámbito de la función estadística pública y su relación con el derecho de acceso a la información en poder de los poderes públicos. Tengamos presente que el secreto estadístico sirvió durante mucho tiempo para que las organizaciones encargadas de la estadística oficial no sólo no divulgasen más que información en forma agregada, nunca detallada, sino para limitar el modo en el que los datos agregados se publicaban, procurando evitar vulneraciones indirectas de la garantía que aquella institución representaba; es decir, con la presunta justificación del secreto estadístico se adoptó una actitud de máxima cautela que iba mucho más allá –como veremos– de lo realmente exigido por el mismo. En cierta medida se puede entender que la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, sigue respondiendo a semejante concepción, como parece indicarlo el hecho de que en ella se señale expresamente que sus preceptos no serán aplicables a los «documentos que obren en las Administraciones y organismos del sector público» que

---

derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, 2013, págs. 155 a 188.

<sup>51</sup> Vid. ibídem, pág. 157. La autora analiza en ese artículo los motivos que le permiten abogar por que el derecho de acceso sea considerado como fundamental. Pero señala que «los sucesivos Gobiernos, sin embargo, han sido más partidarios de continuar con la interpretación del derecho como de configuración legal (...). El proyecto de ley de transparencia, derecho de acceso a la información y buen gobierno, próximo a ser aprobado, sigue en esta línea interpretativa de la naturaleza jurídica del derecho de acceso.»

estén «sometidos al secreto estadístico» [artículo 3.3.b)]<sup>52</sup> dejando, en principio, a las organizaciones encargadas de la estadística oficial al margen de las obligaciones que de esa norma se derivan.

Esta línea de actuación carece de respaldo tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no hace referencia alguna a la actividad estadística oficial o a la función estadística pública para exceptuarlas de su ámbito de aplicación. La Ley 19/2013 desarrolla el derecho a acceder a la información pública previsto por el artículo 105.b) de la Constitución (artículo 12), derecho que podrá ser limitado por una serie de circunstancias que se indican en el artículo 14<sup>53</sup>. Entre ellas no se incluye el secreto estadístico, pero este supuesto olvido no puede suponer que, de pronto, esta institución quede sin efecto. No, en nuestra opinión lo que significa es que hay determinadas circunstancias –las que la ley indica– en las que su concurrencia habrá de ponderarse para limitar el ejercicio del derecho de acceso<sup>54</sup>. Pero para los datos sometidos al secreto estadístico no hay nada que valorar: lo único que hay que hacer es aplicar el secreto estadístico, institución que sigue plenamente vigente. Tampoco estimamos que esto deba motivar que el secreto estadístico sea entendido como el extremo contrario al derecho de acceso, como dos polos opuestos en constante tensión. El secreto estadístico debería ser tenido en cuenta más bien como una referencia que no puede ser perdida de vista por las entidades encargadas del desarrollo de la estadística oficial: las organizaciones estadísticas, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 19/2013 tendrán la

---

<sup>52</sup> En realidad los que están sometidos al secreto estadístico –y por tanto amparados por la protección que aquél dispensa– son determinadas categorías de datos, no los documentos.

<sup>53</sup> Dichas circunstancias no tienen en cuenta, por ejemplo, la necesidad empresarial de que se garantice la confidencialidad de sus datos. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: *La confidencialidad de los datos empresariales en poder de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2013, pág. 54, destaca las dificultades que para lograr la efectividad de esa garantía supone el hecho de que no exista un concepto normativo ni jurisprudencial sobre el alcance de la confidencialidad de los datos empresariales.

<sup>54</sup> Sobre la posible exhaustividad de la relación de circunstancias que deben ser ponderadas para limitar el derecho de acceso debemos destacar cómo FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ critican que la Ley 19/2013 no haya recogido una cláusula de cierre como la del artículo 37.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que permitiría denegar el acceso cuando concurriesen intereses de terceros debidamente acreditados más dignos de protección (vid. FERNÁNDEZ RAMOS S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.: *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pág. 179). Por su parte, GUICHOT admite que mediante leyes singulares se podrían añadir nuevos límites al derecho de acceso, pero en cualquier caso, niega tal posibilidad al legislador autonómico [vid. AA. VV. (coordinador: GUICHOT REINA, E.): *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 112].

obligación de permitir el acceso a toda la información pública que obre en su poder y cuyo suministro no vulnere el secreto estadístico. O dicho de otro modo: este secreto no debe entenderse como un obstáculo a la transparencia exigida para cierta actividad pública, sino como el parámetro que señala a qué información deben los servicios estadísticos permitir el acceso.

#### 4. LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y EL PAPEL DEL GOBIERNO EN LA MISMA

Si definimos la función ejecutiva a partir de su origen histórico, deberíamos darle un carácter residual y plural, hasta cierto punto negativo, constituido por el poder que quedó en manos del Monarca una vez que se suprimió su capacidad de legislar y juzgar<sup>55</sup>; entonces, la función estadística pública sería una de las facetas o aspectos de tal función ejecutiva ya que, evidentemente, la actividad estadística no pretende establecer las reglas que han de ordenar el comportamiento de los integrantes de la comunidad, ni resolver, mediante la declaración para el caso concreto del Derecho objetivo, los conflictos que puedan surgir entre los miembros de la sociedad o entre estos con los poderes públicos; la residualidad ejecutiva nos permite afirmar que si la función estadística pública no es ni función legislativa ni función jurisdiccional, habrá de ser, necesariamente, función ejecutiva.

La función ejecutiva comprende la genérica actividad de los poderes públicos dirigida a la aplicación del ordenamiento jurídico lo que exigirá una actuación posterior a la de la emisión de la norma que forma parte del ordenamiento y que, de algún modo, para el logro de los objetivos que en ella subyacen –esto es, la satisfacción de los intereses generales–, estará dirigida y limitada por aquélla. Lo característico de la función ejecutiva lo es tanto la consecución de los objetivos de la ley, como el sometimiento a los límites que ésta imponga; tanto la capacidad de imponer la voluntad que con tales condicionamientos se componga y manifieste sobre los miembros de la comunidad mediante el recurso a la coacción ya que quienes la llevan a cabo están

---

<sup>55</sup> Vid. TORRES DEL MORAL, A.: *Introducción al Derecho Constitucional*, Universidad Complutense, Madrid, 1996, pág. 285.

dotados de *imperium*, de poder público, como que, precisamente, esa voluntad se manifieste mediante la acción, sea esta jurídica, material o puramente técnica. Todo ello es predicable de la función estadística pública: en su ejercicio, las entidades que la asumen como propia del ámbito de sus responsabilidades y competencias la desarrollan porque la ley así lo exige y para la consecución de uno objetivos que son, en última instancia, públicos; para lograrlos pueden vencer la resistencia que ofrezcan los individuos mediante el ejercicio de la potestad sancionadora; y toda ella implica una actuación que puede consistir en acciones de distinta naturaleza: jurídica, como en la resolución de los procedimientos administrativos que en su seno tengan lugar; material, como en la propia recopilación de la información; técnica, como en el procesamiento de los datos recabados.

La función ejecutiva suele subdividirse en dos actividades o subfunciones diferentes, las llamadas políticas y administrativa. En la terminología francesa y alemana la primera es denominada «gobierno» en sentido estricto. La función de gobierno, como faceta de la función ejecutiva consiste por una parte en ejecutar los mandatos de las leyes. Pero no se limita a ello; se concreta asimismo en una continuada actividad de dirección política general. Dirigir políticamente incluye llevar a cabo una actuación de programación<sup>56</sup> así como la dirección de la Administración civil, con la que se tratará de adecuar la actividad administrativa a los objetivos políticos que se han fijado previamente. La actividad estadística oficial halla un encaje perfecto en la función administrativa al reunir todas las características que suelen atribuirse a ésta, particularmente por la especialidad de los medios técnicos y de los conocimientos científicos que deben emplearse para su desarrollo, por implicar inevitables relaciones con los ciudadanos, por la necesaria objetividad y la proscripción de la arbitrariedad de su actuación y, al fin y al cabo, porque se trata de una actividad que no puede ser calificada de política.

---

<sup>56</sup> Que se desglosará en una serie de subactividades como las de señalar unos objetivos; calcular los medios idóneos para alcanzarlos; idear una estrategia de actuación; adoptar iniciativas legislativas; y por supuesto, ejecutar la ley aprobada por el Parlamento (vid. TORRES DEL MORAL, A.: *Introducción al Derecho Constitucional*, ob. cit., pág. 286).

Es precisamente mediante el liderazgo de la Administración civil que ejerce el órgano que asume la dirección política de la comunidad como se articula el modo en que la Administración Pública se integra en el Poder Ejecutivo: la Constitución española de 1978 inserta al aparato administrativo en dicho Poder al someterlo a la dirección del Gobierno, del Consejo de Ministros, según lo dispuesto en su artículo 97. Esta subordinación al Gobierno parece, asimismo, plenamente justificada en el caso de la Administración estadística por varios motivos.

En primer lugar, porque los órganos gubernamentales son los responsables de la administración de los recursos públicos<sup>57</sup>. La Administración en general, y los servicios estadísticos en particular, se caracterizan entre otras notas por la acción, por realizar una actuación que en muchos casos será material y concreta; para poder ejecutar estas tareas se les debe proporcionar los medios precisos. Puesto que entre las responsabilidades gubernamentales se encuentra la de planificar, programar y organizar la utilización de los recursos públicos disponibles, serán precisamente los órganos encargados de la dirección política de la comunidad los que provean a los servicios estadísticos de aquello que pudieran necesitar para el logro de sus fines. Indiscutiblemente, esta circunstancia, por sí misma, implica una cierta dependencia de la Administración estadística con respecto del Gobierno.

Pero en segundo lugar, y sin perder de vista lo anterior, compete al Gobierno el precisar en qué consiste el interés general en materia estadística. Téngase en cuenta que las respectivas leyes estadísticas ya hacen una delimitación del interés general al que los servicios estadísticos habrán de servir con objetividad, desarrollando según los casos, la previsión del artículo 149.1.31.<sup>a</sup> de la Constitución o las competencias estadísticas que hayan sido asumidas por las diferentes Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos. Sin embargo, esa delimitación ha de ser forzosamente genérica, de manera que una única formulación dé cabida a múltiples potenciales operaciones estadísticas. Si los órganos gubernamentales de los distintos niveles de la organización política y

---

<sup>57</sup> No es casualidad que el artículo 134 de la Constitución para el caso del Estado disponga que corresponde al Gobierno «la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado» (apartado 1.º), los cuales «tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (apartado 2.º).



territorial que se han constituido son, de una parte, los encargados de administrar unos recursos –por definición escasos– y de otra, tal vez los principales demandantes de la información estadística<sup>58</sup> –que les resulta imprescindible para ejercer la adecuada dirección política de la comunidad–, la consecuencia lógica es que sean tales órganos los que delimiten con absoluta precisión en qué consiste en este campo y en cada momento el interés general. De esta forma señalarán en qué concretas tareas estadísticas deben utilizarse los recursos públicos y, en última instancia, determinarán que operaciones estadísticas deben realizarse, continuarse o, llegado el caso, concluirse porque su importancia e interés se haya reducido o, simplemente, desaparecido.

Sin embargo, la necesaria subordinación de los servicios estadísticos al Gobierno puede generar ciertas perturbaciones. La calidad de las estadísticas oficiales depende en gran medida de que el conjunto de la colectividad, de la que forman parte los informantes que suministran los datos que conforman la materia prima de estas operaciones, confíe en la propia actividad estadística, en su utilidad y en que se garantiza el debido respeto por sus derechos. El que los ciudadanos depositen su confianza en las labores estadísticas y los resultados que de ellas se obtengan no se logra de manera espontánea; la convicción que ello requiere exige que los organismos estadísticos actúen de acuerdo con unos valores y principios<sup>59</sup> que sean respetados por el público, así como que la colectividad sea consciente de que, efectivamente, la situación existente se ajusta precisamente a estas reglas entre las que destaca, de manera muy especial, la que asegura la independencia de los servicios estadísticos<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Principales demandantes en la actualidad, aunque se pretenda fomentar y promocionar la utilidad y la utilización de la información estadística por otros sectores de la sociedad; pero es que, desde una perspectiva histórica, durante muchos siglos fueron los poderes públicos los únicos usuarios de dicha información.

<sup>59</sup> Valores que han sido sistematizados en los *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales* adoptados por la Comisión de Estadística del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas durante el período extraordinario de sesiones que tuvo lugar en Nueva York del 11 al 14 de abril de 1994.

<sup>60</sup> El *Manual de organización estadística* de las Naciones Unidas se refiere a esta cuestión en términos contundentes: «Para tener credibilidad y desempeñar su función de brindar un flujo ininterrumpido de información útil y de excelente calidad al público en general y a los encargados de la formulación de políticas, es preciso que los organismos de estadísticas tengan una posición de independencia ampliamente reconocida. Sin la credibilidad derivada de un alto grado de independencia, los usuarios perderán la confianza en la exactitud y la objetividad de la información del organismo y quienes le proporcionan los datos estarán menos dispuestos a cooperar con él. En esencia, un organismo de estadística debería diferenciarse claramente de los sectores del gobierno encargados de las actividades de aplicación y de formulación de las políticas. Debería ser imparcial y evitar que se dé siquiera la impresión de que los procesos de recopilación, análisis e información de datos que realiza pudieran ser manipulados».

Entre los aspectos que resultan fundamentales para que se pueda hablar legítimamente de independencia destaca un elemento que, como analizaremos, forma parte de lo que debe entenderse por el secreto estadístico: que los datos que identifiquen a sus titulares, recopilados por los servicios estadísticos, no sean accesibles ni utilizables por órganos administrativos ajenos a la función estadística pública para finalidades distintas de las puramente estadísticas. Por tanto, la garantía del secreto estadístico contribuye a reforzar la imprescindible imagen de independencia que redundará en la calidad de las estadísticas oficiales. Pero en cualquier caso, ¿cómo se puede armonizar la subordinación al Gobierno de los servicios estadísticos –que hemos reconocido– con la clara separación entre la actividad estadística oficial y la puramente gubernamental?

A ello trata de dar respuesta el *Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas*<sup>61</sup>. En su última versión, adoptada por el Comité del Sistema Estadístico Europeo el 28 de septiembre de 2011, se destaca, en relación con el entorno institucional de las estadísticas, que «(los) factores institucionales y organizativos tienen una influencia considerable en la eficacia y la credibilidad de una autoridad estadística que desarrolla, elabora y difunde estadísticas europeas». El *Código* tiende a considerar que la independencia de la organización estadística queda suficientemente garantizada al asegurar «la independencia profesional de las autoridades estadísticas frente a otros departamentos y organismos políticos, reguladores o administrativos, y frente a los

---

con fines políticos, o de que determinados datos, identificables en forma individual, pudieran ser cedidos con fines administrativos, regulatorios o de aplicación de la ley.» (DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA: *Manual de organización estadística*, ob. cit., pág. 5).

<sup>61</sup> Publicado en la Recomendación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 25 de mayo de 2005, relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad [COM(2005)217 final], al que se refiere el artículo 11 del Reglamento (CE) 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) 1101/2008 relativo a la transmisión a la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico, el Reglamento (CE) 322/1997 del Consejo sobre la estadística comunitaria y la Decisión 89/382/CEE, Euratom del Consejo por la que se crea un Comité del programa estadístico de las Comunidades Europeas y asumido por el Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016, en su artículo 8. El Código fue también expresamente adoptado como propio por el INE mediante Acuerdo de su Consejo de Dirección. De este modo, el Instituto, como autoridad nacional en España del Sistema Estadístico Europeo, se comprometía al cumplimiento de los quince principios del Código a la hora de establecer las directrices generales que debían regular la producción estadística para fines estatales, buscando la mejora del servicio que presta a la sociedad.

operadores del sector privado»<sup>62</sup>. Para poder evaluar el grado de independencia profesional, el *Código* ofrece una serie de indicadores que habrán de ser detectables en la actividad estadística para poder afirmar que esa independencia profesional está debidamente asegurada, el primero de los cuales viene expresado en los siguientes términos:

*«Indicador 1.1: La independencia de los institutos nacionales de estadística y de Eurostat frente a las injerencias externas, tanto políticas como de otro tipo, en el desarrollo, la elaboración y la difusión de estadísticas está establecida por ley y garantizada para otras autoridades estadísticas».*

Pero lo cierto es que de la lectura conjunta de los diversos indicadores<sup>63</sup> que el *Código de Buenas Prácticas* establece respecto del principio de la independencia profesional se desprende que en lo que se está haciendo hincapié es, básicamente, en una independencia metodológica y técnica, en una autonomía funcional y operativa u objetividad de la actuación de los servicios estadísticos públicos, de forma que esta actividad, dotada de una importantísima vertiente científico-técnica, no pueda verse alterada ni interferida por decisiones o presiones que, aun proviniendo de las más altas autoridades, se basarían en criterios políticos o económicos; criterios que, por muy legítimos que puedan considerarse, no dejan de ser ajenos a la dimensión científica que, en última instancia, es la que otorga credibilidad a la función estadística pública.

---

<sup>62</sup> Principio 1 del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas.

<sup>63</sup> Los otros 7 indicadores que se incluyen en el *Código* para este Principio 1 son los siguientes: «1.2: Los directores de los institutos nacionales de estadística y de Eurostat y, en su caso, los directores de otras autoridades estadísticas tienen un nivel jerárquico lo suficientemente elevado como para garantizar un acceso de alto nivel a las autoridades políticas y a los organismos públicos administrativos; son personas de la más alta talla profesional. 1.3: Los directores de los institutos nacionales de estadística y de Eurostat y, en su caso, los directores de otras autoridades estadísticas tienen la responsabilidad de garantizar que las estadísticas se desarrollan, elaboran y difunden de forma independiente. 1.4: Los directores de los institutos nacionales de estadística y de Eurostat y, en su caso, los directores de otras autoridades estadísticas son los únicos responsables para decidir los métodos, las normas y los procedimientos estadísticos, así como el contenido y el calendario de las comunicaciones estadísticas. 1.5: Se publican los programas de trabajo estadístico y se describen los progresos realizados en informes periódicos. 1.6: Las comunicaciones estadísticas se distinguen claramente de las declaraciones políticas y se emiten al margen de estas. 1.7: El instituto nacional de estadística, Eurostat y, en su caso, otras autoridades estadísticas realizan comentarios públicos sobre cuestiones estadísticas, incluyendo críticas y usos inadecuados de las estadísticas oficiales cuando procede. 1.8: El nombramiento de los directores de los institutos nacionales de estadística, de Eurostat y, en su caso, de otras autoridades estadísticas se basa únicamente en la capacidad profesional. Las razones por las que se puede poner fin al ejercicio de un cargo se determinan en el marco legal y no pueden ser razones que comprometan la independencia profesional o científica.»

Las leyes de estadística de algunas de nuestras Comunidades Autónomas suelen referirse a la «objetividad y corrección técnica» explicitando su contenido con diferentes matices<sup>64</sup>. Por su parte, la LFEP alude exclusivamente a la «neutralidad operativa» de la función estadística pública, preceptuando que los servicios estadísticos del Estado «a los efectos del desarrollo de sus competencias de carácter técnico y de la preservación del secreto estadístico gozará(n) de la capacidad funcional necesaria para garantizar su neutralidad operativa» (artículo 30.1)<sup>65</sup>. En este sentido, se consideran competencias de carácter técnico, cuando se trata del INE, las que versan sobre metodología estadística, la publicación y difusión de resultados 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 los resultados (artículo 30.2).

La neutralidad operativa, como principio aplicable a los servicios estadísticos y su personal, opera en un doble sentido: como un deber cuyo incumplimiento puede ser objeto de sanción y como un derecho que les protege de eventuales injerencias de los órganos y autoridades de que dependan. Va más allá, por tanto, de la simple «objetividad y corrección técnica» pues su finalidad es que los servicios estadísticos públicos puedan asegurar el mantenimiento del secreto estadístico y desarrollar sus competencias de carácter técnico libres de toda presión, incluida la que puedan ejercer las autoridades superiores, para lo cual, además habrá de reconocérseles a los servicios estadísticos la

---

<sup>64</sup> Por ejemplo, en el artículo 18 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía («Toda actividad estadística oficial desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía se llevará a cabo de acuerdo con una metodología que garantice, científicamente, su corrección y exactitud»); en el artículo 13.1 de la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias («La actividad estadística regulada por esta Ley habrá de realizarse conforme a los principios de objetividad y corrección técnica. Para ello, el Instituto desarrollará y aplicará la metodología y procedimiento de trabajo que garantice la comparación e integración de los datos y resultados estadísticos de los distintos elementos del sistema estadístico de la Comunidad Autónoma de Canarias...»); o en el artículo 15 de la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña, que se expresa en unos términos que luego reproduciría el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 5 de octubre, de estadística de Cantabria [«1. Las estadísticas de interés de la Comunidad Autónoma deberán ser elaboradas con criterios objetivos e independientes, y de conformidad con métodos que aseguren su corrección técnica. La elección de las fuentes, los métodos y los procedimientos se realizará con criterios científicos-técnicos. 2. Se entiende por corrección técnica el cumplimiento conjunto de los requisitos siguientes: a) Disponer de un proyecto técnico que cumpla los requisitos de la presente Ley, de la Ley del Plan Estadístico y de las normas técnicas vigentes. b) Aplicar un sistema normalizado de conceptos, definiciones, clasificaciones y códigos, y también una metodología que permita la comparación de los resultados con otras estadísticas similares. c) Garantizar una actualización periódica. d) Garantizar que no se dupliquen otras estadísticas existentes.»].

<sup>65</sup> Precepto referido al INE. En términos similares se expresa el artículo 35.1 de la misma Ley, con respecto a los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales y entidades de ellas dependientes.

«capacidad funcional necesaria» a tal efecto (artículo 30 de la LFEP). Este principio será aplicable a las llamadas competencias técnicas que especifican los artículos 30.2 y 35.2 de la LFEP (secreto estadístico, metodología y normalización estadística, publicación y difusión de datos) por lo que sobre su ejercicio resultará ilegítima toda interferencia de autoridades y funcionarios ajenos a la función estadística pública. Como manifestación de la aplicación de este principio de neutralidad operativa, la LFEP determina que los actos del INE relativos a esas mismas competencias técnicas agotan la vía administrativa, no siendo recurribles en alzada ante el Ministerio<sup>66</sup> al que está adscrito (art. 31 de la LFEP)<sup>67</sup>.

Sin embargo y aunque reconozcamos que la independencia profesional se refiere básicamente a la garantía de la neutralidad operativa, esto es, al aseguramiento de la independencia funcional en el desarrollo de las competencias de naturaleza técnica, no pueden obviarse algunas consideraciones adicionales que centraremos en el plano estatal, pero que mantienen toda su validez para los niveles autonómicos: dado que para la consecución de un alto grado de calidad en las estadísticas oficiales es imprescindible partir de un nivel elevado de colaboración ciudadana (nunca debe perderse de vista que la información recabada, sea referida a personas físicas o a entidades –dotadas de personalidad jurídica o no–, ordinariamente va a ser proporcionada por individuos) y pese a los preceptos de la LFEP que regulan el deber de colaboración, siempre resulta deseable que la opinión pública asuma que la información que se le está solicitando por los servicios estadísticos está destinada a una función que, por sus propias características, va a arrojar los mismos resultados sea cual sea el signo del partido político en el poder. En otras palabras, aunque la labor del INE y de los demás servicios estadísticos sea rigurosa e impecable desde un punto de vista científico, metodológico y técnico, no puede erradicarse absolutamente la posibilidad de que se susciten sospechas de potenciales injerencias políticas entre el colectivo que está obligado a suministrar información veraz, porque lo que tampoco puede negarse es la adscripción del INE, en cuanto Organismo Autónomo, a un concreto Departamento ministerial, así como el

---

<sup>66</sup> Actualmente lo serían ante el Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>67</sup> Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 459 y sig.

nombramiento de su Presidente por el Gobierno<sup>68</sup>. Y estas sospechas pueden acentuarse ya que el mandato del Presidente del INE no tiene una duración predeterminada por la normativa, ni una serie de causas tasadas que permitieran, a modo de excepciones, su cese anticipado<sup>69</sup>, lo que en la práctica viene a significar que el Presidente del Instituto conservará su cargo mientras tal sea la voluntad del Ejecutivo<sup>70</sup>.

La muy peculiar naturaleza de las fuentes que suministran a los servicios estadísticos la materia prima que sus funciones precisan exige que su actuación no sólo se ajuste exquisitamente al ordenamiento jurídico vigente, sino que se procure y se mantenga una apariencia de conducta absolutamente ética y profesional. De poco le sirve a una Administración estadística que la legislación garantice el secreto estadístico y actuar, efectivamente, en un continuado respeto del mismo; si la población intuye la menor posibilidad de que los máximos responsables de estas organizaciones estén dispuestos a que el secreto estadístico sea vulnerado a requerimiento de sus superiores con tal de conservar sus cargos, poco importará que, en realidad, éste no se quebrante nunca: el nivel de colaboración caerá en picado, y con él, la calidad de las estadísticas.

---

<sup>68</sup> Según el artículo 28.3 de la LFEP: «El Presidente será nombrado por el Gobierno mediante Real Decreto a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, y ostentará la representación legal del Instituto».

<sup>69</sup> Lo que sí ocurre en el caso de otros cargos de los que se proclama con orgullo su independencia, como el del Director de la Agencia Española de Protección de Datos.

<sup>70</sup> En la misma línea, debemos añadir que aunque, en apariencia, el equipo de evaluación que llevó a cabo la *Peer Review* del INE español en noviembre de 2007 apreciase un grado de ajuste casi milimétrico entre la situación de este organismo y el principio de la independencia profesional que proclama el *Código de Buenas Prácticas*, tal vez la opinión de la terna de homólogos no fue tan halagüeña en determinados aspectos respecto al grado de cumplimiento del indicador 1.8, aunque no se plasmase expresamente en el informe final (disponible en <http://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&p=1259944133702&L=0&pagename=MetodologiaYEstandares%2FINELayout&cid=1259944133702#>; última visita: 15/12/2014). Para cada indicador, el trío de evaluadores señala en principio la medida en que se cumple y adiciona, a continuación, los comentarios que le merecen el resultado de sus observaciones. Curiosamente, en el caso del indicador 1.8, ni se expresa medida de cumplimiento, ni se hace comentario alguno al respecto. Eso sí, más adelante, en el apartado sexto del informe, dedicado a las recomendaciones que el equipo de evaluación hace para cada principio y en relación con el primero de ellos aconseja, respecto al indicador 1.7 que «el INE de España asuma activamente la función de autoridad estadística en los debates públicos sobre el uso y empleo inadecuado de las estadísticas»; pero con mayor laconismo, si cabe, añade, en clara referencia al indicador 1.8: «Se recomienda que el Presidente del INE de España sea nombrado para un período determinado».

#### IV. EL SISTEMA ESTADÍSTICO ESPAÑOL: ¿ÚNICO O PLURAL?

##### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La correcta delimitación de la función estadística pública nos obliga a contemplarla desde otro punto de vista: el de la perspectiva funcional. Sobre esta base, si podemos afirmar sintéticamente que la función estadística pública consiste en la producción de información estadística de carácter oficial, a continuación habríamos de añadir que ésa es precisamente la finalidad, el gran objetivo, la función, en suma, de un sistema de información estadística.

A partir de la definición que la Real Academia de la Lengua proporciona del término «sistema» podemos considerar que un sistema de información es un «conjunto de elementos, ordenadamente relacionados entre sí, que aporta al sistema objeto –es decir, a la organización a la cual sirve y le marca las directrices de funcionamiento– la información necesaria para el cumplimiento de sus fines, para lo cual tendrá que recoger, procesar y almacenar la información, facilitando la recuperación de la misma»<sup>71</sup>. Los sistemas de información estadística se caracterizan porque la información que elaboran es, precisamente, de tal naturaleza. La expresión «información estadística», por su parte, pretende englobar los datos estadísticos (que son fundamentalmente números), información sobre la fiabilidad de tales datos, documentación sobre el proceso usado en la recopilación de los datos, comentarios y análisis de los mismos<sup>72</sup>; estará constituida, en definitiva, por el conjunto de la micro, la macro y la metainformación<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> DE MIGUEL CASTAÑO, A.: «El sistema de información estadística en el marco del enfoque sistémico», *Estadística Española*, núm. 103, 1984, pág. 31.

<sup>72</sup> Vid. FELLEGI, I. P.: *Functional analysis of an "ideal" statistical system. Paper prepared for the Conference of European Statisticians' Seminar on Statistical Services in Ten Years' Time by Ivan P. Fellegi with substantial inputs from G. j. Brackstone et al.*, Statistics Canada, Ottawa, 1977. Ejemplar mecanografiado disponible en la Biblioteca General del Instituto Nacional de Estadística, pág. 3. Traducción propia.

<sup>73</sup> Llamamos *microinformación* a la información que atañe a objetos individuales, como la persona, la familia, la empresa, el establecimiento, etc.; mediante un proceso de agregación, la microinformación se transforma en *macroinformación*, que es, pues, información agregada acerca de grupos de objetos. La *metainformación* está constituida por la «información sobre la información», esto es, la documentación del sistema en la que se integrarán definiciones, nombres, descripciones, períodos de referencia, disponibilidad de las otras informaciones, criterios de fiabilidad, análisis, metodología, etc. Así como la micro y la macroinformación son esencialmente numéricas, la metainformación es alfanumérica y completa a las anteriores al objeto de lograr un todo coherente, formado no sólo por un conjunto de

Cualquier sistema de información estadística (SIE, en adelante) es un sistema dinámico en la medida en que se va adecuando a las condiciones del entorno que, normalmente, varían con el transcurso del tiempo. La finalidad del SIE será suministrar información en un área concreta: el de la Estadística. El objetivo primario del SIE es, pues, producir «información estadística», con el amplio sentido que le hemos dado a esta expresión. Por el contrario, no lo será desarrollar la Estadística como ciencia, pues aunque pueda obtenerse tal resultado de la actuación del SIE, no es este su fin primordial<sup>74</sup>. No en vano FELLEGI señala que el objetivo de un sistema estadístico en su conjunto es: «suministrar al público (incluidos todos los niveles del Gobierno) información estadística coherente, relevante, oportuna, comprensible y fácilmente accesible, sobre estructuras, procesos y actitudes económicas y sociales»<sup>75</sup>.

La identidad entre los objetivos perseguidos por la función estadística pública y los de los sistemas de información estadística nos permite concluir que cuando podamos identificar SIE diversos, estaremos, simultáneamente, encontrándonos con funciones estadísticas públicas distintas. La existencia de un SIE exige, según FELLEGI, detectar simultáneamente la existencia de sus dos funciones principales. La primera es aquella consistente en proveer información estadística tal como la hemos definido *supra*, es decir, incluye las operaciones de obtención, procesamiento y difusión. La segunda, frecuentemente la función menos desarrollada, es la que se refiere al mantenimiento y ajuste del marco operativo dentro de la que se desenvuelve y desarrolla la primera: los planes a medio plazo, la fijación de modelos, herramientas, clasificaciones, etc. Es fundamentalmente a través de la segunda función como los requisitos a largo plazo son tenidos debidamente en cuenta, incluyendo las exigencias de integración y cambio que, en última instancia, afecten al entorno en que opera la primera función. La segunda función es diseñada para mantener el marco de las actividades operativas y analíticas de la primera función. Es responsable, por lo tanto, del establecimiento y consecución del marco operativo de la primera función a la luz de las previsiones de futuras exigencias o

---

números, sino también por el análisis y la documentación relativa a ellos, lo que nos permitirá comprender su alcance y, en última instancia, dotar a las series numéricas de significado.

<sup>74</sup> La ciencia estadística será imprescindible para que el SIE pueda desarrollar sus labores, siendo un elemento fundamental del proceso estadístico; pero su papel se limitará al de instrumento que posibilite esas funciones, no al de fin que debe ser alcanzado.

<sup>75</sup> FELLEGI, I. P.: *Functional analysis of an "ideal" statistical system*, ob. cit., pág. 3.



requisitos impuestos por las autoridades decisoras, así como de las prioridades fijadas por los Gobiernos en el largo plazo. Los elementos componentes de esta segunda función serán la planificación a medio plazo; el desarrollo y promulgación de conceptos de utilización obligatoria y clasificaciones; el desarrollo y promulgación de herramientas y prácticas estándar obligatorias.

La naturaleza y características de la función estadística pública parecen aconsejar que para cada comunidad política opere un único SIE en el que se integren debidamente todas las fuentes informativas y las estructuras organizativas, sometido a un régimen jurídico unitario. Eso permitiría planificar de un modo coherente a quién corresponde el desarrollo de cada fase del proceso estadístico, qué operaciones estadísticas deben ser emprendidas y, en general, posibilitar que la actividad de los diferentes elementos del sistema generen sinergias que repercutan positivamente sobre el conjunto del mismo y, por consiguiente, sobre la colectividad a la que sirve. En caso de que el SIE que actúa sobre una comunidad en concreto no sea único, los sistemas habrán de estar perfectamente coordinados –sincronizados, incluso– para evitar que se produzcan solapamientos entre las actividades de unos y otros –con el consiguiente derroche de recursos públicos– y que la información estadística generada se infrutilice por la imposibilidad de establecer adecuadas comparaciones entre los resultados obtenidos como consecuencia de la utilización de marcos conceptuales y metodológicos diversos.

La situación en España, sin embargo, dista de ser ésta. La fragmentación competencial que ha posibilitado la Constitución en materia estadística ha dado lugar a la configuración de múltiples SIE que pueden actuar con total independencia entre sí. Sólo puede garantizarse la coherencia de la actividad en el seno de cada uno de ellos como consecuencia del sometimiento a una regulación estadística única, específica y propia.

## 2. EL SISTEMA ESTADÍSTICO ESTATAL

El artículo 149.1 de la Constitución dispone que «el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 31.<sup>a</sup> Estadística para fines estatales», siendo a

través de la LFEP como se ha legislado sobre esa materia, pues es «el objeto de la presente Ley la regulación de la función estadística para fines estatales» (art. 1.º), regulándose «la planificación y elaboración» de dichas estadísticas «desarrolladas por la Administración del Estado y las entidades de ellas dependientes» (art. 2.º), aunque sus normas serán aplicables a «todas las Administraciones Públicas en relación a las estadísticas para fines estatales» (art. 3.1 LFEP). Según el artículo 9.1 de la LFEP (por remisión al artículo 8 de la misma Ley), son estas estadísticas aquéllas contenidas en el Plan Estadístico Nacional o las que se aprueban por razones de urgencia mediante Real Decreto.

La función estadística pública se desarrollará en el ámbito de la Administración del Estado por el INE<sup>76</sup>, el Consejo Superior de Estadística y las unidades de los diferentes Departamentos ministeriales y de cualesquiera otras entidades públicas dependientes de la misma a las que se haya encomendado la realización de aquélla (artículo 23 LFEP). No obstante, cuando la naturaleza de determinadas estadísticas lo requiera, los servicios estadísticos competentes podrán acordar su realización a través de la celebración de acuerdos, convenios o contratos con particulares o con otros organismos de la Administración del Estado, quienes quedarán obligados al cumplimiento de las normas de la LFEP (art. 24 LFEP).

El INE y los servicios estadísticos ministeriales son los encargados de la realización de aquellos proyectos estadísticos que se les encomiende en el Plan Estadístico Nacional, actuando el Consejo Superior de Estadística como órgano consultivo de los servicios estadísticos de la Administración del Estado. De ahí que la función estadística pública estatal sea desarrollada por múltiples organismos y órganos especializados, tanto en la concepción como en la ejecución de las operaciones

---

<sup>76</sup> El INE es creado por la Ley de Estadística, de 31 de diciembre de 1945, con rango de Dirección General, teniendo por misión, desde sus mismos orígenes, la elaboración y perfeccionamiento de las estadísticas demográficas, económicas y sociales existentes, así como la implantación de nuevas estadísticas y la coordinación con los servicios estadísticos de las provincias y los municipios. En 1989, mediante la varias veces citada LFEP se transformó en un Organismo Autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito –en aquel momento– al Ministerio de Economía y Hacienda. Con el reconocimiento de esa nueva naturaleza se pretendía dotarle de una mayor flexibilidad de la que, con carácter general, tenían a su disposición los órganos de la Administración General del Estado ya que la complejidad y la especialidad técnica de las operaciones estadísticas exigía que los recursos y el personal necesario para esas tareas se gestionasen con agilidad suficiente como para lograr la mayor eficacia en el desarrollo de la función estadística pública.

estadísticas, siendo el Plan Estadístico Nacional el que asigna las responsabilidades relativas a las diferentes tareas estadísticas. En cualquier caso, al INE suele reservársele la ejecución de las grandes operaciones estadísticas que requieren una mayor colaboración ciudadana o empresarial, así como los sistemas integrados de cuentas económicas y de estadísticas demográficas y sociales, mientras que los servicios de los Departamentos ministeriales se ocupan preferentemente de la elaboración de estadísticas basadas en la explotación de los registros administrativos o ficheros creados para la gestión administrativa de su competencia. La publicación y difusión de los resultados de las operaciones estadísticas para fines estatales son responsabilidad, ordinariamente, de las entidades que las elaboran, sin necesidad de aprobación previa por órgano administrativo superior alguno<sup>77</sup>.

El Consejo Superior de Estadística<sup>78</sup> constituye el tercer elemento de la organización de la función estadística pública estatal. Se trata de un órgano consultivo de los servicios estatales y de participación social de los informantes, productores y usuarios de las estadísticas, donde están representadas las organizaciones sindicales y empresariales, así como otros grupos e instituciones sociales, económicas y académicas, junto a los Departamentos ministeriales y el INE.

Este órgano colegiado tiene, entre otras funciones, la elaboración de propuestas y recomendaciones sobre las necesidades nacionales en materia estadística y la adaptación y mejora de los medios existentes, previos a la formulación del anteproyecto de Plan Estadístico Nacional y de los correspondientes Planes y Programas Anuales. También tiene que emitir informe preceptivo sobre el Plan Estadístico Nacional y sus Programas Anuales, así como de todos los proyectos de operaciones estadísticas para fines estatales

---

<sup>77</sup> Vid. ARANGO FERNÁNDEZ, J., ARROYO PÉREZ, A., y otros: *La organización de la Estadística Pública en España. Situación actual y propuestas de mejora*, informe de Diciembre de 2005, págs. 35 y 36. Documento disponible en la página web del Instituto Galego de Estadística en [http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s6/estadistica\\_publica\\_espana.pdf](http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s6/estadistica_publica_espana.pdf) (última visita: 15/12/2014).

<sup>78</sup> Regulado en los artículos 37 a 39 de la LFEP. Concretamente, el artículo 37.1 remite a normas reglamentarias que regularán su composición, organización y funcionamiento. Esa norma fue en principio el Real Decreto 1037/1990, de 27 de julio, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Superior de Estadística, modificado, específicamente en la cuestión de su composición, por el Real Decreto 53/2005, de 21 de enero. Realmente ya existía un órgano con esa denominación anterior a la promulgación de la Ley de Estadística de 31 de diciembre de 1945, pero tenía unas funciones y, por supuesto, una composición muy diferentes a las previstas por la normativa vigente.

y formular recomendaciones para velar por la correcta aplicación de la normativa sobre el secreto estadístico.

Estos tres son, por tanto, los pilares de la organización estadística en el ámbito estatal. Como hemos podido apreciar, la realización de las múltiples operaciones estadísticas que se incluirían en el seno de la función estadística pública estatal es competencia de una gran pluralidad de unidades<sup>79</sup>, dando lugar a una situación de gran descentralización funcional. Ahora bien, el hecho de que sean tantas las unidades y organismos responsables, ¿impide hablar de un sistema de información estadística para fines estatales único? Recordemos que para hablar de la unidad del sistema exigíamos que la segunda de las funciones que se atribuían a éste, en su conjunto, se desarrollase también de manera unitaria; y que esta función se descomponía en tareas como la planificación a medio plazo, el desarrollo y promulgación de conceptos y clasificaciones vinculantes y de herramientas y procedimientos estándar.

Pues bien, a la vista de este requisito, consideramos que en la LFEP podemos encontrar las claves que reducen el conjunto del sistema hasta aquí descrito a la unidad. Para empezar, por las funciones atribuidas por la LFEP al INE y al Consejo Superior de Estadística. Tanto en el artículo 26, en el primer caso, como en el 38, en el segundo, se mencionan múltiples responsabilidades que procuran alcanzar la homogeneidad del sistema global. Es el caso, para el INE de la coordinación general de los servicios estadísticos de la Administración Estatal y la vigilancia, control o supervisión de las competencias de carácter técnico de los servicios estadísticos estatales; la investigación, desarrollo, perfeccionamiento, aplicación de la metodología estadística; la formación y mantenimiento de un sistema integrado de información estadística que se coordinará con los demás sistemas de esa naturaleza de la Administración del Estado; la propuesta de

---

<sup>79</sup> En el documento titulado «Organización estadística de los departamentos ministeriales, del Banco de España y del Consejo General del Poder Judicial», de 27 de noviembre de 2013, disponible en la página web del INE en <http://www.ine.es/normativa/leyes/resumenorg2.pdf> (última visita: 15/12/2015) se relacionan las unidades que tienen alguna competencia en el ámbito de la función estadística pública estatal. Más concretamente, en el Inventario de Operaciones Estadísticas pueden consultarse todas las operaciones en este mismo ámbito de las estadísticas para fines estatales clasificadas en función de los organismos responsables de cada una de ellas. En él se distinguen (entre otros criterios de acceso) las operaciones estadísticas realizadas por el INE, los servicios estadísticos de cada uno de los Ministerios, el Banco de España y el Consejo General del Poder Judicial ([http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=Page&cid=1254735038414&p=1254735038414&pagename=IOEhist%2FIOEhistLayout&param1=1](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=Page&cid=1254735038414&p=1254735038414&pagename=IOEhist%2FIOEhistLayout&param1=1); última visita: 15/12/2014).

normas reglamentarias en materia estadística, etc. Entre las funciones del Consejo Superior de Estadística, marcan una tendencia hacia la unidad la elaboración de propuestas y recomendaciones previas a la formulación del anteproyecto de Plan Estadístico Nacional, el dictamen preceptivo de todos los proyectos de estadísticas para fines estatales y del propio anteproyecto del Plan Estadístico Nacional, o la formulación de recomendaciones sobre la correcta aplicación del secreto estadístico.

También se ajustaría a las exigencias imprescindibles para estimar que estamos en presencia de un sistema de información estadística único, lo dispuesto en el artículo 5.1 de la LFEP: «En la realización de estadísticas para fines estatales se aplicará un mismo sistema normalizado de conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos que hagan factible la comparabilidad, la integración y el análisis de los datos y los resultados obtenidos». Y no olvidemos que corresponde al INE la propuesta de normas sobre conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos para la clasificación de los datos y la presentación de resultados [artículo 26.c) LFEP].

Pero la principal manifestación, en nuestra opinión, del ejercicio unitario de la función segunda descrita por FELLEGI viene dada por la existencia de una planificación única a medio plazo. Y este requisito se cumple absolutamente mediante la aprobación del Plan Estadístico Nacional, que es único durante su vigencia cuatrienal; no en balde, a efectos de lo previsto en el artículo 149.1.31.<sup>a</sup> de la Constitución, para que tengan la consideración de estadísticas para fines estatales, las operaciones estadísticas deben estar previstas en el Plan Estadístico Nacional<sup>80</sup>. Éste constituye un instrumento de planificación que es único durante su vigencia; y en él se contendrán, entre otras, las especificaciones que permitan identificar para cada operación estadística a realizar quiénes deben intervenir en su elaboración; el enunciado de sus fines y la descripción general de su contenido; el colectivo de personas y el ámbito territorial de referencia; la estimación de los créditos presupuestarios para su financiación. Y en todo caso, aunque

---

<sup>80</sup> Artículo 9 de la LFEP, por remisión al contenido del artículo 8 del mismo cuerpo legal. Esa remisión hace que esa categórica afirmación sea cierta por lo general, con la sola excepción de lo señalado en el artículo 8.3 de la LFEP, las estadísticas no incluidas en el Plan Estadístico Nacional que sean aprobadas por el Gobierno mediante Real Decreto por razones de urgencia, siempre que cuenten con consignación presupuestaria y se precisen una serie de aspectos señalados por la Ley.

el Plan Estadístico Nacional se apruebe por Real Decreto del Consejo de Ministros, corresponde al INE la formulación del anteproyecto en el que aquél se base [artículo 26.b) LFEP] y al Consejo Superior de Estadística dictaminar preceptivamente dicho anteproyecto [artículo 38.b) LFEP].

Queda por tanto, a nuestro entender, ampliamente demostrada la existencia de un único sistema de información estadística en el ámbito estatal.

### 3. LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS AUTONÓMICOS

A diferencia del artículo 149.1 de la Constitución, el artículo 148.1 de la misma, al enumerar las competencias que podían asumir desde un principio todas las Comunidades Autónomas, no hace referencia alguna a la materia estadística. La estadística en las Comunidades Autónomas viene regulada por sus respectivos Estatutos de Autonomía así como por las leyes y decretos que desarrollan esta competencia estatutaria.

En cuanto a la organización de la Administración estadística en las Comunidades Autónomas, ésta es muy variada, como también lo es el grado de actividad que ha llegado a desarrollar cada una de ellas. Pero cabe señalar que en todas las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la estructura organizativa institucionalizada por sus respectivas normativas, existe una pluralidad de órganos o entidades a las que se encomienda el desarrollo de su propia actividad estadística oficial<sup>81</sup>.

Por lo que respecta a la planificación, la situación se repite sistemáticamente en todas y cada una de las leyes estadísticas autonómicas promulgadas hasta la fecha: se

---

<sup>81</sup> Como mínimo, en todas las Comunidades Autónomas se puede detectar : un Instituto de Estadística u Órgano Central de Estadística de la Comunidad Autónoma con el rango de Organismo Autónomo, Dirección General o simplemente Servicio de Estadística integrado en la Administración General autonómica; unidades de los Departamentos o Consejerías y Organismos, Entes y Empresas de ellos dependientes que realicen actividad estadística, o en algunos casos, Departamentos y demás entes autonómicos que hayan constituido en su seno un órgano estadístico específico; y un Consejo de Estadística, Consejo o Comisión Asesora, o Consejo Superior de Estadística, según la denominación que le proporcione la legislación autonómica, que tendrá carácter consultivo y de participación.

prevé la elaboración de Planes Estadísticos de carácter plurianual para la correspondiente Comunidad Autónoma<sup>82</sup>. Aunque las Leyes del País Vasco y Castilla y León sólo establecen que «el Plan es el instrumento de ordenación de la actividad estadística», otras son más precisas, añadiendo su carácter de instrumento de la planificación estadística (Cataluña, Galicia, Cantabria, Valencia y Canarias); en Andalucía se sustituye «ordenación» por «sistematización»; en Madrid, Navarra, Islas Baleares, Castilla-La Mancha y Murcia se añade el término «promoción», etc. El carácter de la planificación a medio o largo plazo es indiscutible: las leyes estadísticas autonómicas establecen una vigencia para el Plan Estadístico de cuatro años<sup>83</sup>. Tampoco ofrece dudas el contenido que las leyes estadísticas prevén para sus propios instrumentos de planificación: las leyes catalana y navarra se refieren a los «objetivos generales y los específicos de la actividad estadística» que regulan, «la colaboración institucional que se ha de mantener en materia estadística» y los «criterios y prioridades» para ejecutarlo. Otro tanto puede leerse en la ley extremeña, aunque se incluyen otros cuantos aspectos relacionados con las concretas operaciones estadísticas a ejecutar. En la ley madrileña y la castellano-manchega, el contenido general del Plan Estadístico se entiende que debe ser «el análisis de la información estadística y de los objetivos a alcanzar». Varias leyes, siguiendo el modelo ofrecido por la LFEP, determinan que el Plan comprenderá los programas de inversiones a realizar para mejorar la infraestructura estadística durante su período de vigencia; la mayoría exigen, asimismo, que los Planes incluyan la especificación de las concretas operaciones estadísticas que deben llevarse a cabo durante su vigencia (con una serie de previsiones detalladas relacionadas con cada una de ellas).

---

<sup>82</sup> Planes que, efectivamente, comenzaron a aprobarse y aplicarse. Teniendo en cuenta que para el Estado se aprobó el primer Plan Estadístico Nacional para el período 1993-1996 mediante el Real Decreto 136/1993, de 29 de enero, hay que mencionar que en alguna Comunidad Autónoma, concretamente en el País Vasco y Cataluña, se comenzó la planificación estadística antes que lo hiciera la de las estadísticas para fines estatales: en el primer caso mediante una Ley de 1989, para el período 1989-1992, y en el segundo, por una Ley de 1991, para el período 1992-1995. En Andalucía se comenzó la planificación estadística autonómica de forma casi simultánea a la estatal: su primer Plan abarca el período 1993-1996, siendo aprobado por Ley de 19 de julio de 1993. Anteriormente, en 1991, mediante Decreto, se aprobó su primer Programa Estadístico anual. Galicia inició la planificación para el período 1998-2001, Navarra, para el cuatrienio 1999-2002, Castilla y León, en el período 2002-2005, etc.

<sup>83</sup> A excepción de la previsión del artículo 27.3 de la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en vez de disponer directamente que tenga una vigencia de cuatro años, le concede la que se establezca en la misma norma que lo apruebe.

Por último, las Comunidades Autónomas operan con absoluta autonomía en la configuración del marco conceptual en el que se desarrolla su actividad estadística, esto es, llevan a cabo una normalización del conjunto de conceptos, clasificaciones, normas técnicas, etc., independiente, no teniendo la obligación de someterse a, por ejemplo, las impuestas por el Estado para las estadísticas realizadas para fines estatales. Así se desprende de lo dispuesto en todas las leyes autonómicas con distintas fórmulas<sup>84</sup>.

La LFEP parte de la asunción directa de esta circunstancia, la de que el Estado no tiene competencia para imponer el marco conceptual que con amplio margen de libertad puede ser configurado por las distintas Comunidades Autónomas. Ese planteamiento puede desembocar, como consecuencia, en situaciones que distan de ser asumibles y, todavía menos, justificables. Así se desprende de lo dispuesto en su artículo 5.2, en el que, además, intenta perfilar una solución que, no obstante, es sólo opcional<sup>85</sup>.

Acudiendo una vez más a la exposición de FELLEGI sobre las funcionalidades de los sistemas de información estadística, la conclusión no puede ser más evidente: si tanto el Estado como cada una de las Comunidades Autónomas desarrollan una actividad estadística a través de unos servicios propios (aunque eventualmente puedan convenir la colaboración de los servicios estadísticos de otras Administraciones),

---

<sup>84</sup> Podemos encontrar múltiples confirmaciones de lo aquí afirmado. Sirva de ejemplo el artículo 19.1 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía: «Deberá elaborarse un sistema de directorios, definiciones, clasificaciones y códigos a utilizar obligatoriamente en la actividad estadística de los distintos órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía». Este artículo debe conectarse con lo dispuesto por el artículo 28.g) de la misma Ley, según el cual entre las competencias y funciones del Instituto de Estadística de Andalucía se encuentra «el establecimiento de las normas y procedimientos oportunos para garantizar el cumplimiento de lo previsto en los artículos 18, 19, 20 y 21 de la presente Ley». Por su parte, el artículo 37.3 de la Ley 7/2006, de 3 de noviembre, de Estadística del Principado de Asturias señala que «... corresponde al Instituto Asturiano de Estadística: b) Elaborar y aprobar, en su caso, normas técnicas generales sobre conceptos, definiciones, módulos estadísticos, clasificaciones, nomenclaturas y códigos para la clasificación de datos; la presentación de resultados de las estadísticas de interés para el Principado de Asturias y, cuando le corresponda, las normas técnicas particulares de cada operación estadística». Pero en términos similares se pronuncian el artículo 21.2 de la ley estadística balear; el artículo 30.1 de la ley estadística canaria; el artículo 17 de la ley estadística gallega; el artículo 18 de la ley estadística catalana; el artículo 4 de la ley estadística vasca; el artículo 8.1 de la ley estadística valenciana, etc.

<sup>85</sup> «Los servicios estadísticos estatales y autonómicos *podrán* establecer acuerdos para homogeneizar los instrumentos estadísticos (...), aun en el caso de que sean usados en estadísticas de interés exclusivamente autonómico, a los efectos de permitir un mejor aprovechamiento y utilización general de los datos y la producción estadística» (la cursiva es nuestra).



perfectamente organizados e integrados en el seno de su propia estructura administrativa, cuentan con una planificación a medio y largo plazo independiente representada por los respectivos Planes de Estadística que son aprobados por las correspondientes autoridades legislativas o gubernamentales de cada instancia y con un marco conceptual autónomo, en cuya configuración y aprobación asumen el protagonismo bien las organizaciones estadísticas, bien los órganos de gobierno, las actividades estadísticas estatal y autonómica serán, respectivamente, manifestaciones de sistemas de información estadística completos, independientes y de existencias paralelas, sin que puedan integrarse en un único sistema de carácter nacional.

Es precisamente ésta la filosofía que ha inspirado a los redactores de la LFEP, lo que se reconoce sin ningún reparo en su propia Exposición de Motivos (apartado V): «De todo lo anterior resulta claro que no se ha pretendido llevar a término la regulación de un sistema estadístico general que incluyera la actividad estadística del Estado y de las Comunidades Autónomas. La Ley (...) se limita a regular las estadísticas para fines estatales. La conjunción de toda la actividad estadística pública en un sistema único es algo que escapa a las competencias que la Constitución ha reservado al Estado.»

Esto, por sí mismo, no tendría por qué dar pie a ninguna situación indeseable. Pero con todo acierto, la citada Exposición de Motivos identifica qué consecuencias se pueden producir cuando se lleva al extremo la situación en el que se combinan como presupuestos a) la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia estadística de acuerdo con la Constitución y b) el criterio adoptado para identificar las estadísticas para fines estatales. Es decir: si constitucionalmente las estadísticas para fines estatales pueden referirse a cualquier ámbito, no limitándose a los propios de las competencias exclusivas del Estado, podrán afectar también a materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. Pero esto no puede implicar que la competencia estadística de las Comunidades Autónomas se vea restringida en lo más mínimo por la acción estatal dado que, como mínimo, sería lógico reconocerles la capacidad de desarrollar una actividad estadística oficial propia en aquellas materias sobre las que tienen competencia exclusiva. La LFEP opta por un criterio de delimitación de las estadísticas para fines estatales meramente

formal –ni material (pues pueden referirse a cualquier temática o asunto), ni funcional (pues el Estado asume todas las competencias sobre la materia: legislación básica, legislación de desarrollo y ejecución desde la primera a la última de las fases en que se descomponga la actividad estadística)–, consistente en la inclusión de las estadísticas que se quieran calificar como tales en un instrumento, el Plan Estadístico Nacional, aprobado por Real Decreto. Lo que ocurre es que si se acepta la corrección de esta delimitación desde la perspectiva del Estado, no puede rechazarse que las Comunidades Autónomas actúen del mismo modo al asumir esta competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía, limitándola, eso sí, a las estadísticas para los fines de la Comunidad Autónoma correspondiente, o por lo menos, para fines distintos de los estatales. Y la conclusión a la que se llega es obvia: la competencia estatal y las autonómicas pueden solaparse, de modo tal que nada impediría que una y otras Administraciones emprendieran una operación estadística con la misma finalidad, que hicieran recaer la carga del suministro de la información sobre las mismas personas y que, sin embargo, fuera desarrollada simultáneamente por servicios estadísticos distintos, los estatales y los autonómicos según el caso, con el evidente despilfarro de recursos públicos<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Vid. REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CASADO, M., «Las competencias estadísticas del Estados y de las Comunidades Autónomas», ob. cit., págs. 62 y sigs., y MEREDIZ MONTERO, A.: *Historia de la estadística oficial como institución pública en España*, ob. cit., págs. 119 y 120.

Por su evidente interés, nos vemos forzados a reproducir los pasajes de la Exposición de Motivos de la LFEP en la que se desarrollan todos estos razonamientos:

«La relación Estado-Comunidades Autónomas presenta alguna complejidad mayor. Lo primero que ha sido preciso resolver a este respecto es el alcance de la competencia que asigna al Estado el artículo 149.1.31 de la Constitución (...). La clave para interpretar este precepto viene dada por el dato de que la Constitución no fija límites materiales específicos a la actividad estadística del Estado. La referencia por la que se mide la legitimidad de dicha actividad es que la estadística se destine a fines estatales, concepto que, con seguridad, puede considerarse más amplio que las competencias materiales que el artículo 149.1 entrega al Estado. El ámbito material al que pueden extenderse las estadísticas estatales es, por tanto, potencialmente ilimitado. Pero, por lo menos, es tan amplio como el resto de sus competencias materiales. Desde el punto de vista funcional, tampoco el artículo 149.1 limita la actividad del Estado a la regulación, planificación, etc. sino que le permite llevar a término las operaciones estadísticas que atañen a sus fines de principio a fin.

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 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.

Atendiendo a tal criterio interpretativo, que resulta diáfano de la lectura de la Constitución, se concluye que no hay ninguna necesidad de que la Ley contenga una lista agotadora de estadísticas para fines

Ante semejante resultado, a todas luces insostenible, la propia LFEP intenta marcar unas pautas que se orientan a evitarlo en la medida de lo posible consistentes, básicamente, en el establecimiento de una obligación mutua de suministro de datos necesarios para la realización de estadísticas entre el Estado y las Comunidades Autónomas; el establecimiento de reglas que deben permitir que determinadas estadísticas de interés estatal puedan ser ejecutadas en colaboración con las Comunidades Autónomas, a través de un régimen de convenios flexible; la pretensión de homogeneización de los criterios metodológicos, nomenclaturas y similares; y el establecimiento de un órgano permanente que pueda asumir la tarea de facilitar la coordinación y potenciar la cooperación entre los servicios estadísticos estatales y autonómicos<sup>87</sup>.

#### 4. EL SISTEMA ESTADÍSTICO EUROPEO

No podemos finalizar este repaso a los sistemas de información estadística operativos en España sin hacer una referencia al Sistema Estadístico Europeo. Desde la misma creación de las diferentes Comunidades Europeas existió una clara conciencia de que las decisiones en las distintas políticas comunitarias, su planificación y puesta en práctica, debían basarse en una información estadística fiable y comparable, por lo que se trabajó para la realización de estadísticas que proporcionasen información de estas características.

Las estadísticas de la Unión Europea se preparan, elaboran y difunden, en la actualidad, tanto por el Sistema Estadístico Europeo (SEE) como por el Sistema

---

estatales. Esta operación daría un rigidez al sistema que sería inoportuna, y, dados los presupuestos constitucionales referenciados, que son más flexibles, injustificable.

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. Nada de ello empece, sin embargo, a que las Comunidades Autónomas puedan decidir la realización de cuantas estadísticas consideren de interés autonómico o regional. Ahora bien, en la medida que las competencias estatal y autonómica se solapan, no cabe ofrecer a priori criterios materiales para demarcar qué estadísticas pueden ser para fines estatales o para fines autonómicos.»

<sup>87</sup> Este órgano es el Comité Interterritorial de Estadística, creado por el artículo 42 de la LFEP con la finalidad de velar por la coordinación, la cooperación y la homogeneización en materia estadística entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Realmente ambos vienen a constituir sistemas de información estadística autónomos, pero dado que el segundo de los citados se orienta a la producción de información estadística que permita a las autoridades monetarias la confección y ejecución de las políticas necesarias en ese concreto y específico sector de la realidad socio-económica, centraremos nuestro interés en el primero de los sistemas citados, cuyos objetivos y ámbitos de actuación son mucho más amplios y genéricos: el Sistema Estadístico Europeo.

Los principios generales de funcionamiento del SEE están previstos en los artículos 338 y 339 del Tratado de la Unión Europea (antiguos artículos 285 a 287 del Tratado de la Comunidad Europea) y en la llamada Ley Estadística Europea<sup>88</sup>, aprobada en 2009.

El SEE procura que las estadísticas europeas, que se elaboran en todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, garanticen unos niveles de calidad y fiabilidad y se atengan a unos criterios y definiciones comunes; la información estadística debe generarse y difundirse de la manera adecuada para que resulte siempre comparable entre los distintos países de la Unión Europea.

Desde un punto de vista orgánico, el SEE está formado por la asociación entre el Eurostat (la Oficina de Estadística de la Unión Europea), las oficinas de estadística de todos los Estados miembros, esto es, los diferentes institutos nacionales de estadística, así como por otras autoridades nacionales responsables en cada Estado miembro de desarrollar, elaborar y difundir las estadísticas europeas [artículo 4 del Reglamento (CE) 223/2009], lo que viene a incluir en su ámbito a los Departamentos ministeriales, agencias y organismos que elaboran estadísticas oficiales en los distintos Estados miembros.

---

<sup>88</sup> Se trata del Reglamento (CE) 223/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) 1101/2008, relativo a la transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico, el Reglamento (CE) 322/98 del Consejo sobre la estadística comunitaria y la Decisión 89/382/CEE, Euratom del Consejo por la que se crea un Comité del Programa Estadístico de las Comunidades Europeas.

Este sistema de información estadística funciona como una red en la que Eurostat encabeza el proceso de armonización de las estadísticas en estrecha colaboración con las autoridades estadísticas estatales designadas, que se dedican a la recolección de datos y la elaboración de estadísticas tanto para fines estatales como europeos. La labor del SEE se centra en las llamadas estadísticas europeas, que son las que proporcionan información de interés desde la óptica de las políticas de la Unión Europea (como hemos dicho, con exclusión de la información relevante para la política monetaria que es tratada en el ámbito del SEBC). Como progresivamente, con las sucesivas modificaciones de los Tratados Constitutivos, el ámbito de actuación de la Unión Europea se ha ido expandiendo, de igual modo lo ha hecho el objeto de las estadísticas europeas, por lo que la armonización se aplica, a día de hoy, a casi todos los campos estadísticos.

Podría decirse que el núcleo del SEE lo constituye el Comité del Sistema Estadístico Europeo. En él participan tanto Eurostat como los presidentes de las oficinas nacionales de estadística de los Estados miembros, así como de las de los países de la AELC<sup>89</sup>. Este Comité ofrece orientación profesional para la planificación, elaboración y difusión de las estadísticas europeas e interviene en el proceso de elaboración y adopción de las normas de desarrollo de la legislación estadística europea.

El fin último del SEE es, como resulta evidente, satisfacer las necesidades estadísticas de la Unión Europea de manera integrada y armonizada<sup>90</sup>. Junto a este objetivo general, los fines y prioridades específicos se van diseñando y planificando en función de lo que se establece en el Programa Estadístico Europeo y en los Programas Anuales que lo desarrollan.

El Programa Estadístico Europeo proporciona el marco para desarrollar, elaborar y difundir estadísticas europeas, los ámbitos principales y los objetivos de las medidas previstas durante un período no superior a cinco años. Será establecido por el

---

<sup>89</sup> El Sistema Estadístico Europeo cuenta también con la colaboración de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) que son actualmente Islandia, Noruega y Liechtenstein.

<sup>90</sup> Debe señalarse que el SEE coordina su labor con organizaciones internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Parlamento Europeo y por el Consejo, evaluándose su impacto y rentabilidad con la participación de expertos independientes. El Programa Estadístico Europeo establecerá las prioridades con respecto a las necesidades de información para la realización de las actividades de la Comunidad. Estas necesidades se examinarán a la luz de los recursos requeridos a escala comunitaria y nacional para elaborar las estadísticas necesarias, así como de la carga de respuesta y costes asociados de los encuestados. La Comisión presentará al Comité del Sistema Estadístico Europeo, para su examen previo, el proyecto de Programa. Tras esta consulta, la Comisión presentará un informe intermedio de evaluación y posteriormente, un informe final de evaluación, sometiéndolo finalmente al Parlamento Europeo y al Consejo [artículo 13 del Reglamento (CE) 223/2009]. Para asegurar que se tengan en cuenta las necesidades de los usuarios en la elaboración del Programa Estadístico Europeo se creó el Comité Consultivo Europeo de Estadística<sup>91</sup>, en el que están representados tanto los usuarios de las estadísticas, como los informantes, las instituciones académicas y sociales y la Administración comunitaria.

La ejecución del Programa Estadístico Europeo se realiza mediante los Programas de Trabajo Anuales. Cada año, antes de finalizar el mes de mayo, la Comisión presentará al Comité del Sistema Estadístico Europeo su Programa de Trabajo para el año siguiente, teniendo muy en cuenta las observaciones que el Comité pueda realizarle [artículo 17 del Reglamento (CE) 223/2009]<sup>92</sup>.

Si bien en la planificación de la actividad estadística europea es esencial la participación conjunta de los institutos nacionales de estadística y Eurostat, la producción de estadísticas nacionales armonizadas corresponde a las autoridades de los Estados miembros, mientras que Eurostat recopila los datos que le aportan esas autoridades, los analiza y en base a ellos ofrece cifras comparables y armonizadas, de

---

<sup>91</sup> Instituido por la Decisión 234/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, por la que se crea el Comité Consultivo Europeo de Estadística y por la que se deroga la Decisión 91/116/CEE del Consejo.

<sup>92</sup> El Programa de Trabajo se basará en el Programa Estadístico Europeo y se precisarán en él, en particular: a) las medidas que la Comisión considera prioritarias, teniendo en cuenta las necesidades de la política comunitaria y las limitaciones financieras nacionales y comunitarias, así como las cargas de respuesta; b) las iniciativas relativas a la reasignación de prioridades y la reducción de la carga de respuesta, y c) los procedimientos e instrumentos jurídicos que la Comisión prevea para la ejecución del programa.

forma que permitan la definición, puesta en práctica y análisis de las políticas comunitarias.

Eurostat es un servicio de la Comisión con rango de Dirección General. Se creó en 1953, para satisfacer las necesidades estadísticas de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), siendo a partir de 1958 cuando se convirtió en una Dirección General de la Comisión.

Sus tareas principales, en correspondencia con el papel que tiene asignado en el Sistema Estadístico Europeo, son la recepción de los datos remitidos por los Estados miembros, su análisis y su armonización, suministrando estadísticas oficiales con un lenguaje estadístico común dentro de la Unión Europea, así como trabajar para la construcción de un sistema estadístico europeo integrado, fomentando la investigación y desarrollo de metodologías y tecnologías estadísticas. Conviene destacar, igualmente, el asesoramiento y apoyo que puede proporcionar a los Estados miembros o a los Estados candidatos en materia estadística, la difusión de los resultados estadísticos o la cooperación en materia estadística con terceros, tales como los miembros de la AELC, Suiza, los Estados Unidos o Japón. También le compete la vigilancia de la adecuada aplicación del Programa Estadístico Europeo, de los Programas de Trabajo Anuales, el establecimiento de normas y métodos para la producción de estadísticas o la función de hacer accesibles las estadísticas europeas. Eurostat se encarga, en definitiva, de asegurar la coordinación necesaria para garantizar el funcionamiento de este complejo sistema (por la pluralidad de lenguas oficiales, la gran diversidad de formas de organización administrativa, la existencia de nomenclaturas específicas...) y para asegurar la coherencia y la calidad de los datos<sup>93</sup>.

En fin, para asegurar la coherencia y la comparabilidad de los resultados estadísticos, y, en última instancia, para garantizar la calidad de los resultados, las estadísticas europeas se desarrollarán, elaborarán y difundirán con arreglo a normas uniformes y métodos armonizados [artículo 12.1 del Reglamento (CE) 223/2009]. La

---

<sup>93</sup> La relación entre Eurostat y los Estados miembros se articula a través de distintos foros: Grupos de trabajo; *Task Forces* o reuniones de expertos; *Legs (leadership groups)*; *Partnership groups*; otros Grupos de Alto Nivel; Comités; Conferencia de Directores Generales, etc.

legislación europea sectorial podrá establecer requisitos específicos de calidad como valores-objetivo y normas mínimas para la elaboración de estadísticas. La Comisión podrá adoptar medidas si la legislación sectorial no las establece. Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales del Reglamento (CE) 223/2009, completándolo (artículo 12.2 del Reglamento), son de obligado cumplimiento en los Estados miembros. En todo caso, a fin de armonizar los conceptos y metodologías en las estadísticas, se aconseja el desarrollo de una cooperación interdisciplinaria adecuada con las instituciones académicas<sup>94</sup>.

Si contamos con una planificación a medio plazo (el Programa Estadístico Europeo) y un marco conceptual común (impuesto por las normas uniformes y los métodos armonizados) contaremos, como hemos afirmado, con un sistema de información estadística específico.

Debe tenerse presente que se exige a cada Estado miembro la designación de una autoridad estadística nacional como organismo que asumirá la responsabilidad de coordinar a escala nacional todas las actividades relacionadas con el desarrollo, la elaboración y la difusión de las estadísticas europeas (los distintos institutos nacionales de estadística), que actuará como interlocutor ante Eurostat respecto de las cuestiones estadísticas. Pero eso no implica que resulte imperativo que las autoridades estadísticas nacionales sean las que tengan que ejecutar directamente, por sí mismos, todas esas tareas estadísticas en el ámbito nacional correspondiente. Simplemente asumen la responsabilidad de que éstas se efectúen y que se realicen de acuerdo con la normativa europea que resulte de aplicación directa. Es decir, ateniéndonos exclusivamente a lo exigido por la ley estadística europea, en España podrían ser los servicios estadísticos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades públicas los que ejecutasen materialmente las actividades exigidas por el Sistema Estadístico Europeo; eso sí, en nuestro país será el INE, como autoridad nacional designada, el responsable de su correcto desarrollo, así como el interlocutor directo con Eurostat a estos efectos.

---

<sup>94</sup> Considerando (13) del Reglamento (CE) 223/2009.



Sin embargo, en la puesta en práctica del Sistema Estadístico Europeo en España no se ha barajado esta posibilidad como una opción real, pues debemos traer a colación lo dispuesto por el artículo 45 de la LFEP:

«1. Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán también respecto de las estadísticas cuya realización resulte exigida por disposiciones de la Comunidad Europea, si no se establecen en las mismas procedimientos o exigencias que pudieran contradecirla.

2. Las estadísticas cuya realización resulte obligatoria por exigencia de la normativa comunitaria europea quedarán incluidas automáticamente en el Plan Estadístico Nacional a que alude el artículo 8 de la presente Ley.»

Es decir, todas las operaciones estadísticas previstas por el Programa Estadístico Europeo pasan a formar parte, automáticamente, del Plan Estadístico Nacional; y era la inclusión en éste lo que delimitaba lo que debía entenderse por estadísticas para fines estatales. De esta previsión sólo se puede extraer una conclusión: un sector, una porción del sistema de información estadística estatal formará parte del SEE; concretamente, la parte referida a la realización en nuestro país de todas las actividades relacionadas con aquellas estadísticas previstas y, por tanto, exigidas por el Programa Estadístico Europeo.

## 5. CONCLUSIÓN

Hemos identificado, pues, tres niveles de sistemas de información estadística operando en el territorio español: el europeo, el estatal y el autonómico. La actividad de cada uno de ellos revela, a su vez, la existencia de funciones estadísticas públicas independientes (con la salvedad de lo que se acaba de explicar en el caso del sistema estatal y el SEE). El desarrollo de la función estadística pública europea encuentra su respaldo normativo en lo dispuesto por el Tratado de la Unión Europea y el Reglamento (CE) 223/2009. El de la estatal y las autonómicas, de la regulación contenida en sus

respectivas leyes estadísticas, que a su vez traen causa de la distribución de competencias que posibilita el artículo 149.1.31.<sup>a</sup> de la Constitución y de las que efectivamente han asumido los distintos Estatutos de Autonomía. Como se ha dicho, la LFEP ha optado por un criterio de delimitación de las estadísticas para fines estatales –y, consecuentemente, de la actividad estadística estatal, que será el ámbito de la función pública en que aquéllas se desarrollen– que es meramente formal, el de la inclusión en el Plan Estadístico Nacional; pueden, así, venir referidas a cualquier materia de interés estadístico y respecto de ellas, el Estado asume todas las competencias posibles, tanto la legislación básica, como la de desarrollo, como la propia ejecución de todas las fases del proceso estadístico. Una postura análoga han adoptado todas las Comunidades Autónomas para sus funciones estadísticas que definen, de igual modo, con un criterio puramente formal, asumiendo para sí mismas y en exclusiva todas las posibles competencias.

Esta circunstancia, al margen del riesgo de solapamiento en la actividad estadística que desarrollan las distintas Administraciones, produce otra interesante consecuencia a los efectos del objeto de nuestra investigación: las leyes que estatuyen el régimen jurídico de cada una de las funciones estadísticas públicas existentes regulan por separado la institución del secreto estadístico, como parte integrante de dicho régimen jurídico sobre cuya normación se ha asumido competencia exclusiva. Es decir, en nuestro ordenamiento jurídico cabe constatar que la distribución de competencias en materia estadística da lugar a la fragmentación del régimen jurídico de la función estadística pública (como concepto general) y, con ella, del de la figura del secreto estadístico, careciéndose, por tanto, de una definición y una regulación de éste de carácter unitario.

Dada la repercusión –como se explicará– que la protección que dispensa el secreto estadístico tiene sobre los datos de las personas que colaboran como informantes en el desarrollo de la actividad estadística oficial, las diferencias entre los regímenes aplicables al secreto correspondiente a cada una de las funciones estadísticas públicas, a cada uno de los sistemas de información estadística operativos en España, podrían dar lugar a tratamientos diferentes a los ciudadanos en función de la Administración

estadística con la que se relacionase. Si así fuera, el legislador estatal podría justificar la regulación unitaria del secreto estadístico, independientemente de la función estadística pública en que resultase aplicable, respaldado por su competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que, «en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas» (artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución).

El legislador estatal no ha sentido la necesidad de dictar esa regulación homogénea del secreto estadístico, lo que puede deberse a que las diferencias entre los regímenes jurídicos que a esta figura corresponden en cada sistema de información estadística no son verdaderamente significativas, no generan distinciones relevantes de tratamiento a los ciudadanos en función de la Administración estadística de que se trate. Tendremos la ocasión de comprobarlo en los próximos capítulos.

No obstante, deberíamos añadir la siguiente reflexión: si el legislador estatal entendiese que debía procederse a uniformar el régimen del secreto estadístico debido a las irreconciliables diferencias que pudieran existir entre las regulaciones de esta institución en las diferentes leyes estadísticas, el nuevo régimen debería ser el que al secreto estadístico proporciona la normativa de la Unión Europea. De otro modo, carecería de sentido que por un lado se articulase una regulación que unificase el régimen jurídico de esta modalidad de secreto para las funciones estadísticas públicas del Estado y de las Comunidades Autónomas y, por otro, el Estado se viera forzado a aplicar un régimen diferente cuando actuase como parte del SEE, al elaborar las estadísticas exigidas por el Programa Estadístico Europeo.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EL SECRETO ESTADÍSTICO COMO INSTITUCIÓN TÍPICA DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

Todo el funcionamiento de un sistema estadístico estará dirigido a su fin primordial, el de elaborar información que sintetice, pero que también refleje lo más fielmente que sea posible, la realidad de la sociedad en cuyo seno opera. Esto sólo podrá lograrse si se dan dos condiciones: primero, deben poder recopilarse los datos que resulten necesarios para que, con su procesamiento, se obtengan los productos estadísticos que se pretenden; segundo, los datos obtenidos deben ser veraces y exactos, ajustarse a la realidad fáctica. Estos dos elementos son imprescindibles para que se pueda constituir un sistema de censos o inventarios y de encuestas o investigaciones sociales de carácter estadístico, pero también para que los productos finales de las organizaciones estadísticas resulten fiables, alcanzando el grado de calidad necesario para que puedan usarse como herramientas útiles para la toma de decisiones de los gobernantes, así como de la sociedad y de cada uno de los miembros que la integran.

Estas condiciones exigen la aprobación de unas normas que regulen el comportamiento que los servicios estadísticos deben adoptar, tanto respecto de los titulares de la información (o de éstos en relación con los servicios estadísticos, pues no debemos olvidar que en una relación son dos los elementos que se ligan o vinculan, y en este caso en concreto, ambos gozan de una dimensión volitiva y de capacidad de acción) como de la información en sí misma considerada.

Estas normas pueden ser de dos clases: las que establecen la obligatoriedad del suministro de los datos requeridos a los servicios estadísticos y las que se dirigen a que el organismo de estadística se gane la confianza del público en general, tratando a los

informadores con respeto y no como meras herramientas para la consecución de sus objetivos estadísticos<sup>95</sup>.

La obligación estadística fue estudiada comparativamente por Georges ALS en el ámbito de los doce primeros Estados miembros de la Unión Europea. Opinaba el autor que «si la respuesta a los cuestionarios estadísticos se abandona a la buena voluntad de los encuestados, jamás podríamos hacer un censo exhaustivo. Es la razón por la cual la obligación estadística existe en todos los países»<sup>96</sup>.

Esta obligación estadística puede adoptar dos modalidades principales: o está formulada con carácter genérico<sup>97</sup> o se regula mediante su previsión específica en una ley especial<sup>98</sup>. En esta segunda categoría debería ser incluida España donde, alterando el

---

<sup>95</sup> Vid. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA, *Manual de organización estadística*, ob. cit., pág. 153. Evidentemente, las operaciones estadísticas pueden implicar una colaboración de las fuentes de información obligatoria o no, pero también en este caso, «cuando las encuestas no son voluntarias, el organismo también tiene la obligación de tratar a los encuestados de manera ética, es decir, reducir en lo posible la duración de la encuesta, respetar su intimidad y mantener la confidencialidad que se les garantizó en el momento de suministrar la información.»

<sup>96</sup> ALS, G.: «Obligation et secret statistiques, piliers de l'organisation statistique», en EUROSTAT (Office Statistique des Communautés Européennes): *Séminaire international sur la confidentialité statistique. Actes*, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo, 1993, pág. 109 (traducción propia). Del mismo autor y con mayor extensión se analiza el tema en ALS, G.: «Obligation et secret statistiques, piliers de l'organisation statistique : droit comparé et pratiques nationales dans 12 états de l'Union européenne», *Annales du droit luxembourgeois*, n° 4, 1994, págs. 142 a 168.

<sup>97</sup> Este supuesto puede ser subdividido en tres clases de obligaciones: A) Una obligación que cubre todas las operaciones estadísticas en las que se recabe datos de terceros. Este es el caso de Grecia, Luxemburgo, Portugal e Irlanda. La existencia de una obligación general no significa que el organismo de estadística no recurra ocasionalmente a realizar encuestas de carácter voluntario, pero aquél siempre puede recurrir a invocar la obligación de respuesta y existe previsión en la ley de sanciones por su incumplimiento en cualquiera de sus investigaciones. B) Obligación estadística limitada a ciertas encuestas. Es el caso del Reino Unido donde hay, en principio, una ley especial para cada modalidad de operación estadística, o de Dinamarca, donde la ley enumera ciertas categorías de encuestas o investigaciones para las que existe la obligación de colaboración. C) Mediante la inclusión en el correspondiente plan estadístico anual, como ocurre en Francia, Italia y los Países Bajos.

<sup>98</sup> Es el caso, sobre todo, de Alemania, donde hace falta, salvo ciertas excepciones, una ley especial para toda nueva investigación estadística; la obligación de respuesta existe sólo cuando así se estipula en dicha ley. La preparación, voto y aprobación de una ley puede exigir un plazo de 18 a 24 meses, con el añadido del riesgo de la politización de lo que debería ser una pura operación estadística, políticamente neutra, como consecuencia del debate parlamentario que se lleve a cabo. Vid. ALS, G.: «Obligation et secret statistiques, piliers de l'organisation statistique», ob. cit., pág. 110. Una tercera alternativa vendría dada por el caso de Bélgica. La ley belga crea implícitamente una obligación estadística general distinguiendo una categoría particular de investigaciones estadísticas, las que se hacen sobre la base de la colaboración voluntaria; en la práctica, el sistema estadístico se estructura sobre el principio de que cada nueva operación estadística requiere una decisión política previa, en la forma de una Orden Real, excepto cuando se trata de investigaciones voluntarias, en cuyo caso basta una Orden Ministerial.

criterio de obligación general por el que se había decantado la Ley de Estadística de 1945, la LFEP de en su artículo 7.1 dispone que «se establecerán por Ley las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio»<sup>99</sup>.

En cuanto a los mecanismos de los que el organismo de estadística puede valerse para ganarse la confianza de los ciudadanos y, especialmente, de aquéllos a los que se solicita que suministren determinadas informaciones, debe señalarse que éstos pueden ser de muy variada naturaleza<sup>100</sup>. Consistirán, por ejemplo, en informar con claridad al encuestado sobre la finalidad del acopio de los datos que se pretende llevar a cabo<sup>101</sup>; o en fomentar de manera continuada la imagen de profesionalismo y objetividad de los organismos encargados de la estadística oficial y su independencia de las injerencias políticas<sup>102</sup>, así como la de la constante preocupación en los asuntos relativos a la carga de respuesta de quienes suministran sus datos<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Para evitar hacer una aprobación por ley para cada operación estadística singular se aprobó un listado bastante amplio de aquéllas para las que se establecía la colaboración obligatoria en la Disposición adicional cuarta de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Todavía se dio una vuelta más de tuerca a la flexibilización del sistema, mediante la Disposición Adicional segunda de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que añade al listado de las estadísticas obligatorias enumeradas de la a) a la x) en la disposición citada de la Ley 4/1990, las siguientes: «y) Las estadísticas que formen parte del Plan Estadístico Nacional y específicamente según el artículo 45.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, aquellas cuya realización resulte obligatoria para el Estado español por exigencia de la normativa de la Unión Europea. Asimismo, las estadísticas que pudieran realizarse al amparo del artículo 8.3 de la citada Ley (...)» Tengamos presente que tanto el Plan Estadístico Nacional (según el artículo 8.1 de la LFEP), como las disposiciones por las que se establezca, por razones de urgencia, la realización de estadísticas no incluidas en el Plan Estadístico Nacional (artículo 8.3 de la LFEP) se aprueban por Real Decreto.

<sup>100</sup> Un análisis pormenorizado de los diversos mecanismos existentes para este fin puede encontrarse en DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA, *Manual de organización estadística*, ob. cit., págs. 153 a 165.

<sup>101</sup> A ello responde, por ejemplo, el artículo 11.1 de la LFEP al establecer que «cuando los servicios estadísticos soliciten datos, deberán proporcionar a los interesados información suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística...».

<sup>102</sup> Ya se hizo referencia a esta cuestión en el capítulo anterior. La propensión a colaborar voluntariamente por parte de los ciudadanos y demás entidades se verá seriamente perjudicada si existe la sospecha de que los resultados estadísticos no son sólo el producto de la aplicación con rigor científico de los oportunos procedimientos estadísticos, tareas desarrolladas por personal cuya formación, profesionalidad e imparcialidad estén al margen de toda duda. Es decir, si el público considera que hay posibilidades de que los agregados numéricos resultantes pudieran ser alterados porque es posible modificarlos según la forma en la que se apliquen las técnicas estadísticas y ésta, a su vez, ser variable en función de las necesidades, solicitudes u órdenes de las autoridades gubernamentales de las que, en mayor o menor medida, dependen los servicios estadísticos, será muy reticente a participar voluntariamente en algo que considerará una farsa, un maquillaje de la situación real de la sociedad. Esta misma reacción podría darse si los resultados obtenidos no son difundidos de acuerdo con un calendario preestablecido y que no pueda ser alterado en virtud de circunstancias políticas. Por ejemplo, si los miembros del Gobierno pudieran decidir que la publicación de los datos de una encuesta que registre la evolución de la tasa de desempleo (como en

Pero con toda seguridad, el más importante de los instrumentos de los que la organización estadística se vale consiste en dar la imagen de que guarda en la más estricta reserva todos los registros individuales y los protege de posibles interesados, independientemente de si éstos son o no poderes públicos. Se trata de proporcionar una seguridad a los ciudadanos que les permita sentir confianza en relación con la actividad estadística. Debe existir un conjunto de normas que posibiliten la existencia del sistema de información estadística al disipar las incertidumbres que la actividad que es propia del mismo pueda generar.

Esa desconfianza en las investigaciones estadísticas puede revestir tres formas diversas<sup>104</sup>. La primera vendría dada por la consideración de que la Administración constituye una entidad compleja y de gran tamaño que tiene una fuerte relación de dependencia con el Gobierno y en la que la información recabada, generada o, en general, poseída, circula libremente por los distintos servicios. En otras palabras: el encuestado teme que la información suministrada a los órganos estadísticos integrados en esa Administración sean comunicadas o accesibles al Fisco o a otros servicios administrativos que puedan servirse de aquélla para adoptar medidas que puedan resultarle perjudiciales. La segunda consistiría en las reticencias de las empresas que, sin poner en duda la buena fe y la rectitud del comportamiento del organismo estadístico, desconfían de la forma en la que la información que proporcionan pueda ser divulgada o accesible a terceros competidores, haciéndoles vulnerables a un indeseable espionaje económico. La tercera implicaría la sospecha de que en determinadas operaciones estadísticas, a partir de los datos correctos proporcionados, se podrán calcular medias y otros agregados típicamente estadísticos de los que el Gobierno logrará extraer información que utilizará para adoptar medidas desfavorables para el conjunto de un sector económico<sup>105</sup>.

---

España sería el caso de la Encuesta de Población Activa) se retrase respecto de la fecha inicialmente prevista para que no aparezcan antes de unas elecciones, porque van a poner de manifiesto una evolución del paro de signo opuesto a la que el Gobierno afirma que se ha producido.

<sup>103</sup> En sintonía con este principio el Reglamento (CE) 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2009 muestra una preocupación constante por la reducción de la carga de respuesta. Véase, en tal sentido, los Considerandos (10), (14) y (17).

<sup>104</sup> Vid. ALS, G.: «Obligation et secret statistiques, piliers de l'organisation statistique», ob. cit., pág. 113.

<sup>105</sup> Estas dudas son difícilmente eliminables sea cual sea el tipo de estrategia que emprendan los servicios estadísticos; implicaría convencer a la ciudadanía de que ninguna decisión que el Gobierno adopte podrá



Los individuos que desconfían de la actividad estadística tienden a suministrar a ésta datos parciales, en ocasiones inexactos, o con retraso, buscando hacer perder su utilidad a las cifras proporcionadas. Crear un adecuado clima de confianza exige, por un lado, que los encuestados sepan que la normativa vigente establece que la información que sea considerada confidencial y que esté en poder del organismo de estadística no va a ser compartida con las autoridades políticas ni con otros entes u órganos administrativos a fin de que sea utilizada para finalidades distintas de las puramente estadísticas<sup>106</sup>; por otro, que los encuestados estén enterados de que la información que guarda el organismo de estadística es inaccesible a personas que albergan intenciones ilegítimas. Hoy en día, en este ámbito, los organismos estadísticos tienen dos perímetros que proteger: uno es material, la ubicación concreta de los documentos, registros informáticos, microfichas, etc.; el otro es virtual, el perímetro electrónico trazado por el sistema interno de comunicaciones del organismo. Debe, por ello, organizarse una protección efectiva contra las vulneraciones no autorizadas de ambos perímetros: el acceso a los lugares donde se encuentran los archivos o dispositivos en los que se almacena la información debe estar estrictamente controlado (por ejemplo, con la obligación de portar distintivos de identificación por los empleados autorizados a acceder físicamente) reforzándose para los sitios donde se guarden los registros más sensibles; el perímetro electrónico debe defenderse con medidas específicas, en continua evolución y actualización, al menos al ritmo en que lo hace la tecnología capaz de quebrantarlo.

Pues bien, las normas jurídicas que prevén las medidas necesarias para proporcionar a los ciudadanos la seguridad que se pretende garantizar y que resulta necesaria para fomentar su confianza en la actividad estadística pública y en sus productos y resultados son, precisamente, las que regulan la institución del secreto estadístico.

---

ocasionarles un gravamen (independientemente de la información sobre la que la fundamenten), lo que es, sencillamente, imposible.

<sup>106</sup> En varios países, se hace en la legislación una referencia concreta al hecho de que la información suministrada al organismo estadístico no puede ser objeto ni siquiera de requerimiento judicial (Vid. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA, *Manual de organización estadística*, ob. cit., pág. 154).

A partir de este momento abordaremos el análisis de esta figura comenzando por la determinación de su concepto. Para ello comenzaremos por aproximarnos al mismo desde una perspectiva etimológica y semántica de la que extraeremos una primera delimitación que compararemos con las escasas definiciones que del secreto estadístico nos ha proporcionado la doctrina. Sin embargo, y puesto que se trata de una institución a la que el Derecho positivo dota de existencia y contenido, es éste el principal enfoque que debemos adoptar: el de cómo ha evolucionado la regulación de este secreto desde sus orígenes hasta la actualidad, abarcando las normas vigentes estatales y autonómicas. Entendemos que en este sentido puede resultar muy provechoso identificar y describir las normas que establecen el régimen jurídico del secreto estadístico en varios de los países de nuestro entorno cultural y jurídico. Al comprobar el contenido de las respectivas regulaciones estaremos en condiciones de identificar los rasgos característicos de la institución que nos ocupa, con independencia del ordenamiento jurídico de que se trate.

## II. EL CONCEPTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO

### 1. APROXIMACIÓN ETIMOLÓGICA Y SEMÁNTICA AL CONCEPTO DE SECRETO ESTADÍSTICO

Como hemos venido haciendo a lo largo de este trabajo, antes de proceder a abordar la precisa delimitación de cada uno de los conceptos que nos ocupan, o de realizar consideraciones sobre su naturaleza jurídica, estimamos de gran utilidad emprender una somera aproximación etimológica y semántica a las palabras con las que nos referimos a los conceptos en cuestión. Con ello conseguiremos en cierta medida, de una parte, acotar de inicio el sector de la realidad que con cada expresión se esté intentando denominar; de otra, cuando profundicemos en los rasgos y características esenciales de la institución, destacarán las diferencias existentes entre su concepto jurídico y la idea que, apriorísticamente, puedan haberse formado las personas carentes de conocimientos específicos en la materia, en función del significado habitual de las palabras empleadas.

Así pues, comenzaremos diciendo que la expresión con la que denominamos a la institución que protagoniza nuestra investigación, «secreto estadístico», está compuesta por un sustantivo, «secreto», y un adjetivo, «estadístico». El análisis etimológico y semántico de este último fue objeto de desarrollo pormenorizado en el primer capítulo de este trabajo, al cual nos remitimos. No obstante, haremos un brevísimo recordatorio de lo allí dicho para intentar ofrecer un significado del conjunto.

La palabra «secreto» proviene del término latino *secretum*, que es el participio pasivo del verbo *secresco-crevi-cretum*, compuesto, a su vez, del pronombre reflexivo *sui-sibi-se-se* y del verbo *cresco-crevi-cretum*. Etimológicamente podría traducirse por «lo que creció de sí mismo» o «lo que se apartó de sí mismo». En su significación etimológica está implícita la dimensión de «adquisición de conocimiento», porque el que toma conocimiento de algo secreto, incrementa su saber; y la de «guarda o custodia del conocimiento adquirido», evitando su transferencia indebida<sup>107</sup>.

En cuanto sustantivo, «secreto» es definido por la vigésimo primera edición del *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española como sustantivo masculino, en los siguientes términos:

«1. Lo que cuidadosamente se tiene reservado y oculto. 2. Reserva, sigilo. 3. Despacho de las causas de fe, en las cuales entendía secretamente el tribunal de la Inquisición. 4. Secretaría en que se despachaban y custodiaban estas causas. 5. Conocimiento que exclusivamente alguno posee de la virtud o propiedades de una cosa o de un procedimiento útil en medicina o en otra ciencia, arte u oficio. 6. Misterio, cosa que no se puede comprender. 7. Misterio, asunto muy reservado. 8. Escondrijo que suelen tener algunos muebles para guardar papeles, dinero u otras cosas. 9. En algunas cerraduras, mecanismo oculto, cuyo manejo es preciso conocer de antemano para poder abrirlas. 10. ant. Secreta, examen de algunas universidades para tomar el grado de licenciado. 11. Mús. Tabla armónica del órgano, del piano y de otros instrumentos semejantes. 12. adv. m. ant. De manera secreta.»

---

<sup>107</sup> Vid. TORRE SERRANO, A.: «Breves consideraciones acerca del secreto estadístico», ob. cit., pág. 94.

En todas las acepciones subyace la idea de una información que no es de público conocimiento porque no ha sido divulgada y difundida. Es más, el concepto incorpora a su significado el que usualmente se adopten medidas para evitar esa divulgación, esa difusión y ese público conocimiento.

En este sentido, al realizar la consulta de la palabra «secreto», CASARES, en su *Diccionario Ideológico*, remite en su parte analógica (II) a «ocultación», mientras en su parte sinóptica (I) lo contrapone a «manifestación» y lo relaciona con «desaparición, eclipse, disimulo, fraude, emboscada, estratagema, criptografía, cubrir, envolver, enterrar, internar, callar, omitir, disimular, fingir, internarse, desaparecer, alcahuete, máscara, interioridad, nido, ignorado e incomprensible».

No debe causarnos extrañeza, por tanto, que TORRE SERRANO, al enfrentarse al concepto de «secreto» desde la misma óptica que nosotros en este momento, ponga el acento en «la acusada nota de «reserva» o de impuesto o imperativo silencio que rodea a todo secreto» y en «la de “conocimiento oculto” o ignorado por muchos, por la mayoría o por todos los que no se encuentran en su “exclusiva” o privilegiada posesión». La idea fundamental es, pues, la de la ocultación<sup>108</sup>.

Por su parte, en cuanto sustantivo, la estadística hace referencia a ideas diversas, aunque hasta cierto punto vinculadas entre sí. La Estadística, por una parte, es una ciencia positiva que se basa en la observación de hechos o fenómenos que son susceptibles de recuento o de comparación, sean éstos propios del mundo físico, o como suele ser más habitual, de la realidad social. También puede, en cuanto sector del conocimiento humano, referirse a una ciencia auxiliar para el desarrollo de otras que se sirven de ella; o ser caracterizada como una técnica o conjunto de técnicas, esto es, como una serie de procedimientos de los que, a modo de instrumentos o herramientas, hacen uso los individuos para llevar a la práctica conocimientos que son, en principio,

---

<sup>108</sup> TORRE SERRANO, A.: «Breves consideraciones acerca del secreto estadístico», ob. cit., pág. 95. Para el autor, esta idea esencial de ocultación «se contrapone a manifestación, con lo que sobre la idea de lo oculto flota la de reserva como el aceite en el agua. Ocultación es, antes que el efecto, la acción de ocultar, de conservar para sí, de sustraer al conocimiento de los demás, y esta guarda o custodia de este exclusivo conocimiento, esta reserva o evitación de que entre en el conocimiento común o público saber es lo que constituye la esencia, la íntima naturaleza de lo secreto, sigiloso, silencioso, que no se comunica, que no se manifiesta.»

puramente teóricos, mediante los que se logra transformar la Naturaleza de una forma provechosa para el ser humano.

Además de la ciencia o técnica, esto es, de la Estadística, existen las «estadísticas» (cuyo singular, evidentemente, es «estadística»): son los resultados alcanzados por la mencionada ciencia o técnica y equivalen a censos, recuentos, listados, tablas o cuadros numéricos en los que se recogen características de cualquier conjunto de elementos de la realidad que se estudia, o en los que se tabulan los resultados de una investigación o trabajo estadístico. Esto es, se trata de «colecciones sistemáticas de datos relativos a un fenómeno»<sup>109</sup>.

Dicho esto sobre el sustantivo «estadística», el adjetivo «estadístico, -ca» servirá, simplemente, para atribuir al sustantivo al que califica el matiz de su pertenencia o relación con la estadística por lo que incluirá todo aquello que, en cualquier medida, resulte relativo o relacionado con la Estadística como ciencia o técnica, o con alguno de los productos propios de ésta, las estadísticas.

Asimiladas estas consideraciones de índole semántica, nos encontramos en condiciones de afrontar el reto de dar una primera definición de «secreto estadístico» como concepto unitario. Éste, ateniéndonos a las definiciones que hemos manejado, vendría a ser «la reserva o sigilo con la que debe actuarse en el desarrollo de la ciencia estadística, en la aplicación de las técnicas estadísticas, o en la elaboración de los censos, recuentos y otras operaciones que merezcan la consideración de estadísticas, por cuya aplicación, determinadas informaciones que se utilizan en alguna de esas actividades, debe quedar reservada y oculta».

No obstante, inmediatamente se detecta que esta definición, basada exclusivamente en la perspectiva semántica de los términos que componen la expresión con la que se denomina la figura sobre la que se centra nuestra atención, dista de ser satisfactoria. Estaríamos delimitando un ámbito de aplicación del secreto estadístico mucho más amplio del que realmente le corresponde: el secreto estadístico no opera

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, pág. 102.

automáticamente en el desarrollo de la ciencia y la técnica estadística, sino en el de la función estadística pública. Así ha de ser, pues como se ha dicho, este secreto es el principal medio del que se sirven los servicios que realizan la estadística oficial para generar la necesaria confianza de los ciudadanos en dicha actividad pública. Pero todavía resulta esto más evidente si tenemos en cuenta que estamos ante una realidad que el Derecho positivo instituye y configura y las normas que la contemplan, regulan y dotan de contenido siempre se dedican a estatuir, desde una perspectiva más amplia, el régimen jurídico de la función estadística pública. La conclusión es clara: el secreto estadístico es una institución jurídica que constituye uno de los elementos esenciales – por lo que tiene de característico y hasta de ineludible– de la moderna concepción de la actividad estadística oficial.

Dejaremos para un momento posterior el estudio de lo que para el secreto estadístico dispone el ordenamiento jurídico positivo y los rasgos definatorios que de sus regulaciones puedan extraerse con carácter general. Pero antes, como otra forma de aproximación al concepto que nos ocupa, hagamos un repaso de las definiciones que sobre el mismo ha proporcionado la doctrina jurídica y diversas organizaciones internacionales.

## 2. DEFINICIONES DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA DOCTRINA

Deberíamos comenzar destacando que no estamos ante un tema que en la doctrina haya despertado un interés generalizado. Algunos autores se centran en determinados aspectos de la institución como refuerzo de sus posiciones en relación con otras cuestiones; sin embargo, podemos encontrar estudios que tratan de abarcar lo que se interpreta que son los rasgos esenciales del secreto estadístico para llegar, en algunos casos, a proporcionar una definición de lo que deba entenderse por secreto estadístico, comprensiva de todas sus notas características.

Un ejemplo de la primera forma de abordar el secreto estadístico vendría representada por las reflexiones sobre el mismo de GARCÍA MACHO, que tras definirlo

mediante la transcripción de la regulación que del mismo hacía el artículo 11 de la Ley de 31 de diciembre de 1945, de Estadística<sup>110</sup>, señala que éste, junto con la recogida de datos, son «cuestiones de las que se ocupa la ley 12/1989 en detalle, y la protección de los datos de carácter personal (título II de la Ley orgánica 5/1992), se insertan en un tema más general que afecta a la libertad informática o derecho a la autodeterminación informativa considerado como un derecho fundamental de la tercera generación. La esfera privada del individuo y en concreto su intimidad, reconocido como derecho fundamental (art. 18.1 CE) en un marco más general, cuyas referencias son la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), es el principal bien jurídico que debe ser objeto de protección.»<sup>111</sup>

Por su parte, afirma BACARIA MARTRUS que «el secreto estadístico es una figura de derecho administrativo especial que consiste en la obligación de preservar el anonimato de los datos individuales, obtenidos en la realización de las actividades estadísticas para los servicios estadísticos de las administraciones públicas, a fin de proteger el bien jurídico que constituye la intimidad de las personas, entendido en el sentido más amplio de aquello que hoy podemos denominar privacidad»<sup>112</sup>.

Del secreto estadístico y con una perspectiva bastante más general que la de los autores hasta aquí citados, dice SOUVIRÓN MORENILLA que «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

---

<sup>110</sup> GARCÍA MACHO, R.: *Secreto profesional y libertad de expresión del funcionario*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 57, nota a pie de página núm. 77.

<sup>111</sup> *Ibidem*, pág. 58.

<sup>112</sup> BACARIA MARTRUS, J.: «El Secreto Estadístico: Contenido Jurídico», en AA. VV.: *La protección de datos personales (en la L.O.R.T.A.D. y Derecho Comparado)*, UNED, Mérida, 1994, pág. 145.

temporal legalmente previsto para que la consulta pública de tales datos pueda tener lugar, siendo afianzado con las correspondientes sanciones por su incumplimiento.»<sup>113</sup>

Con un espíritu netamente pedagógico, escribe ARROITAJAUREGI JAIO que el secreto estadístico «es un deber jurídico que obliga a todo el personal estadístico y también a las personas físicas o jurídicas que tengan conocimiento de la información estadística individualizada y a los órganos de las administraciones públicas con competencia en materia de función pública estadística a no difundir, ni directa ni indirectamente, datos individuales o individualizados de los suministradores de la información» y que «implica también la prohibición de utilizar para finalidades distintas de las estadísticas los datos obtenidos directamente de los informantes por los servicios estadísticos»<sup>114</sup>.

TORRE SERRANO, por su parte, considera que el secreto estadístico consiste, en definitiva, en la «obligación de sigilo que afecta a los datos primarios (estadísticos) y a sus agregados o promedios, en cuanto que, directa o indirectamente, puedan implicar referencias individuales»<sup>115</sup>. Para este autor lo más destacable del concepto se refiere, fundamentalmente, a las características de la información sobre la que recae: se trata de datos cuyo conocimiento ha sido adquirido por los estadísticos y el resto del personal que haya intervenido en el proceso estadístico; que pertenecen a la esfera individual de las personas físicas o jurídicas y, por tanto, no son de público conocimiento; y sobre ellos no existe autorización para su transmisión, difusión o publicación.

El concepto de secreto estadístico es abordado por DE MIGUEL CASTAÑO exponiendo que se trata de una «prohibición de difundir datos en los que no se preserve el anonimato de cada unidad individual a la que está referida la información», jugando un papel esencial «en la recogida y utilización de datos por las Oficinas de Estadística, siendo establecida como norma, en las Leyes que regulan la Estadística, en la práctica

---

<sup>113</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 438.

<sup>114</sup> ARROITAJAUREGI JAIO, B.: *La protección de datos en el ámbito de la Función Pública Estadística*, Euskal Estatistika Erakundea, Vitoria, 2004, pág. 10.

<sup>115</sup> TORRE SERRANO, A.: «Breves consideraciones acerca del secreto estadístico», ob. cit., pág. 104.



totalidad de los países del área occidental.»<sup>116</sup> En última instancia se trata de preservar «la confidencialidad de los datos suministrados, los cuales no podrán ser difundidos de forma que se ponga al descubierto ninguna información referida a una determinada unidad individual; es decir, se protege al suministrador del dato frente a cualquier indiscreción, como contrapartida a la obligación de respuesta que se le impone, con lo cual se pretende evitarle posibles perjuicios de orden moral o económico o, simplemente, ponerle al abrigo de revelaciones que pudieran resultarle molestas, animándole con ello a no ocultar o deformar la información»<sup>117</sup>.

Como puede observarse, los distintos autores que se han ocupado del secreto estadístico se han referido a él de diversas formas, como «deber», como «obligación», «como prohibición», etc., poniendo de relieve diversos aspectos del mismo. No obstante, podemos apreciar dos notas que subyacen en todo caso: en primer término, que el efecto inmediato de la aplicación del secreto estadístico es el de impedir que se produzca una transmisión no autorizada de determinadas categorías de datos, y en segundo, que esos datos son recopilados por los servicios responsables del desarrollo de la función estadística pública o de la actividad estadística oficial. Esta segunda nota ratifica la puntualización que hicimos para desestimar la definición de secreto estadístico basada únicamente en el significado de los términos que componen dicha expresión.

### 3. EL SECRETO ESTADÍSTICO PARA DIVERSAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y SUPRANACIONALES

Se pueden encontrar interesantes referencias al secreto estadístico en varios instrumentos redactados bajo los auspicios de los diferentes organismos y organizaciones internacionales y supranacionales que han mostrado su preocupación por la calidad de las estadísticas oficiales.

---

<sup>116</sup> DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad. Su incidencia en el sistema de información estadística*, INE, Madrid, 1983, pág. 196.

<sup>117</sup> *Ibidem*, pág. 195.

La Comisión de Estadística del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó, durante el período extraordinario de sesiones que tuvo lugar en Nueva York del 11 al 14 de abril de 1994, los *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales*, reproduciendo, básicamente, los que aparecían en la Decisión C(47) de la Comisión Económica para Europa (CEPE), de 15 de abril de 1992. De ellos, es el Sexto Principio el que tiene relación con el secreto estadístico al estar formulado en los siguientes términos:

«Los datos que reúnan los organismos de estadísticas para la compilación estadística, ya sean que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos».

Este texto, formulado como un gran principio rector de la actividad estadística oficial, no entra a detallar las formas, los mecanismos y los procedimientos mediante los que la confidencialidad de los datos recopilados debe ser garantizada; ni siquiera da pistas sobre cómo debe ponerse en práctica. Sin embargo, sí muestra con rotundidad la vinculación de la estadística oficial con la no revelación ni difusión de la información recabada para fines estadísticos, así como la exigencia de que su utilización se mantenga dentro de los límites de la actividad estadística.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), asumiendo su responsabilidad como organización internacional, de promover el uso de conceptos y definiciones estandarizadas a nivel mundial, mantiene desde el año 2001 un *Glosario de Términos Estadísticos*, en cuya versión de 2007, puede leerse la siguiente definición de secreto estadístico: «La protección de datos relativos a unidades estadísticas individuales que sean obtenidos directamente para fines estadísticos o indirectamente de fuentes administrativas o de otro tipo, contra cualquier quiebra del derecho a la confidencialidad. Implica la prevención de la divulgación ilícita»<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> El *Glosario de Términos Estadísticos* de la OCDE se puede consultar en la siguiente dirección: <http://stats.oecd.org/glossary/download.asp> (última visita: 18/12/2014). En el mismo, se cita como fuente de la definición el *Glossary of Statistical Disclosure Control*, documento cuya autoría corresponde a la Oficina de Estadística de los Países Bajos, a la de Canadá, y a la Federal de Alemania, que fue presentado en la sesión de trabajo conjunta Eurostat/ Comisión Económica Para Europa de Naciones Unidas que tuvo lugar en Ginebra, los días 9 y 11 de octubre de 2005.

En el ámbito de la Unión Europea, según el CODED (*Eurostat's Concepts and Definitions Database*), el secreto estadístico «es un principio según el cual los datos confidenciales relativos a unidades estadísticas individuales, obtenidos directamente para finalidades estadísticas o indirectamente de fuentes administrativas o de otro tipo, están protegidos y su uso para propósitos no estadísticos así como su divulgación ilícita están prohibidos»<sup>119</sup>.

En ese mismo ámbito, el *Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas*<sup>120</sup> en su versión de 2011, adoptada por el Comité del Sistema Estadístico Europeo el 28 de septiembre de 2011 dedica al secreto estadístico su Principio 5, diciendo: «La privacidad de los informantes (hogares, empresas, administraciones y otros encuestados), la confidencialidad de la información que proporcionan y su uso exclusivo con fines estadísticos están totalmente garantizados». Como indicadores que permiten evaluar el grado de cumplimiento de este principio señala:

« 5.1: La confidencialidad estadística está garantizada por ley.

5.2: El personal estadístico firma un compromiso jurídico de confidencialidad cuando es contratado.

5.3: Se han establecido sanciones por cualquier incumplimiento deliberado de la confidencialidad estadística.

5.4: Se proporcionan al personal estadístico instrucciones y orientaciones sobre la protección de la confidencialidad estadística en los procesos de producción y difusión. La política de confidencialidad está a disposición del público.

5.5: Existen disposiciones físicas, tecnológicas y organizativas para proteger la seguridad y la integridad de las bases de datos estadísticas.

5.6: Se aplican protocolos estrictos a los usuarios externos que acceden a microdatos estadísticos con fines de investigación.»

---

<sup>119</sup> Entrada correspondiente a *Statistical confidentiality* en CODED a la que se puede acceder en [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST\\_NOM\\_DTL\\_GLOSSARY&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL_GLOSSARY&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN) (última visita: 18/12/2014), disponible en inglés, francés y alemán.

<sup>120</sup> Publicado en la Recomendación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 25 de mayo de 2005, relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad [COM(2005)217 final], al que se refiere el artículo 11 del Reglamento (CE) 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea.

En este punto es conveniente hacer una precisión terminológica: hemos venido traduciendo como «secreto estadístico» la expresión inglesa *statistical confidentiality*, y mantendremos ese criterio. La validez de esa traducción puede comprobarse acudiendo a las versiones oficiales en inglés y en castellano del derogado Reglamento (CE) 322/97, de 17 de febrero de 1997, sobre la estadística comunitaria, cuyo artículo 10, dedicado en inglés a la *statistical confidentiality*, decía en castellano: «Secreto estadístico significa proteger los datos relacionados con las unidades estadísticas individuales que se obtengan directamente con fines estadísticos o indirectamente a partir de fuentes administrativas u otras, contra toda infracción del derecho a la intimidad. Esto implica la prevención de la utilización de datos para fines no estadísticos y de su divulgación ilícita.» De igual forma, el Capítulo V se dedica a desarrollar la regulación del secreto estadístico en castellano y de la *statistical confidentiality* en inglés. Añadamos que la traducción de esta *statistical confidentiality* al francés se hace como *secret statistique*; al italiano como *segreto statistico*; al portugués como *segredo statistico*; o al alemán como *Statistische Geheimhaltung*. Este reglamento ha sido derogado por el Reglamento (CE) 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea, que analizaremos más adelante. Sin embargo, la versión oficial en castellano del *Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas* utiliza realmente la expresión «confidencialidad» y «confidencialidad estadística» en vez de «secreto» y «secreto estadístico». ¿Son, pues, expresiones equivalentes?

Nosotros hemos asumido, como ya se hizo en el Reglamento (CE) 322/97, la traducción de *statistical confidentiality* como «secreto estadístico»; además, el *Diccionario de la Lengua Española* define la confidencialidad como «calidad de confidencial», adjetivo este último, que deriva de «confidencia», esto es, una «revelación secreta, una noticia reservada». Ahora bien, creemos detectar un matiz diferencial entre ambas expresiones, siendo precisamente *confidentiality* el término inglés que en nuestra opinión, podría ser, en puridad, traducida por «confidencialidad». La definición oficial de *confidentiality* (no específicamente de *statistical confidentiality*, pero tampoco de las expresiones *secret* o *secrecy*) según el *United Nations Data Glossary*<sup>121</sup> se produce en los siguientes términos: «*A property of data indicating the extent to which their*

---

<sup>121</sup> Disponible en <http://data.un.org/Glossary.aspx> (última visita: 18/12/2014).

*unauthorised disclosure could be prejudicial or harmful to the interest of the source or other relevant parties*». Es decir: mientras la confidencialidad es una propiedad, una característica o un rasgo intrínseco de la información, el secreto se referiría más bien a la propia información en sí, cuando ésta sea reservada, o al deber de conducta que se impone en relación con esa información reservada.

### III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

#### 1. EL PRIMER ANTECEDENTE

El secreto estadístico no supuso una novedad en la regulación que de la función estadística pública hizo la LFEP en 1989. Sin embargo, no puede considerarse, ni mucho menos, tan antiguo como la actividad estadística llevada a cabo por los poderes públicos.

Verdaderamente, hasta los Censos Nacionales llevados a término durante el siglo XVIII, no se produce un auténtico cambio de los objetivos de las estadísticas oficiales, ineludiblemente vinculadas a las finalidades fiscales y tributarias<sup>122</sup>. La finalidad fiscal, muchas veces la única que motivaba las actuaciones censales y estadísticas, va a acabar pasando a un segundo plano, viendo reducido su protagonismo a favor del creciente interés en la realización de un adecuado análisis demográfico, a los efectos de efectuar la oportuna planificación y la evaluación de resultados de ciertas medidas políticas. La consecución de esos objetivos se convierte en prioritaria, en una idea que subyace en todos los trabajos estadísticos emprendidos tras el *Censo de Aranda* y el de

---

<sup>122</sup> Todavía en esta línea, la de recopilación de información para conseguir un adecuado reparto de la carga impositiva y evitar, de paso, el fraude fiscal, se sitúan las Instrucciones que, en 1722, presenta Juan Antonio Díaz de Arze, caballero de la Orden de Santiago, del Consejo de su Majestad e Intendente General del Ejército y Reyno de Aragón, en las que se dice: «*Después que su Majestad, (que Dios guarde) se sirvió ordenar que se repartiase la Contribución en el presente Reyno, sin excepción de personas, sobre las rentas, caudales, tratos y comercios de cada vecino (...), se han expedido varias órdenes al tiempo de la publicación de los impuestos, para evitar los fraudes en los repartimientos, y que no se gravasen los pobres o menos acomodados con mayor cantidad, que la correspondiente a sus fuerzas*» (Vid. DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad.*, ob. cit., pág. 241 y sig.).

*Floridablanca*<sup>123</sup>. Sin embargo, el pueblo no conseguía concebir las estadísticas oficiales como algo independiente de las finalidades impositivas, lo que desembocaba en una tendencia crónica a la ocultación de la información que se pretendiera recabar, tratando, siempre, de evitar un nunca apetecible incremento de las cargas fiscales.

Es, precisamente, en el *Censo de Floridablanca* donde podemos encontrar de manera manifiesta, por primera vez, la preocupación por evitar ocultaciones, resolviendo el problema mediante el recurso al anonimato de los informantes y de los titulares de los datos. No se menciona expresamente, como tal, el concepto de «secreto estadístico», pero sí se prevén medidas que persiguen una finalidad análoga. En la «Advertencia» del *Censo de Floridablanca* se identifica con nitidez el problema: «...temerosos los Pueblos de las quintas, o aumento de contribuciones, ocultan noticias y disminuyen el número, sobre todo en tiempo de guerra, con descrédito del Estado»; por ello, al regular la forma de realizar el trabajo, se ordena: «...y ahora quiere que en cada lugar, sea Realengo, ó de Abadengo, Ordenes, ó Señorío, la Justicia por sí, ó por Parroquias (...) irá formando lista del número de almas ó de individuos de cada casa, habitación ó refugio dentro del Pueblo ó en su campo y jurisdicción, conforme á la edad de cada uno, poco más o menos, y con expresión del oficio que exerce, sin tomar por eso sus nombres».

Estas palabras llevan a DE MIGUEL CASTAÑO a detectar la finalidad de protección de los datos de las personas censadas propia del secreto estadístico ya que, al no tomar los nombres, se trata de evitar la «ocultación de noticias»; en definitiva, se busca tener estadísticas más fiables. Esto supondría que estas previsiones del *Censo de Floridablanca* constituyen el primer antecedente del secreto estadístico en España<sup>124</sup>. Evidentemente estaríamos ante una etapa en la evolución del secreto estadístico absolutamente embrionaria. Hoy en día, como se analizará, las implicaciones de la aplicación de esta institución van mucho más allá de la simple anonimización de los datos.

---

<sup>123</sup> En la primera página de la «Advertencia» que le da inicio, puede leerse: «Conoce muy bien S. M. quan precisa es esta operación, ya para calcular la fuerza interior del Estado, ya para conocer los aumentos que ha recibido con el fomento dado á la Agricultura, Artes y Oficios, y á los diferentes ramos del comercio que se han abierto, ya que para aumentarlos en cada Pueblo ó Provincia, conforme á la necesidad ó disminución que tengan, y repartirlos con igualdad entre todas las clases de sus vecinos, y ya para que vean los Estrangeros que no está el Reyno tan desierto como creen ellos y sus Escritores.»

<sup>124</sup> *Ibidem*, pág. 244.

En esta medida prevista por la «Advertencia» hay, ciertamente, una desvinculación de las operaciones estadísticas con las finalidades fiscales y tributarias perseguidas de modo directo con la información recopilada. Por supuesto, es innegable que una información exhaustiva en materia demográfica y económica como la que los censos pretendían reunir, repercutiría en las políticas económicas y fiscales, pero lo harían de una forma mediata, sobre la base del conocimiento que los datos censales pusieran a disposición del Rey. Por decirlo de algún modo, las operaciones censales alcanzaron, al fin, una finalidad eminentemente estadística, desprendiéndose del aroma de inspección fiscal de la que parecían estar rodeados hasta ese momento.

Pero además, y en correspondencia con el carácter algo rudimentario de los métodos de recogida de datos empleados, se desprende de lo dispuesto en la «Advertencia» que la anonimización de los datos se hacía en el mismo momento en que éstos eran suministrados por los informadores y registrado por los agentes censales. Eso, como hemos dicho, obstaculizaba que fueran utilizados directamente para finalidades fiscales pero, simultáneamente, impedía que tuvieran cualquier ulterior utilidad estadística.

## 2. EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA ETAPA ANTERIOR A LEY DE ESTADÍSTICA DE 1945

A finales del siglo XVIII se realizó el Censo de 1797, conocido como *Censo de Godoy* y ejecutado por Eugenio de Larruga. Sus resultados no fueron publicados hasta el año 1801, «por el mucho tiempo que se ha consumido en la reunión, exámen y redacción de los datos»<sup>125</sup>. El documento por el que se publican los resultados del citado Censo, también contiene una parte destinada a «Advertencias». En ellas se insiste en la existencia del problema de la falta de exactitud por la creencia de la finalidad fiscal de esos trabajos<sup>126</sup>. No obstante, la solución al problema de las ocultaciones no trata de

---

<sup>125</sup> Censo de 1797, página de «Advertencias», no numerada.

<sup>126</sup> «Aunque el Censo actual comprende muchos más artículos que el anterior, no por eso presenta un resultado completo de la población del Reyno, porque los Pueblos no han dado las razones con la exactitud que se desea, por creerlas dirigidas á aumentar sus contribuciones» (Ibidem, página de «Advertencias», no numerada).

alcanzarse por la vía de la profundización y perfeccionamiento de las medidas garantes del secreto estadístico; muy al contrario, se concluye que «semejantes preocupaciones solo se pueden vencer con la repetición de los Censos, pues que con ella verán los mismos Pueblos, que las ideas del Gobierno son muy diferentes de las que el error o la pasión les hacen concebir»<sup>127</sup>.

Resulta, por ello, llamativo que existiendo ya en 1787 en nuestro país una clara preocupación por la fiabilidad de las estadísticas, hasta el punto de ordenar la supresión de los nombres en el Censo de Población, no se insista luego en la política de la anonimización de los datos individuales<sup>128</sup>.

Las soluciones alternativas propuestas no alcanzaron los resultados pretendidos, hasta el punto que los datos de los Censos de 1846 y de 1850 fueron absolutamente inciertos, puesto que la población, que no había decrecido realmente, como consecuencia de la ocultación parecía disminuir. Tampoco puede sorprendernos excesivamente, puesto que la estadística oficial no se había desembarazado plenamente de las finalidades fiscales y castrenses. Así, el Censo de 1846 tuvo por objeto servir de base para verificar; con arreglo a sus resultados, la distribución de las contribuciones del Estado; el Censo de 1850, por su parte, se ejecutó para exigir la contribución al servicio militar de las poblaciones<sup>129</sup>.

En 1856 se crea, por Real Decreto de 3 de noviembre, firmado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Ramón María Narváez, la *Comisión de Estadística General del Reino*. En la «Exposición a S. M.», se establece que, para la obtención de mejores resultados, «las bases de las investigaciones se ejecuten sin los embarazos que la errónea opinión de los pueblos o los recelos del fisco pudieran crear». Aunque es natural pensar que uno de los mecanismos idóneos para lograrlo fuera el de la

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, página de «Advertencias», no numerada.

<sup>128</sup> DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad.*, ob. cit., pág. 245 y sig.: «aún cuando se repite machaconamente en todas las disposiciones que ordenan investigaciones estadísticas, así como en los resultados de estos trabajos, que la inexactitud se debe al “interés mal entendido por parte de los pueblos en la ocultación de su vecindario”, no se intente solucionar el problema de acuerdo con la política de confidencialidad que, para entonces ya existía en otros países».

<sup>129</sup> Vid. *ibidem*, pág. 246.



institucionalización del secreto estadístico, en toda la parte dispositiva no se hace referencia alguna a cómo eludir la citada «errónea opinión de los pueblos», no existiendo, en particular, artículo alguno que impusiera el deber de guardar secreto sobre los datos recogidos para fines estadísticos.

Pero en la «Exposición a S. M.» sí se percibe la definitiva transformación de los objetivos de las estadísticas oficiales, primando la obtención de adecuada información sobre la realidad económico-social del país por encima de los enfoques meramente recaudatorios. Este modo de concebir la Estadística como herramienta esencial para la adopción de las decisiones de gobierno, unido a la constante preocupación relacionada con la consecución de la mayor fiabilidad posible de las estadísticas mediante la erradicación de las acostumbradas ocultaciones, constituyen los dos pilares básicos sobre los que la figura del secreto estadístico habrá de sustentarse<sup>130</sup>.

Inmediatamente después de la creación de la *Comisión de Estadística General del Reino*, en 1857, se ordena la formación del Censo General de España. En las disposiciones dictadas con ocasión del Censo mismo aparece alguna cuestión relacionada, aunque sólo indirectamente, con el secreto estadístico, pues se imponen limitaciones a lo que se debe preguntar<sup>131</sup>. Pero tampoco se profundiza auténticamente en la instauración de la figura del secreto estadístico, quedándose en una simple declaración de intenciones, en la formulación del principio programático de que los servicios estadísticos no dispongan de más información sobre los declarantes que la estrictamente necesaria para los fines estadísticos. En nítido contraste con la filosofía que, en apariencia, subyace a la plasmación escrita de tal principio, la solución en la que realmente se confía en ese momento para evitar la ocultación de la información que se

---

<sup>130</sup> Vid. DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad.*, ob. cit., pág., pág. 250.

<sup>131</sup> Así, en el artículo 6 de un Real Decreto de 14 de marzo de 1857 se dispone: «Las cédulas de empadronamiento no contendrán más noticias que las necesarias para averiguar el número total de habitantes de cada pueblo, con distinción de nombre, de sexo, de edad, de estado civil, de profesión, de extranjeros y de transeúntes». Por su parte, el Preámbulo de un Real Decreto de 30 de septiembre de 1857 proclama la necesidad de «no pedir á los pueblos ni á los individuos mas datos que los que buenamente pudiesen subministrar sin confundirse». Ambos Reales Decretos se recogen en el volumen titulado *Comisión de Estadística General del Reino, 1858*, que se encuentra en la Biblioteca del INE.

intenta recabar, es el recurso a los métodos coercitivos<sup>132</sup>. Recordemos que se trata del año 1857 y que, por tanto, cada vez quedaba más lejos la brillante propuesta con la que se intentó paliar el problema en el *Censo de Floridablanca* (setenta años, para ser exactos).

Las disposiciones preparatorias de los siguientes Censos carecen de toda norma reseñable a los efectos de la adopción de medidas que garanticen el anonimato de los datos, ni mucho menos el reconocimiento de un auténtico secreto estadístico<sup>133</sup>, situación que, tristemente, se prolongará hasta la Ley de Estadística de 31 de diciembre de 1945.

A modo de resumen de la situación existente en la estadística oficial española desde el *Censo de Floridablanca* y hasta la Ley de Estadística de 31 de diciembre de 1945 hemos de decir que, desaprovechando el antecedente que ofreció el diseño del primero marcando una orientación novedosa y pionera, no sólo no se profundizó en esa línea que buscaría mejorar la calidad de las estadísticas a través de fomentar la colaboración voluntaria de los ciudadanos asegurándoles el anonimato, sino que se prefirió imponer la colaboración ciudadana bajo la amenaza de sanciones que podían ser incluso penales, omitiendo toda referencia a que los datos que constasen en los Censos no fueran nominativos, a que se impidiera la identificación de sus titulares, o incluso a que los datos no se empleasen para otra finalidad que no fuera la puramente estadística.

---

<sup>132</sup> El Preámbulo del Real Decreto de 14 de marzo de 1857 apunta a que «con la aplicación rigurosa de las leyes penales ó de severas correcciones á los que falten á sus deberes, cree el Consejo de Ministros que podrán vencerse los vulgares é infundados temores que pudieron retraer á muchos del descubrimiento de la verdad» y el artículo 11 del mismo Real Decreto dispone que «serán castigados con arreglo a las leyes los que en la redaccion de las células ó en la informacion ó revision de los padrones ó resúmenes cometan algun delito ó falta que arguya malicia ó negligencia culpable».

<sup>133</sup> No obstante, vale la pena mencionar que en el Censo de la Población de España relativo al 31 de diciembre de 1887, publicado en 1891, aparece un cierto antecedente de respeto a la intimidad. En la Introducción a dicho Censo encontramos la siguiente frase: «La cédula del propio modo no debe contener en España las preguntas relativas á la confesión religiosa de los habitantes, ni á sus defectos físicos notorios, á causa de la repugnancia general á declarar lo que acaso sea secreto guardado en lo íntimo de la conciencia, y á estampar en la cédula los propios defectos físicos por más visibles que sean, sin contar con las dificultades de determinar concretamente en el escrutinio las declaraciones individualmente variadas de tales conceptos» (*Censo de la población de España según el empadronamiento hecho en 31 de diciembre de 1887*, Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, Madrid, 1891, pág. VII). Primer signo de apertura en la rígida posición de las autoridades en la que se deja un margen para procurar que la esfera íntima de los informantes no se vea afectada por el hecho de colaborar en el suministro de la información solicitada.

### 3. EL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA LEGISLACIÓN DE 1945

Para encontrar el reconocimiento explícito del secreto estadístico en nuestro ordenamiento jurídico hay que esperar hasta la aprobación de la Ley de 31 de diciembre de 1945 por la que se organiza la Estadística oficial y se crea el Instituto Nacional de Estadística (BOE núm. 3, de 3 de enero de 1946)<sup>134</sup>.

Curiosamente, pese al hito histórico que supone la inclusión del reconocimiento del secreto estadístico por vez primera en una norma de rango legal en nuestro ordenamiento jurídico, la cuestión apenas es tratada por los analistas de esta ley<sup>135</sup>.

El proyecto de Ley se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes, el 3 de diciembre de 1945, dándose un plazo de diez días a los procuradores para presentar enmiendas al informe de la ponencia encargada del estudio del proyecto. Éstas fueron objeto de análisis detallado por parte de CELESTINO REY<sup>136</sup>, pero lo cierto es que el autor no consigue encontrar enmienda alguna que proponga una redacción distinta de

---

<sup>134</sup> Sin embargo, MEREDIZ MONTERO, A.: *Historia de la estadística oficial como institución pública en España*, ob. cit., pág. 65, cita un posible reconocimiento del secreto estadístico que es anterior, incluso, a la Ley de Estadística de 1945: «... en 1938, en plena Guerra Civil, pero bajo el nuevo régimen de la Dictadura, una Orden del Servicio Nacional de Estadística establece la obligación de respuesta para todos los potenciales informantes de las estadísticas económicas, ya que en su art. 1.º dice que *todos los organismos oficiales relacionados con la economía nacional y las empresas industriales y financieras privadas, a quienes se dirija dicho servicio en solicitud de datos de producción, distribución, cambio y consumo de riqueza, están en la obligación ineludible de cumplimentar con toda diligencia y veracidad los cuestionarios que le sean remitidos o presentados, devolviéndolos a la mayor brevedad posible al centro que, en nombre del Servicio Nacional de Estadística haya solicitado los datos (...)*. Otra particularidad de esta Orden es que en su preámbulo, aun sin nombrarlo expresamente, se alude por primera vez en una disposición oficial a lo que posteriormente se denominaría secreto estadístico (...).» (cursiva en el original).

<sup>135</sup> Se formó una ponencia que tuvo como fin el estudio de la regulación que debía incluirse en una Ley de Estadística y que concluyó su labor con la redacción del anteproyecto de la misma (vid. CELESTINO REY, F.: «Marco Institucional: La Tramitación Legislativa de la Ley de Estadística de 1945», *Revista Estadística Española*, núm. 151, 2002, pág. 450). Precisamente, ROS JIMENO, uno de los integrantes de la citada ponencia al analizar la importancia de la Ley de 1945 en su redacción definitiva, se centra, fundamentalmente, en las cuestiones organizativas que implicó y que, en última instancia, dificultaron su definitiva aprobación. Por el contrario, escasa es la atención que le dedica al secreto estadístico, mencionándolo sólo al exponer el contenido esencial del articulado de la Ley (ROS JIMENO, J.: «La Ley de 1945 Piedra angular de la estadística en España», *Revista Estadística Española*, núm. 53, número extra conmemorativo de los 25 años de la Ley de Estadística, 1971, págs. 199 a 209). Y si la previsión sobre el secreto estadístico en la Ley de 1945 es limitada, ROS JIMENO todavía la resume: «El personal del Instituto debe guardar (según el artículo once) absoluto secreto sobre los datos estadísticos, los cuales no podrán publicarse ni facilitarse más que en forma numérica, sin referencia alguna de carácter individual» (Ibidem, pág. 201).

<sup>136</sup> Vid. CELESTINO REY, F.: «Marco Institucional: La Tramitación Legislativa de la Ley de Estadística de 1945», ob. cit., págs. 453 a 460.

esta norma en lo que se refiere al secreto estadístico. La Ley sobre organización de la Estadística oficial y creación del Instituto Nacional de Estadística se aprobó en la sesión plenaria de las Cortes celebrada el 29 de diciembre de 1945 para aprobar los Presupuestos Generales del Estado para 1946, y lo fue sin debate<sup>137</sup>. Así pues, entre las discusiones a las que la tramitación del proyecto de Ley dio lugar parece que las relativas al secreto estadístico no ocuparon un lugar destacado, si es que ocuparon alguno.

En el texto definitivo de la Ley de 31 de diciembre de 1945 se alude en dos ocasiones a la figura que estamos analizando.

En su Preámbulo se decía: «...se obliga a todos los organismos y personas individuales o colectivas a facilitar las informaciones o estadísticas que el Instituto requiera, garantizándose, por parte de su personal, el absoluto secreto de los datos de carácter individual». En este texto se aprecia cómo la expresión «secreto estadístico» no se emplea expresamente, refiriéndose al mismo, simplemente, como «secreto». Se regula un deber que recae sobre el personal del Instituto Nacional de Estadística, por lo que podría decirse que se trata de una norma de índole profesional que afecta a todo el personal que trabaje en el Instituto, sea éste estadístico o auxiliar, funcionario o no. El secreto se refiere a los datos primarios de carácter individual, como una especie de contrapartida a la obligación de suministrar información que recae sobre cualquier organismo o persona individual o colectiva<sup>138</sup>.

En el articulado de la Ley sólo una vez se hace referencia al secreto estadístico aunque, como en el Preámbulo, se le denomina simplemente «secreto». Se trata del artículo 11, que disponía:

«El personal del Instituto Nacional de Estadística que intervenga en la recolección de datos y demás operaciones del proceso estadístico guardará sobre ellos

---

<sup>137</sup> Vid. *ibídem*, pág. 460, y CELESTINO REY, F.: «La génesis administrativa del Instituto Nacional de Estadística 1939-1948», *ob. cit.*, pág. 189.

<sup>138</sup> Vid. DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad.*, *ob. cit.*, pág. 263 y sig.

absoluto secreto. Los datos estadísticos no podrán publicarse ni facilitarse más que en forma numérica, sin referencia alguna de carácter individual.»

Como es lógico, en este artículo se concretaba más que en el Preámbulo el alcance del deber de mantenimiento del secreto estadístico, pues en él se especificaba que no podrían «publicarse ni facilitarse» los datos estadísticos más que en forma «numérica», exigiendo, como se desprendía del Preámbulo, que no tuvieran «referencia alguna de carácter individual». Aun así, para MEREDIZ MONTERO, en ese artículo «la alusión a lo que hoy entendemos por secreto estadístico es muy escueta, imprecisa e incompleta»<sup>139</sup> por las incertidumbres que del mismo se derivan.

Para empezar, el artículo 11 se refiere exclusivamente al personal del INE como sujeto del deber de mantenimiento del secreto estadístico. Sin embargo, la Ley de 1945 no establece un precepto de un tenor similar en ningún otro artículo. Y ello no puede atribuirse a que, con una visión ciertamente ajena a la realidad circundante en el momento de su elaboración, sus redactores estimasen que sólo el personal del Instituto sería el llamado a realizar la recolección de datos y demás operaciones del proceso estadístico. No puede ser este el motivo de semejante limitación cuando otros artículos como el segundo<sup>140</sup> o el sexto<sup>141</sup>, preveían la participación en la actividad estadística oficial de otros agentes.

Por otra parte, el artículo 11, contemplando uno de los aspectos que hoy hemos de considerar –como veremos– típicos del secreto estadístico, añadía al deber impuesto al personal del INE la prohibición de publicar ni facilitar, si no era en forma numérica y sin referencia alguna de carácter individual, datos estadísticos. Pero esa prohibición se redactó utilizando formas verbales impersonales, de manera que no se aludía a nadie en

---

<sup>139</sup> MEREDIZ MONTERO, A., *Historia de la estadística oficial como institución pública en España*, ob. cit., pág. 74.

<sup>140</sup> «Los Ministerios realizarán por sí mismos las estadísticas que consideren necesarias a sus propios fines, quedando facultado el Instituto Nacional de Estadística para ejercer una función general de carácter coordinador».

<sup>141</sup> «La Administración local y la Organización sindical prestarán la necesaria colaboración al Instituto Nacional de Estadística para la formación de las estadísticas de población y producción, en armonía con las Leyes de Administración local y el Fuero del Trabajo. Unos y otros organismos podrán realizar las estadísticas necesarias al cumplimiento de sus propios fines con las directrices que al efecto señale el Instituto Nacional de Estadística.»

particular como destinatario de la misma. Lo cierto es que, tratándose de la continuación de un precepto referido a un colectivo de sujetos concreto, parecería lógico pensar que a quien se está dirigiendo la prohibición es a esos mismos individuos o, como mucho, a ellos y a la propia organización a la que están adscritos (es decir, el INE). Sin embargo, la tarea de publicar estadísticas no recaía exclusivamente en el INE pues, aunque en el artículo 10 se diga que «el Instituto Nacional de Estadística está facultado para la publicación de las estadísticas de interés público que por él mismo se formen y elaboren», en el mismo se establece que «los Departamentos ministeriales que, en virtud de lo dispuesto en esta Ley, realicen sus propias estadísticas continuarán publicándolas». Tal vez, se utilizaba esa forma impersonal para redactar la prohibición de publicar datos estadísticos que identificasen a los individuos queriendo extenderla a cualquiera que los tuviera en su poder o pudiera acceder a ellos, no sólo al INE y a su personal.

En fin, se diría que la sucinta regulación que la Ley de Estadística de 1945 dedicó al secreto estadístico, así como la ausencia de enmiendas que propusiesen la modificación de aquélla y la escasa relevancia que a su inclusión en el texto legal le otorgó uno de sus principales promotores, ROS JIMENO, parecen indicar que tal secreto venía siendo objeto de aplicación sin especiales dificultades en el desarrollo de la estadística oficial y que su contenido estaba perfectamente perfilado, por lo que simplemente se daba carta de naturaleza a una cuestión que ya contaba con una cierta tradición e inercia (si no en el plano legal, sí al menos en el de la práctica). Sin embargo, esta apreciación parece quedar desmentida por las importantes modulaciones (por no decir modificaciones directas) que en el contenido de esta institución jurídica vinieron a establecer las disposiciones del Reglamento de la Ley de Estadística.

La Disposición Transitoria primera de la Ley de Estadística de 1945 dispuso que en un plazo no superior a seis meses contados a partir de la promulgación de la misma, se dictase el correspondiente Reglamento que la desarrollase. Dos años después<sup>142</sup> se

---

<sup>142</sup> En su breve Preámbulo se explica que ese retraso se debió a dos estudios necesarios: primero, el análisis de la reglamentación estadística anterior para poder conservar aquello que fuese útil; después, la sistematización de los principios de la Ley para deducir los preceptos secundarios reguladores del Instituto, del Consejo, de las relaciones del Instituto con otros organismos y de la colaboración pública en materia estadística.

aprobó el Reglamento de la Ley de Estadística (de 2 de febrero de 1948, publicado en el BOE del 25 de marzo).

En el Reglamento se regulaba el secreto estadístico en su artículo 82, precepto en el que por primera vez se empleó explícitamente dicha expresión en nuestro ordenamiento jurídico, ubicado dentro del Título I, Capítulo IX, dedicado a los derechos y deberes de los funcionarios, que disponía:

«Todo funcionario del Instituto respetará incluso hacia compañeros que sean ajenos al dato o hecho, el secreto estadístico, cuya extensión es la siguiente:

- a) Serán objeto de secreto los datos directos y cifras elaboradas de todo servicio en tanto no reciban aprobación superior y orden de difusión o publicación.
- b) Lo son igualmente, hasta su publicación autorizada, las estimaciones, objeciones, informes, proyectos y acuerdos que se produzcan en toda labor oficial de organización o régimen.
- c) Y en general, cuantos hechos, de servicio o personal, deban ser objeto de resoluciones superiores, mientras éstas no se adopten.»

En lo que se refiere al ámbito subjetivo del secreto estadístico, el Reglamento sustituye la palabra «personal» del artículo 11 de la Ley de 1945 por «funcionario» del INE, al establecer las personas sobre las que recae el deber en el que la institución consiste. Aunque es posible una interpretación amplia del término «funcionario» para hacerlo equivaler a «personal», no dejaba de suponer un factor de confusión absolutamente innecesario, máxime dada la nitidez con la que en esa concreta cuestión se pronunciaba la Ley.

En cuanto al ámbito objetivo de la institución, tal y como la regula el artículo 82 del Reglamento, aunque se haga una referencia expresa al «secreto estadístico», se produce una ampliación de su objeto en comparación con lo dispuesto por la Ley de Estadística. Ya no se trata sólo de los datos recopilados por los servicios estadísticos que incluyan referencias de carácter individual, sino que se refiere a los «datos directos»

(expresión que podría considerarse equivalente a la mencionada en el artículo 11 de la Ley de 1945), pero extendiéndolo a las «cifras elaboradas», a las «estimaciones, objeciones, informes, proyectos y acuerdos que se produzcan en toda labor oficial de organización o régimen» y hasta a «hechos de servicio o personal». Se diría que más que regular el objeto del secreto estadístico, se configura un secreto de carácter profesional que afecta a los funcionarios de la plantilla del INE, puesto que el deber de sigilo se aplica incluso a informaciones que nada tienen que ver con la labor estadística. Más que el secreto estadístico se regula una especie de «secreto del servicio» que ya venía siendo regulado e impuesto por disposiciones genéricas y comunes para todos los funcionarios. Además, la confusa redacción al establecer la obligación de guardar secreto respecto de los «datos directos», «en tanto no reciban aprobación superior y orden de su difusión y publicación», parece indicar que el secreto estadístico sólo debía ser guardado en tanto no se recibiera una aprobación superior para difundir datos directos. Si ésta es la interpretación correcta o, por lo menos, la forma en la que los autores del Reglamento de 1948 entendían que debía configurarse el secreto estadístico, debe decirse que poca protección proporcionaría esta institución. Sería tan fácil eludir los obstáculos a la transmisión de los llamados «datos directos» que, en realidad, se daría al traste con la propia finalidad del secreto estadístico.

Y es que, de la dicción del Preámbulo de la Ley, describiendo el secreto como una especie de contrapartida del deber de los organismos y personas individuales o colectivas de suministrar datos, cabría inferir que el fin último perseguido era el de infundir confianza a los encuestados. Sin embargo, nada de semejante naturaleza podía desprenderse del artículo 82 del Reglamento que, no lo olvidemos, se ubicaba en el capítulo dedicado a las obligaciones de los funcionarios.

A ello debemos añadir la redacción del artículo 139, situado en el Capítulo XVII del Título IV del Reglamento, que trata de la colaboración pública en materia estadística. Este artículo establecía:



«Los datos 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.»

Este precepto utiliza la expresión «secreto», no «secreto estadístico» estableciendo una previsión muy similar a la del artículo 11 de la Ley de 1945. Pero no solamente no le añade nada sino que, por el contrario, al utilizar la forma pasiva, suprime el sujeto de la oración –que en la Ley era «el personal del Instituto Nacional de Estadística»– dejándonos sin saber sobre quién recae. Pero dado que una norma reglamentaria no puede derogar ni modificar una norma de rango superior, lo lógico será pensar que pese a utilizar una redacción diferente, no se pretendía alterar el ámbito subjetivo de aplicación del precepto legal. Pero el hecho de que la Ley y su Reglamento se refieran simplemente como «secreto» y no como «secreto estadístico» a una figura que no coincide plenamente en sus contornos con aquella a la que el Reglamento sí denomina directamente «secreto estadístico» podría hacer pensar que una y otra son instituciones distintas, constituyendo el verdadero secreto estadístico esta última. No obstante, la definitiva regulación que se ha dado al secreto estadístico en nuestro ordenamiento lo aproxima mucho más al contenido del artículo 11 de la Ley de 1945 y 139 de su Reglamento, que al del artículo 82 del Reglamento. Tal vez éste debiera ser entendido como una no muy afortunada regulación secundaria o de detalle que pretendía completar lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley; y decimos que «no muy afortunada» porque en vez de aportar claridad y precisar el contenido de la norma de rango legal, lo que hizo fue introducir modificaciones de tal magnitud que incluso nos hacen dudar de su propia legalidad.

#### 4. EL SECRETO ESTADÍSTICO ANTES DE LA LEY DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA

Habrá que esperar hasta 1984 para encontrar una nueva referencia expresa al secreto estadístico en el ordenamiento jurídico estatal. Se trató del Real Decreto 1506/1984, de 4 de julio, sobre aplicación del secreto estadístico en las Comunidades

Autónomas. Esta disposición pretendía establecer unas bases mínimas sobre las que se pudiera desarrollar una actividad estadística pública en la que la paulatina aparición y cada vez mayor participación en aquélla de entidades y órganos estadísticos de carácter autonómico no implicase merma alguna del respeto al secreto estadístico<sup>143</sup>.

En un articulado especialmente escueto (sólo 4 artículos de reducida extensión) se regula el intercambio de información entre el INE y los órganos estadísticos de las Comunidades Autónomas, indicando que en este caso «será responsabilidad de aquel órgano que la reciba la preservación del deber de secreto estadístico regulado en el artículo 11 de la Ley de 31 de diciembre de 1945» (artículo 2), que «no se podrá transmitir información a aquellos Órganos Estadísticos que institucionalmente no estén sometidos al mantenimiento de secreto estadístico» (artículo 3), y que «se exceptúa de lo previsto en los artículos anteriores la comunicación de informaciones agregadas en la que no existan referencias de carácter individual» (artículo 4).

Lo primero que debe destacarse es que, finalmente, una norma de nuestro ordenamiento jurídico reconocía expresamente que el secreto que había sido regulado en el artículo 11 de la Ley de Estadística de 1945 era, precisamente, el secreto estadístico.

No obstante, lo que estimamos verdaderamente relevante del Real Decreto 1506/1984 es que éste menciona la existencia de «Órganos Estadísticos que institucionalmente no estén sometidos al mantenimiento de secreto estadístico». Por lo tanto, los redactores de esta norma ya eran conscientes de que la regulación vigente del secreto estadístico en el momento de su aprobación no era aplicable a las entidades y órganos estadísticos integrados en las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Esto, por un lado, podría entenderse como una primera repercusión de la

---

<sup>143</sup> En el Preámbulo del Real Decreto, en tal sentido, podía leerse: «Las previsiones constitucionales y estatutarias han diversificado el aparato estadístico permitiendo la existencia, además del Instituto Nacional de Estadística, de una pluralidad de órganos estadísticos de las Comunidades Autónomas. Un principio elemental de economicidad de esfuerzos obliga a considerar el intercambio de información disponible entre los distintos órganos como cuestión prioritaria. La ausencia de una norma que prevea esta posibilidad ha imposibilitado actuar en este sentido hasta ahora, dado el carácter normado de las actuaciones administrativas, y su aspecto fundamental es conseguir dicha comunicación de información preservando el deber de secreto estadístico, clave del comportamiento de cualquier órgano que opera en esta materia y que consagra nuestra normativa básica.»

distribución de competencias en materia estadística trazada por la Constitución, aunque no debe olvidarse que la Ley de Estadística de 1945, como su propio título indicaba, tenía por objeto regular la organización de la Estadística oficial y, en la medida de lo posible, de toda ella, no solamente la Estadística para fines estatales –categoría que, al fin y al cabo, no obtuvo carta de naturaleza hasta la promulgación de la Constitución—. Pero por otro, no es ni más ni menos que la consecuencia de la propia dicción del artículo 11 de la Ley de 1945, que hace recaer el deber de secreto que se regula sobre el personal del INE, exclusivamente.

En cualquier caso, lo llamativo no es que haya órganos estadísticos no sometidos al mantenimiento del secreto estadístico previsto en el artículo 11 de la Ley de Estadística de 1945, sino que se admita la posibilidad de que existan órganos estadísticos que «institucionalmente no estén sometidos al mantenimiento del secreto estadístico». Es decir, más que abrir la puerta a la existencia de regulaciones del secreto estadístico ajenas a la que en aquel momento estaba incluida en la Ley de 1945, parece que se estaría admitiendo la posibilidad de que la actividad estadística pública pudiera desarrollarse por sujetos que no estuvieran sometidos al secreto estadístico. Dado que consideramos el respeto del secreto estadístico como absolutamente consustancial al ejercicio de la moderna función estadística pública, se diría que, implícitamente, se estarían aceptando actuaciones que implicasen una involución de la Estadística pública a una posición que sería más bien propia del siglo XIX. La única forma de eludir semejante conclusión sería interpretando que el artículo 3 del Real Decreto 1506/1984, de 4 de julio se estuviera refiriendo a sujetos o agentes que llevasen a cabo tareas que pudieran calificarse de estadísticas, pero que no formasen parte de la función estadística pública; sería el caso, por ejemplo, de investigadores que operasen en el ámbito académico propio de las ciencias sociales. Ahora bien, debemos reconocer que resulta difícil evitar una interpretación en la que la actividad estadística a la que se refiere el citado precepto se desarrolle en el seno de la Administración Pública cuando se emplea un término tan íntimamente relacionado con la organización de entidades públicas como lo es el de «órganos».

#### IV. REGULACIONES VIGENTES DEL SECRETO ESTADÍSTICO

Como tuvimos oportunidad de explicar en el capítulo anterior, en España operan (con los matices que se explicaron para las estadísticas de la Administración Local) sistemas de información estadística en tres niveles diferentes: el Sistema Estadístico Europeo, el sistema estadístico estatal y los sistemas estadísticos de las diferentes Comunidades Autónomas. También expusimos que, aunque en teoría se trata de sistemas de información estadística distintos y funcionalmente independientes, esta afirmación sólo puede ser aceptada como una aseveración que resuma, sin mayores precisiones, la situación actual de la función estadística pública en España. Y esto es así porque, por una parte, se han previsto en la normativa –y se han utilizado con normalidad– mecanismos y procedimientos llamados a coordinar los sistemas estatal y autonómicos buscando, en la medida de lo posible, una actividad estadística pública eficiente y que evite inútiles e indeseables duplicidades, las cuales no dejan de suponer un despilfarro de los recursos públicos y una sobrecarga absurda para los ciudadanos llamados a colaborar con los servicios estadísticos. Por otra parte, porque el sistema estadístico estatal es distinto del SEE sólo parcialmente, en la medida que se lleven a cabo estadísticas para fines estatales que no hayan sido contempladas por los correspondientes programas estadísticos de la Unión Europea. En cuanto los servicios estadísticos estatales actúen para desarrollar operaciones estadísticas exigidas por la aplicación de las normas de Derecho derivado procedentes de las Instituciones de esa organización supranacional, el sistema de información estadística del Estado se integrará en el seno del SEE.

Sea como fuere, existe una pluralidad de sistemas de información estadística y cada uno de ellos ha sido instituido y regulado por sus propias normas. En cada una de ellas analizaremos el régimen que se prevé para la institución del secreto estadístico, comenzando por la normativa que tiene un ámbito geográfico de aplicación más amplio, la de la Unión Europea, y dejando para el final la de alcance territorial más limitado, la de las Comunidades Autónomas.

## 1. LA REGULACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

### *1.1 Primeras referencias al secreto estadístico en la normativa de la Unión Europea*

La referencia de más alto rango al secreto estadístico en la normativa de la Unión Europea se da en una de sus normas fundamentales, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Concretamente, su artículo 338.2 dispone:

«La elaboración de estadísticas de la Unión se ajustará a la imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y al secreto estadístico, y no ocasionará cargas excesivas a los operadores económicos»<sup>144</sup>.

En cualquier caso, no será en el texto de este Tratado en el que encontraremos una interpretación auténtica de lo que deba entenderse por secreto estadístico aplicable a las estadísticas europeas.

La organización del SEE se basa en el principio de subsidiariedad<sup>145</sup>, definido con ocasión de la celebración del Tratado de Maastricht<sup>146</sup>, por lo que las Comunidades

---

<sup>144</sup> Numeración en la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. C115, de 9 de mayo de 2008, consecuencia de las modificaciones acordadas mediante el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Hasta ese momento, al precepto al que nos referimos le correspondía una numeración diferente: se trataba del artículo 285 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Pero la redacción original del artículo 285 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea que se firmó en Roma, el 25 de marzo de 1957 (que se corresponde con el actual 338 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) no tenía relación alguna con la del artículo transcrito. Ese precepto se incluyó en el mismo mediante el Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997 (publicado en el Diario Oficial núm. C 340, de 10 de noviembre de 1997), cuyo artículo 2.53) disponía que se insertara en el Tratado de la Comunidad Europea un nuevo artículo 213 A, cuyo texto coincide en su apartado segundo con el que está vigente en la actualidad, con la salvedad de que se mencionaban las «estadísticas comunitarias» en lugar de las «estadísticas de la Unión». Sin embargo, debe añadirse que en la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, publicada en el mismo número del Diario Oficial de la Unión Europea que el Tratado de Ámsterdam, es decir el identificado con el núm. C 340, de 10 de noviembre de 1997, este precepto aparece numerado como «Artículo 285», al que se adiciona el comentario, entre paréntesis, «antiguo artículo 213 A». Será esa numeración, la de artículo 285 la que conservará sin modificaciones hasta el citado Tratado de Lisboa.

<sup>145</sup> Vid. DE ESTEBAN ALONSO, F.: «Eurostat, la oficina estadística de la comisión europea», *Revista Qüestió*, núm. 18, vol. 2, 1994, pág. 231.

actuarán en materia estadística sólo en la medida en que los objetivos de la acción que se pretende ejecutar no puedan ser alcanzados suficientemente por los Estados miembros actuando directa y exclusivamente, pudiendo lograrse mejor, por el contrario, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Los ámbitos de competencia de la Oficina de Estadística de la Unión Europea, Eurostat, quedan acotados con arreglo a ese criterio; pero en definitiva, tales competencias se dan en materias que se corresponden con las políticas o actuaciones de la propia Unión<sup>147</sup>.

Coherentemente con las implicaciones derivadas de la aplicación del principio de subsidiariedad a la actividad estadística comunitaria, los diversos institutos nacionales de estadística tienen un papel muy relevante en la recopilación de datos y en el procesamiento de los mismos, antes de transmitir a instancias europeas la información estadística. Pero debe tenerse en cuenta que cada uno de ellos cuenta con lo que DE ESTEBAN ALONSO llama «su propia cultura»<sup>148</sup> que entendemos constituida por las bases jurídicas de actuación que sus respectivos ordenamientos les proporcionan, las cuestiones organizativas, las prácticas, los modelos operativos, los estándares aplicables, etc. Permitir que cada Estado miembro actúe en materia estadística de conformidad con esa cultura propia daría lugar, indefectiblemente, a una amalgama de informaciones difícilmente armonizables y de dudosa utilidad. Entra en juego de nuevo el principio de subsidiariedad: las instancias europeas habrán de intervenir pues, de otro modo, difícilmente se lograrían estadísticas europeas fiables y de calidad, que puedan alcanzar

---

<sup>146</sup> El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, que fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. C 191, de 29 de julio de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, incluía en su Título II («Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea»), un artículo G, cuyo apartado 5) disponía: «Se incluirá el siguiente artículo: “Artículo 3 B: La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.»

<sup>147</sup> En la materia estadística, los Estados miembros y Eurostat se reparten las tareas del siguiente modo: los Estados miembros participan en la definición de los proyectos; recogen, verifican y hacen un tratamiento previo de la información nacional; y transmiten dicha información a Eurostat. Por su parte, Eurostat coordina los proyectos comunitarios; verifica la información recibida; procesa y da forma a la información; y divulga la información estadística. Vid. DE ESTEBAN ALONSO, F.: «Eurostat, la oficina estadística de la comisión europea», ob. cit., pág. 234.

<sup>148</sup> Vid. ibídem, pág. 234.

su objetivo primario, el de servir al proceso de toma de decisiones, integrándose en él a fin de alcanzar un óptimo de eficacia en las decisiones y permitiendo una evaluación de los resultados<sup>149</sup>. Es necesario, pues, establecer directrices que sean acatadas por todas las partes y organizar las diferentes fases del proceso estadístico sobre la base de principios que sean aceptadas por todas ellas.

Tengamos en cuenta que, tras la Segunda Guerra Mundial, la preocupación por el mantenimiento del secreto estadístico y la forma de proporcionar información estadística de alta calidad sin revelar datos confidenciales comenzó a percibirse de manera generalizada tanto a nivel nacional como internacional. Este aspecto junto con el creciente respeto mostrado hacia la intimidad y la vida privada llevó a las autoridades nacionales a desarrollar legislación que respondiera a estas necesidades en un ámbito meramente doméstico, legislación que supuso, inmediatamente, que los institutos nacionales de estadística de varios Estados miembros se negaran a transmitir lo que consideraban datos confidenciales a Eurostat. El efecto sobre la calidad y la integridad de las estadísticas europeas fue, por supuesto, desastroso: en la mayor parte de los casos en los que las Comunidades Europeas tenían interés en la formación de estadísticas resultó imposible proporcionar agregados a nivel europeo puesto que faltaban los datos nacionales correspondientes a varios Estados miembros. Frente a este grave problema, Eurostat inició a principios de los años noventa diversas acciones, especialmente en el ámbito normativo<sup>150</sup> pues se entendió que éste debía constituir el pilar fundamental que sustentase tanto el funcionamiento del SEE como la adecuada garantía del secreto

---

<sup>149</sup> Vid. *ibidem*, págs. 231 y 232.

<sup>150</sup> Vid. NANOPOULOS, P.: «Confidentiality in the European Statistical System», *Revista Qüestió*, núm. 21, vol. 1, 1997, pág. 219. Pero no exclusivamente en el mismo, sino que se desarrollaron líneas de actuación en otros campos. Eurostat comenzó a organizar seminarios y conferencias internacionales sobre la confidencialidad de los datos, en la que se daban cita estadísticos, académicos y funcionarios, y en los que se fijaron plazos para el desarrollo de la cooperación internacional en este ámbito. Se adoptaron principios y procedimientos administrativos, así como medidas técnicas a fin de controlar el respeto de tales principios y procedimientos (vid. DEFAYS, D.: «Protecting micro-data by micro-aggregation: the experience in Eurostat», *Revista Qüestió*, núm. 21, vol. 1, 1997, pág. 222). También se alentó el trabajo metodológico: a través del cuarto Programa Marco Europeo para la Investigación y el Desarrollo, se prestó apoyo financiero a un equipo de composición multinacional que desarrolló un *software* específico para el control de las quebras del secreto estadístico que pudieran producirse en la difusión tanto de microdatos como de datos tabulados [vid. WAAL, A. G. y WILLENBORG, L.C.R.J.: «Development of ARGUS: Past, Present, Future», *International Seminar on Statistical Confidentiality Proceedings (28 to 30 November 1994. Luxembourg)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994, págs. 165 a 174]. Eurostat también realizó un inventario de los métodos de protección de datos existentes y que se venían utilizando y, a partir de 1993, patrocinó la investigación de nuevas técnicas para proteger los microdatos utilizando micro-agregados.

estadístico a nivel comunitario. En esta línea, se propuso al Consejo la adopción de un Reglamento que estableciera las condiciones sobre las que, a través de la Comisión, se pudiera proceder a la transmisión de datos desde el nivel de las Administraciones nacionales a Eurostat. Esta norma se adoptó finalmente como el Reglamento (Euratom, CEE) 1588/90 del Consejo, de 11 de junio de 1990, relativo a la transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico<sup>151</sup>.

Como la práctica diaria demostró, el Reglamento de 1990 adolecía de diversas carencias y limitaciones que hacían aconsejable una revisión en profundidad de aquel marco. Esta se produjo mediante el Reglamento (CE) 322/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, sobre la Estadística Comunitaria<sup>152</sup>, que no sólo modificaba al anterior, sino que, en comparación con él, ampliaba de manera sustancial las materias que eran objeto de su regulación.

---

<sup>151</sup> Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. L 151, de 15 de junio de 1990. Como este Reglamento fue objeto de múltiples y sustanciales modificaciones, por lo que convino proceder a su codificación, en aras de proporcionarle una mayor racionalidad y claridad. Esto derivó en la aprobación del Reglamento (CE, Euratom) 1101/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativo a la transmisión a la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico (publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 304, de 14 de noviembre de 2008). Esta norma constituyó la primera medida legislativa que daba respuesta a una triple necesidad: la de establecer salvaguardias contra el posible uso abusivo de los datos confidenciales; la de que los Estados miembros procedieran a adoptar una política de transmisión de datos hacia el Eurostat menos restrictiva; y, por supuesto, la de que se pudieran desarrollar más y mejores estadísticas comunitarias. Ese Reglamento autorizó a los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros a transmitir datos confidenciales a Eurostat e impidió que las disposiciones nacionales relativas al secreto estadístico pudieran ser invocadas contra la transmisión de datos estadísticos confidenciales a Eurostat cuando un acto de Derecho comunitario que regulase una estadística comunitaria previera la transmisión de dichos datos; simultáneamente, obligaba a Eurostat a adoptar todas las medidas que fueran necesarias para la protección de aquéllos, de índole reglamentaria, administrativa, técnica u organizativa; establecía que el Director General de Eurostat sería el responsable de garantizar su confidencialidad. Los datos estadísticos confidenciales se definían en el artículo 2 del Reglamento, como aquéllos que fueran declarados confidenciales por los Estados miembros de acuerdo con su legislación nacional o las prácticas gubernamentales relativas al secreto estadístico. Mencionemos que el Reglamento tenía un alcance muy limitado, buscando la consecución de unos mínimos que permitieran el funcionamiento del Sistema Estadístico Europeo. En línea con esta observación, destaquemos que no se hacía mención alguna sobre el acceso a datos confidenciales por parte de los investigadores.

<sup>152</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 151, de 22 de febrero de 1997.



El nuevo Reglamento<sup>153</sup> definía los principios generales que habían de regir las estadísticas comunitarias, detallaba los procesos para la producción de dichas estadísticas y establecía una serie de reglas en materia de confidencialidad. La generalidad de las materias estadísticas a las que se refería hizo que fuera considerado como la primera ley estadística general de la Unión Europea. Su artículo 10 definía el secreto estadístico en estos términos: «significa proteger los datos relacionados con las unidades estadísticas individuales que se obtengan directamente con fines estadísticos o indirectamente a partir de fuentes administrativas u otras, contra toda infracción del derecho a la intimidad. Esto implica la prevención de la utilización de datos para fines no estadísticos y de su divulgación ilícita.» Después, en el Capítulo V se entraba a desarrollar el régimen pormenorizado de esta institución<sup>154</sup>.

Pero estas normas no pueden ocultar el hecho de que el secreto estadístico se regula en el ordenamiento de la Unión Europea sólo en la medida en que resulta necesario para el desarrollo de las actividades estadísticas llevadas a cabo por Eurostat o por las autoridades nacionales en lo que a la elaboración de estadísticas europeas se refiere. Regímenes de confidencialidad específicos coexisten en el nivel de los diferentes Estados miembros, por lo que pueden aparecer diferencias con el marco configurado por la normativa europea. Bien es cierto que estas diferencias no son tanto de fondo (pues los conceptos generales son esencialmente los mismos), como de la percepción que se tiene de esta materia en su conjunto.

---

<sup>153</sup> Posteriormente fue objeto de alguna modificación no demasiado trascendente, como las introducidas por el Reglamento (CE) 1882/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 284, de fecha 31 de octubre de 2003.

<sup>154</sup> El carácter general del Reglamento (CE) 322/97 del Consejo no significó que no fueran precisas normas posteriores que precisasen determinados aspectos del secreto estadístico en el ámbito comunitario para completar su régimen jurídico. Debemos citar, así, la Decisión 97/281/CE de la Comisión, de 21 de abril de 1997 sobre la función de Eurostat en la producción de estadísticas comunitarias (Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 112, de 29 de abril de 1997, pág. 56 y 57), que puntualiza para Eurostat algunos preceptos del Reglamento (CE) 322/97 del Consejo. Otra norma de mención necesaria es el Reglamento (CE) 831/2002 de la Comisión, de 17 de mayo de 2002, por el que se aplica el Reglamento (CE) 322/97 del Consejo sobre la estadística comunitaria en lo relativo al acceso con fines científicos a datos confidenciales (Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 133, de 18 de mayo de 2002). Este Reglamento tiene como objetivo fijar las condiciones en que puede concederse el acceso a los datos confidenciales transmitidos a la autoridad comunitaria y las reglas de cooperación entre las autoridades comunitarias y nacionales para facilitar dicho acceso, con objeto de permitir extraer conclusiones estadísticas con fines científicos (artículo 1).

Además, como se ha expuesto, el régimen del secreto estadístico del SEE no está unificado en una única norma, lo que en ocasiones lleva a diferencias de interpretación entre los Estados miembros y la Comisión, dificultando la realización armónica de las actividades estadísticas en diversos sectores. Era lógico, pues, que se plantease la necesidad de mejorar el marco normativo existente a fin de evitar repetidas discusiones y, en algunos casos, obstáculos cuando se trataba de tratar cuestiones relativas a la confidencialidad en el contexto de la negociación de algunas regulaciones sectoriales<sup>155</sup>.

Así surgieron una pluralidad de voces que invitaban a una reflexión sobre la materia, tanto en el nivel Eurostat como en el de los Estados miembros, con la que se pretendía emprender una revisión de los Reglamentos vigentes que estuviera basada en los principios de la maximización de la calidad de las estadísticas europeas y el incremento de las posibilidades de una utilización secundaria de los datos por la comunidad científica y el público en general, a la vez que se garantizaba el respeto del deber de secreto estadístico, evitando la divulgación directa o indirecta de información individual<sup>156</sup>. A consecuencia de esta corriente, se puso en marcha el proceso que concluyó con la definitiva aprobación del vigente Reglamento (CE) 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) 1101/2008, relativo a la transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico, el Reglamento (CE) 322/97 del Consejo sobre la estadística comunitaria y la Decisión 89/382/CEE, Euratom del Consejo por la que se crea un Comité del programa estadístico de las Comunidades Europeas<sup>157</sup>.

## *1.2 El secreto estadístico en el Reglamento (CE) 223/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009*

---

<sup>155</sup> Vid. SANTOS M. J. y MUSEUX, J. M.: «Legal, political and methodological issues in confidentiality in the ESS», en EUROSTAT: *Monographs of official statistics. Work session on statistical data confidentiality. Geneva, 9-11 November 2005*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006, pág. 404.

<sup>156</sup> Vid. ibídem, pág. 404.

<sup>157</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 87, de 31 de marzo de 2009, págs. 87 a 173.

El Reglamento (CE) 223/2009 es la norma con la que, en la actualidad, se desarrolla la previsión del artículo 338.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada de 2008), según el cual la elaboración de estadísticas de la Unión se ajustará a la «imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y al secreto estadístico, y no ocasionará cargas excesivas a los operadores económicos».

El Reglamento pretende consolidar las actividades del SEE y mejorar su gobierno, sobre todo con miras a dejar claro el papel que corresponde a los institutos nacionales de estadística y a otras autoridades de carácter nacional, así como de la autoridad estadística comunitaria<sup>158</sup>. Para ello, no sólo se debía mejorar la regulación existente hasta ese momento, incorporando las modificaciones que resultasen necesarias; había, además, que eliminar en la medida de lo posible la dispersión normativa que en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea existía al regular las bases de la actividad estadística comunitaria. No es de extrañar, por tanto, que este Reglamento haya venido a derogar expresamente varias de las normas a las que había que remitirse para encontrar la normativa estadística fundamental aplicable, aglutinando las regulaciones que contenían en un único instrumento. En la materia que nos ocupa, esta revisión del marco legislativo estadístico ha traído consigo, por supuesto, una mayor claridad en el régimen aplicable al secreto estadístico, el cual puede considerarse unificado en la actualidad<sup>159</sup>.

Su regulación ha buscado garantizar el respeto de la vida privada y familiar y la protección de datos personales, de acuerdo con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en sus artículos 7 y 8 [Considerando (21)] por lo que se refiere a las estadísticas europeas.

Uno de los mecanismos que establece a tal efecto es asegurar que la información confidencial recogida por las autoridades estadísticas nacionales y de la Unión en la

---

<sup>158</sup> Vid. Considerando 3.º del Reglamento (CE) 223/2009.

<sup>159</sup> El propio título del Reglamento incluye, dada su importancia, la denominación de los instrumentos derogados. La única norma del régimen disperso que describimos en el epígrafe anterior que se ha *escapado* de la unificación ha sido la Decisión de la Comisión (2004/452/CE) de 29 de abril de 2004 (con todas sus modificaciones posteriores), por la que se establece una lista de organismos cuyos investigadores pueden acceder, con fines científicos, a datos confidenciales.

elaboración de estadísticas europeas esté protegida, obteniendo de este modo, la confianza de tales autoridades para transmitir tal información. En este sentido, la confidencialidad de los datos debe satisfacer los mismos principios en todos los Estados miembros [Considerando (22)]. Para ello, establece expresamente los principios y orientaciones comunes que han de garantizar la citada confidencialidad de los datos utilizados en la elaboración de las estadísticas europeas y el acceso a los mismos. Y es que, el Reglamento no deja de reconocer en todo momento que disponer de datos confidenciales es de la mayor importancia para aumentar al máximo los beneficios de la información, con el objetivo de incrementar el número y la calidad estadísticas europeas.

El Reglamento también fue elaborado en la convicción de la necesidad de prohibir terminantemente la utilización de los datos confidenciales con fines que no fueran exclusivamente estadísticos, por ejemplo, a efectos administrativos, jurídicos, fiscales o de control [Considerando (27)].

Según esas premisas, el Reglamento, al definir los principios que deben presidir las estadísticas europeas en su artículo 2, precisa en su apartado e) que por «secreto estadístico» debe entenderse la «protección de los datos confidenciales relativos a unidades estadísticas individuales que se obtienen directamente con fines estadísticos o indirectamente de fuentes administrativas u otras, lo que implica prohibir la utilización con fines no estadísticos de los datos obtenidos y su revelación ilegal».

Como se aprecia en esta definición, el secreto estadístico tiene por objeto los datos confidenciales. El Reglamento también proporciona la definición de los mismos al señalar que son aquellos que permiten «identificar, directa o indirectamente, a las unidades estadísticas y divulgar, por tanto, información sobre particulares; para determinar si una unidad estadística es identificable, deberán tenerse en cuenta todos los medios pertinentes que razonablemente podría utilizar un tercero para identificar a la unidad estadística» (artículo 3.7). Es decir, el concepto de dato confidencial pivota alrededor de dos circunstancias fundamentales: por un lado que aporten información respecto a individuos concretos, por lo que aquélla deberá asociarse, vincularse o relacionarse con éstos, que habrán de ser diferenciables de manera singularizada con

respecto al resto de los que con ellos compartan naturaleza, género o especie; por otro, estos individuos habrán de ser unidades estadísticas, es decir, unidades básicas de observación, elementos individuales de las muestras de cada una de las operaciones estadísticas para los que no es posible hacer subdivisiones en unidades inferiores (de acuerdo con la metodología de la propia operación), sean éstas personas físicas, hogares, empresas u otro tipo de operador al que los datos vengan referidos (de acuerdo con la definición que de ellas da el artículo 3.6).

La regulación de lo que implica el respeto y la garantía del secreto estadístico se desarrolla en el Capítulo V del Reglamento (CE) 223/2009 (artículos 20 a 26)<sup>160</sup>. Este Capítulo parte de reproducir la prohibición, ya incluida en la propia definición del secreto estadístico, dirigida a los institutos nacionales de estadística, a las demás autoridades nacionales y al propio Eurostat, de utilizar los datos confidenciales que han sido obtenidos exclusivamente para la producción de estadísticas europeas para fines distintos de los puramente estadísticos, salvo que las unidades estadísticas hayan prestado consentimiento «inequívoco» para que puedan utilizarse para otras finalidades. El Reglamento no precisa cuándo puede entenderse que el consentimiento ha sido prestado «inequívocamente».

No obstante el contenido del anterior principio básico, se autoriza a los institutos nacionales de estadística, otras autoridades nacionales y al Eurostat «para difundir los resultados estadísticos que puedan permitir identificar una unidad estadística en dos supuestos: a) Cuando mediante un acto del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptado de conformidad con el artículo 251 del Tratado, se hayan determinado condiciones y modalidades específicas y los resultados estadísticos se hayan alterado de manera que su difusión no perjudique el secreto estadístico, siempre que así lo exija la unidad estadística, o b) cuando la unidad estadística haya dado inequívocamente su consentimiento a la divulgación de los datos.»<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> La regulación que hace el Reglamento (CE) 223/2009 del secreto estadístico es sensiblemente más extensa y detallada que la del derogado Reglamento 322/97, incluyendo referencias al acceso a datos confidenciales con fines científicos (artículo 23), acceso a registros administrativos (artículo 24), a los datos obtenidos de fuentes públicas (artículo 25) y a la necesidad de que se adopten medidas apropiadas para prevenir y sancionar toda violación del secreto estadístico (artículo 26).

<sup>161</sup> Artículo 20.3 del Reglamento (CE) 223/2009.

Nótese que esta excepción está prevista para «resultados estadísticos», por lo que, aunque permitieran la identificación de las unidades estadísticas, requerirían algún tipo de operación estadística previa. Es decir, no están permitiendo la divulgación de los datos confidenciales primarios, la información que, simplemente, ha sido recopilada por los servicios estadísticos. La recogida de datos podría llegar a considerarse una operación estadística, pero difícilmente se puede aceptar que éstos, en sí mismos, constituyan directamente un «resultado».

El secreto estadístico supone, además, un deber institucional y un deber para los individuos. Así, el Reglamento exige a los institutos nacionales de estadística, a las otras autoridades nacionales y al Eurostat, que adopten todas las medidas reglamentarias, administrativas, técnicas y de organización necesarias para garantizar la protección física y lógica de los datos confidenciales<sup>162</sup>, mientras que impone a los funcionarios y demás personal de los servicios estadísticos que tengan acceso a datos confidenciales, la obligación de respetar dicha confidencialidad, incluso después de haber cesado en sus funciones<sup>163</sup>.

Una adecuada protección del secreto estadístico exige una regulación exhaustiva de las transmisiones de datos confidenciales que están autorizadas, lo que el Reglamento realiza en su artículo 21. El principio general es que la transmisión de datos confidenciales a una autoridad del SEE o del Sistema Europeo de Bancos Centrales, cuando hayan sido recogidos por otra autoridad del SEE, se podrá llevar a cabo siempre que sea necesaria para el desarrollo, elaboración y difusión con eficiencia de las estadísticas europeas o para aumentar la calidad de las mismas. Cualquier transmisión posterior a la primera deberá autorizarse explícitamente por las autoridades responsables de la recogida de datos. Asimismo, se conmina a los Estados miembros y a la Comisión

---

<sup>162</sup> De hecho, en el caso del Eurostat, los datos confidenciales deben ser exclusivamente accesibles a sus funcionarios, en el ámbito de sus actividades respectivas o, excepcionalmente, a sus agentes o a las demás personas físicas que dispongan de un contrato de trabajo, también en el ámbito de sus respectivas actividades laborales, debiendo utilizarse en uno y otro caso, sólo para fines estadísticos, obligación que continúa vigente incluso, tras el cese en sus funciones [artículo 22 Reglamento (CE) 223/2009].

<sup>163</sup> Artículo 20. 4 y 5 del Reglamento (CE) núm. 223/2009.

para que tomen las medidas apropiadas para prevenir y sancionar toda violación del secreto estadístico (artículo 26).

Se prevé, con el ánimo de reducir la carga de respuesta de los encuestados, que se dé acceso a las autoridades nacionales y al Eurostat a las fuentes administrativas de datos que pertenezcan a sus respectivos sistemas de Administración Pública, si es necesario para el desarrollo, elaboración y difusión de estadísticas europeas.

El objeto del secreto estadístico, desde la perspectiva de las estadísticas europeas, no se extiende, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento, a los datos obtenidos de fuentes puestas legalmente a disposición del público que sigan siendo accesibles de acuerdo con la legislación nacional correspondiente.

## 2. REGULACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA LEY DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA

Los pilares de la estadística oficial que había cimentado con solidez la Ley de Estadística de 1945 y su Reglamento de 1948 permitieron el desarrollo de esa función estatal con normalidad durante los siguientes treinta años<sup>164</sup>. Pero la promulgación de la Constitución en 1978 trajo consigo repentinamente que esa normativa –y especialmente la Ley, que había sido considerada virtuosa «piedra angular»<sup>165</sup> de la actividad estadística pública– quedase absolutamente desfasada: se hacía necesaria una nueva normativa que se adaptase a las nuevas circunstancias, tales como la preocupación ciudadana por la protección de su derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, los peligros derivados de la utilización de los medios informáticos –en constante y acelerada evolución y cuyo potencial comenzaba a atisbarse–, el desarrollo competencial de las Comunidades Autónomas en materia estadística, o la siempre creciente necesidad de información cuantitativa por parte de los poderes públicos. Esto

---

<sup>164</sup> Ese funcionamiento regular no significa que no se hiciera necesaria, en el transcurso de tan prolongado período de tiempo, la aprobación de normas legales y reglamentarias que vinieron a precisar, reforzar o modular la regulación original, especialmente en cuestiones relacionadas con la centralización, la coordinación, la normalización y el funcionamiento general del sistema estadístico nacional.

<sup>165</sup> ROS JIMENO, J.: «La Ley de 1945 Piedra angular de la estadística en España», ob. cit.

provocó que antes de finalizar la década de los años setenta ya se comenzasen a discutir las orientaciones fundamentales que debía seguir la nueva legislación en la materia, y que durante los años ochenta se preparasen diversos borradores de anteproyecto de ley de Estadística.

Puesto que la reforma buscaba paliar una serie de obstáculos y disfunciones de las que se habían ido tomando conciencia en el desarrollo de la actividad estadística oficial (acentuados, especialmente, por la situación originada por la distribución de competencias prevista por la Constitución y por la asunción de competencias realizada por los diversos Estatutos de Autonomía) y aquella estaba tardando en llegar a buen puerto, las deficiencias del sistema en vez de resolverse se habían ido incrementando.

Finalmente, el Proyecto de Ley de la Función Estadística Pública fue adoptado en el Consejo de Ministros de 24 de julio de 1988, presentándose como tal al Congreso de los Diputados el 1 de septiembre de 1988. En la redacción original del Proyecto, los preceptos dedicados al secreto estadístico se extendían desde el artículo 15 al 21. El Proyecto se remitió a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso, por Acuerdo de la Mesa de 8 de septiembre de 1988, decisión en la que, de igual modo, se acordó delegar competencia legislativa plena en dicha Comisión para la aprobación del Proyecto, que se tramitaría por el procedimiento ordinario<sup>166</sup>. Al Proyecto se presentaron múltiples enmiendas en el Congreso de los Diputados<sup>167</sup>, algunas de ellas a la totalidad de la iniciativa. El problema básico que subyacía en el planteamiento de estas últimas era común: el Proyecto optaba por la constitución de un sistema estadístico estatal que podía operar completamente separado del de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en la materia, pudiendo llegarse a una absoluta duplicación de sistemas que persiguieran las mismas finalidades. También se achacaba al proyecto que no se regulaban con suficiente nitidez los mecanismos de coordinación y cooperación precisos para articular las relaciones entre unos y otros sistemas estadísticos.

---

<sup>166</sup> El Proyecto de ley se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) Serie A, núm. 92-1, de 12 de septiembre de 1988.

<sup>167</sup> Que fueron publicadas el 27 de octubre de 1988 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) Serie A, núm. 92-5.



Entre las enmiendas al articulado presentadas al Proyecto de Ley de la Función Estadística Pública en el Congreso de los Diputados, veintidós<sup>168</sup> se referían a la regulación propuesta del secreto estadístico. Una vez analizado el contenido de las enmiendas presentadas podría decirse que todas ellas procuraban aportar al texto del Proyecto mejoras en la técnica de redacción de los preceptos.

El Informe de la Ponencia<sup>169</sup> no introdujo ningún cambio en el texto del Proyecto respecto al que había sido presentado al Congreso de los Diputados en lo que al secreto estadístico se refiere. De hecho, la Ponencia se limita a incorporar al texto las correcciones que son consecuencia de las erratas que, al estudiar el Proyecto, fueron advertidas.

La Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, a la vista del Informe emitido por la Ponencia, aprobó el Proyecto<sup>170</sup> con competencia legislativa plena, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75.2 de la Constitución. Dicho texto apenas incluía variaciones en su conjunto respecto al que constaba en el Informe de la Ponencia, ninguna de las cuales referida al secreto estadístico, salvo en lo que se refería a la numeración que correspondía a los artículos dedicados a esta figura<sup>171</sup>.

El texto aprobado por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley de la Función Estadística Pública tuvo entrada en el Senado el 22 de febrero de 1989. De acuerdo con lo establecido por el

---

<sup>168</sup> Al artículo 15, apartado 2 se refería la enmienda núm. 21; al apartado 3, las enmiendas núm. 22, 63 y 151; al apartado 4, la núm. 152. Al artículo 16, apartado 1, se refieren las enmiendas núm. 104 y 62. Al artículo 17 en su conjunto, se refiere la enmienda núm. 153; al apartado 1, la núm. 180; al apartado 2, las enmiendas núm. 64 y 84. Al artículo 18, apartado 2 se refiere la enmienda núm. 85; al apartado 3 se refieren las enmiendas núm. 65, 86, 126, 128, 127, 129, 154, 181, 182. La enmienda núm. 155, proponía la inclusión de un artículo 18 bis.

<sup>169</sup> De 2 de febrero de 1989, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) Serie A, núm. 92-7, de 8 de febrero de 1989, pág. 81 y sigs.

<sup>170</sup> En sesión celebrada el martes, 7 de febrero de 1989. El Proyecto de Ley de la Función Estadística Pública se tramitó como expediente número 121/000093 con un texto que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) Serie A núm. 92-8, el 10 de febrero de 1989.

<sup>171</sup> Debido a que en el texto que aprobó la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda había desaparecido el artículo 14 del texto original del Proyecto aprobado por el Consejo de Ministros.

Reglamento del Senado vigente, el Presidente del Senado ordenaba la remisión del Proyecto de Ley a la Comisión de Economía y Hacienda del Senado, se abría el plazo para la presentación de enmiendas y se ordenaba la publicación del texto<sup>172</sup>, que se iba a tramitar por el procedimiento ordinario. El plazo de presentación de enmiendas terminó el día 6 de marzo; el día 9 se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes Generales: 19 afectaban a artículos que regulaban el secreto estadístico. Como en el caso de las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados, las del Senado al articulado consistían básicamente en cuestiones de matiz, destinadas, esencialmente, a una mejora de la redacción de los preceptos.

Como consecuencia del Informe de la Ponencia en la Comisión de Economía y Hacienda del Senado la regulación del secreto estadístico sufría ligeras variaciones<sup>173</sup> así como un previsible cambio de numeración, pues se proponía la supresión de dos artículos previos al que encabezaba en el texto remitido por el Congreso el Capítulo III, esto es, el artículo 14. A nuestro entender, la modificación más sustancial se produciría por la aceptación de la enmienda número 131 del Grupo Parlamentario Socialista de sustitución del artículo 20 apartados 1 y 4. En el apartado cuarto, lo único que se hace es incluir la precaución de que la vigencia del secreto estadístico nunca sea inferior a 15 años, si mediante normas reglamentarias y atendidas las peculiaridades de cada encuesta, se estableciera una duración del secreto menor que la del régimen general, tratándose de datos de personas jurídicas.

Mucho más extraña era la modificación aceptada del apartado 1 del (todavía) artículo 20 pues sustituía la consideración como «deber» que había tenido la institución del secreto estadístico desde la misma puesta en marcha de la iniciativa legislativa, por la de «obligación». ¿Se estaba negando que se tratase de un deber jurídico para la Administración? ¿Se trataba de hacer hincapié en el hecho de que la posición jurídica de carácter pasivo que recae sobre la Administración suponía la contrapartida de un derecho

---

<sup>172</sup> Lo que tuvo lugar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado), Serie II, núm. 275 (a), de 22 de febrero de 1989, págs. 1 a 20.

<sup>173</sup> Se incluye un último inciso en el artículo 15.1 :«salvo lo establecido en el artículo siguiente»; se añaden el artículo 16.1 «que habrán de ser comprobados por el servicio u órgano que los tenga en custodia», y en la letra a) del mismo se elimina la referencia a «las normas»; se modifica, reduciéndola, simplificándola y clarificándola, la redacción del artículo 16.2; en el artículo 17.1 se elimina el inciso «posibilitarán la consulta del apartado anterior».

subjetivo de las personas que han de suministrar información a los servicios estadísticos por haberse establecido una relación jurídica previa entre la Administración y los informantes? Volveremos más adelante sobre este tema. Baste de momento destacar la curiosa justificación que se da a la enmienda número 131 para explicar una cuestión que puede tener una cierta relevancia jurídica; simplemente se dice: «JUSTIFICACIÓN: Mejora de redacción»<sup>174</sup>.

La numeración definitiva de los artículos del Capítulo III del Título I, del 13 al 19 trae causa de la aceptación en el Dictamen emitido por la Comisión de Economía y Hacienda, sobre el Proyecto de Ley de la Función Estadística Pública, de 5 de abril de 1989<sup>175</sup> de todas las modificaciones aceptadas en el Informe de la Ponencia, incluidas las dos supresiones de artículos propuestas<sup>176</sup>. Posteriormente, el Pleno del Senado, en su sesión del 12 de abril de 1989, aprobó ese Dictamen; no obstante, aún hubo la posibilidad de incorporar un nuevo artículo 1.º (que corría toda la numeración de artículos un puesto, esta vez hacia atrás, para dejar el inicio del Capítulo III del Título I en el artículo 13) referido al objeto de la Ley<sup>177</sup>.

Por último, el texto del Proyecto, con las enmiendas que había aprobado el Pleno del Senado, regresó al Congreso de los Diputados. Esta Cámara procedió a su aprobación definitiva en sesión celebrada el jueves, 20 de abril de 1989<sup>178</sup>. El texto definitivo de la LFEP se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 26 de abril de 1989.

---

<sup>174</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado) Serie II, núm. 275 (c), de 9 de marzo de 1989, pág. 56.

<sup>175</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado), Serie II, núm. 275 (e), de 10 de abril, págs. 103 a 124.

<sup>176</sup> El Informe de la Ponencia proponía suprimir el artículo 8, cuyo texto se incorporaría al final del artículo 7; y hacía la misma sugerencia con el artículo 12, cuyo contenido se incorporaría al final del apartado primero del artículo 11. Así pues, en el Dictamen de la Comisión, el Capítulo III del Título I comenzaba en el artículo 12.

<sup>177</sup> «Es objeto de la presente Ley la regulación de la función estadística pública para fines estatales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.31 de la Constitución».

<sup>178</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1989, núm. 188, de la Sesión Plenaria núm. 181 celebrada el jueves, 20 de abril de 1989, pág. 10800. El Pleno del Congreso sólo rechazó la enmienda que había aprobado el Senado referida al artículo 16.4. Este artículo, en el texto devuelto por la Cámara Alta decía: «Los interesados tendrán derecho de acceso a los datos personales que les conciernan, que figuren en los directorios estadísticos, y a obtener, en su caso, la rectificación de los errores que contuvieren». Al ser rechazado, su contenido finalmente fue: «Los interesados tendrán derecho de acceso a los datos personales que figuren en los directorios estadísticos no amparados por el secreto y a obtener la rectificación de los errores que contengan».

En su Exposición de Motivos ya se destaca el hecho de que incorpora una –así la considera– extensa y novísima regulación del secreto estadístico. Ciertamente dedica un Capítulo –el tercero de su Título I– a regular esta cuestión, necesitando siete artículos (del 13 al 19) para desarrollar las notas que caracterizan la configuración que de esta figura realiza. Quizás sea, precisamente, en la extensión de la regulación donde radica fundamentalmente su novedad, porque en realidad, ya la Ley de Estadística de 1945 compartía con la de 1989 el enfoque dado a varias de las características definitorias de esta institución. No obstante, no puede dejar de reconocerse que la regulación de la Ley de 1945 era, cuando menos, escasa, reduciéndose a un artículo en el que, seguramente, se pretendía antes dar carta de naturaleza a la institución que articularla con la necesaria precisión; tal vez porque se entendía que el adecuado desarrollo del secreto estadístico se produciría en su Reglamento, el cual, como ya dijimos, acabó desdibujando los contornos del sujeto –activo y pasivo– y del objeto de un deber cuya delimitación se podía deducir con cierta precisión del texto legal.

En primer lugar, la LFEP se fundamenta en la premisa, después seguida por la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal (LORTAD en adelante) y, posteriormente, por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), de que la función estadística pública presenta una serie de particularidades que desaconsejan la aplicación a la misma del régimen general de la protección de datos<sup>179</sup>. Esto provocará que en las dos leyes orgánicas citadas se dispusiera que los ficheros que sirvieran a fines exclusivamente estadísticos y que estuvieran amparados por la legislación sobre la función estadística pública se regirían por sus disposiciones específicas.

No obstante, ya en la Exposición de Motivos se deja claro que la regulación del secreto estadístico pretende ser respetuosa con los derechos fundamentales, pero sin

---

<sup>179</sup> En ese sentido se pronuncia la Exposición de Motivos de la LFEP cuando señala que «los problemas de recogida y difusión de datos presentan siempre, desde la perspectiva estadística, singularidades que no podrían incorporarse a la legislación general, sino que tiene su ubicación más idónea –según es común también en otros países–, en la legislación estadística».

pretender en ningún caso llevar a cabo el desarrollo legal de cualquiera de éstos<sup>180</sup>. Se diría que más bien pretende establecer unos deberes de actuación que recaen sobre los servicios estadísticos en el desarrollo de la función que les es propia para que ésta se adecue al contenido de los derechos fundamentales. De ahí que, indirectamente, se contribuya a garantizar el derecho fundamental a la intimidad o a la protección de datos de carácter personal, pero sin que el deber de observar el secreto estadístico forme parte del contenido esencial de aquéllos. Volveremos con más detenimiento a analizar esta cuestión cuando intentemos identificar la finalidad perseguida por el secreto estadístico.

Centrándonos ahora en el contenido del articulado de la LFEP, éste viene a definir el secreto estadístico como la obligación que afecta a los servicios estadísticos de «no difundir, en ningún caso, los datos personales cualquiera que sea su origen» (artículo 13.3), quedando amparados bajo la protección de esta figura «los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas» (artículo 13.1). Ahora bien, inmediatamente, la LFEP establece una segunda prohibición respecto de los datos personales, en este caso, de los obtenidos directamente de los informantes: se trata de la proscripción de su «utilización para finalidades distintas de las estadísticas» (artículo 14.2).

Ya en este punto se percibe cómo la nueva regulación del secreto estadístico que la LFEP incorpora va un paso más allá que la Ley de Estadística de 1945, pues su artículo 11, en realidad, no vedaba ese ulterior empleo para fines no estadísticos, limitándose a establecer la prohibición primera que, eso sí, afectaba tanto al personal de los servicios estadísticos (en realidad, recordemos que se limitaba al personal del INE) al exigirle el mantenimiento de un «absoluto secreto» sobre los datos recopilados –o sea, la prohibición de divulgarlos–, como a la propia institución, al impedirle que los datos fueran publicados o facilitados en una forma distinta de la simplemente numérica.

---

<sup>180</sup> Por la naturaleza de la actividad estadística pública deberíamos entender que si se produjera el desarrollo, incluso parcial, de un derecho fundamental –que debería hacerse, en cualquier caso, por Ley Orgánica–, éste debería ser alguno de los reconocidos en el apartado primero o cuarto del artículo 18 de la Constitución –si asumimos que en el apartado cuarto se reconoce algún derecho–.

La LFEP no explicita a quién afecta la prohibición de utilizar los datos personales para finalidades distintas de las puramente estadísticas, a diferencia de la prohibición de divulgarlos, que como se ha expuesto, recae expresamente sobre los servicios estadísticos<sup>181</sup>. Dada esa obligación de no divulgarlos, se podría interpretar que esta segunda prohibición se refiere también a los servicios estadísticos. Sin embargo, y puesto que la tarea fundamental que desarrollan éstos es precisamente de carácter estadístico parecería más lógico interpretar que se trata, más bien, de cualquiera: el resto de servicios de la Administración Pública a la que pertenezcan los servicios estadísticos que los hubieran obtenido; el resto de Administraciones Públicas; e incluso los particulares que hubieran tenido acceso a los datos personales. Y debiera ser así, tanto si ha mediado un incumplimiento de las obligaciones que el secreto estadístico lleva consigo por parte de los servicios estadísticos que los han obtenido, como si el conocimiento al que hayan tenido acceso las personas (físicas o jurídicas, públicas o privadas) ajenas a los servicios estadísticos que son los primeramente obligados a mantener su confidencialidad se ha producido por una actuación ilícita propia. Consideramos que es la interpretación más coherente con el espíritu garante de la institución porque no parece razonable que la cobertura del secreto estadístico desapareciera después de una comunicación o de un acceso ilegal.

Esta definición del secreto estadístico debe completarse con la que se da del objeto del mismo, los datos personales, que serán aquéllos «referentes a personas físicas o jurídicas que o bien permitan la identificación inmediata de los interesados, o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos» (artículo 13.2 de la LFEP). Al menos, así es cuando nos movemos en el ámbito de la primera de las prohibiciones que hemos citado. El campo de aplicación de la segunda es más reducido: se limita a los datos personales obtenidos directamente de los informantes, no de los que traen origen de fuentes administrativas. Por decirlo de algún modo, sobre este tipo concreto de datos personales, los que son suministrados directamente por los encuestados, recae hasta sus últimas consecuencias la doble prohibición.

---

<sup>181</sup> Lo genérico de esa expresión permite entender que en ella se da cabida tanto a las entidades, organismos u órganos instituidos para el desarrollo de la actividad estadística pública como al personal adscrito a ellos, sea cual sea la índole de la relación que les vincule a los mismos.

Tres puntualizaciones ayudan a delimitar el alcance de esas consecuencias. En primer lugar debe resaltarse que, efectivamente, la doble prohibición afecta a los datos de carácter personal suministrados directamente por los sujetos informadores; sin embargo, esto no quiere decir que esos datos sólo puedan servir para identificar exclusivamente a los informantes. Estaríamos ante datos personales que son objeto de la protección que el secreto estadístico proporciona también en el caso de que la información proporcionada directamente por esas fuentes permitiera la identificación de terceros<sup>182</sup>. En segundo lugar esta protección opera con independencia de si la colaboración que lleva a los informantes a suministrar los datos es obligatoria o meramente voluntaria lo que parece desmentir que en la vigente LFEP el secreto estadístico sea una especie de compensación por la obligación de colaborar con la función estadística pública que afecta a ciertos ciudadanos. Estaríamos ante una posible nueva diferencia con la Ley de 1945, pues ésta, al imponer una obligación general de colaboración, sí podía dar pie a interpretar que al secreto estadístico le corresponde una naturaleza compensatoria. En tercer lugar, el no incluir los datos personales obtenidos de fuentes administrativas implicaría que los servicios estadísticos sí pueden hacer uso de éstos para finalidades distintas de las estrictamente estadísticas. Probablemente, el objetivo de esta limitación fuera evitar añadir obstáculos al empleo de unos datos que no estaban afectados por semejante cortapisa al tiempo que fueron originariamente suministrados a la Administración Pública, momento en el que pasaron a formar parte de las fuentes administrativas a las que los servicios estadísticos pueden recurrir. Debemos destacar, no obstante, que no nos resulta fácil imaginar posibles utilidades no estadísticas para los servicios estadísticos de los datos personales obtenidos de fuentes administrativas puesto que lo característico de la actividad de estos servicios es, precisamente, el desarrollo de la función estadística pública estatal; de hecho, aunque estimásemos que una de esas utilidades pudiera venir dada por la posibilidad de transmisión de los mismos a otros servicios administrativos –que serían los que realmente los utilizaran para finalidades distintas– ésta tampoco sería lícita, puesto que operaría la primera prohibición que impide a los servicios estadísticos difundir en ningún caso los datos personales, cualquiera que sea el origen de éstos.

---

<sup>182</sup> Pues no siempre la información requerida a los llamados a colaborar en las operaciones estadísticas se refiere sólo a ellos mismos, pudiendo implicar a terceros.

Las obligaciones relativas al secreto estadístico mantendrán su vigencia frente a todas las Administraciones y organismos públicos, cualquiera que sea su naturaleza (artículo 14.1 de la LFEP), aunque cabe la comunicación a otras Administraciones y organismos públicos a efectos estadísticos, cumpliendo una serie de requisitos<sup>183</sup> que deberán ser comprobados por el órgano que los tenga en custodia (artículo 15.1 de la LFEP).

Debemos llamar la atención sobre el hecho de que el precepto de la LFEP que establece la aplicación de los efectos del secreto estadístico a las relaciones entre Administraciones y organismos públicos con independencia de la naturaleza de éstos (el artículo 14.1) señala en su inciso final «salvo lo establecido en el artículo siguiente», es decir, con la excepción de lo contenido en el artículo 15 de la LFEP. Pero la realidad es que no nos encontramos ante una verdadera excepción a la aplicación del secreto estadístico tal y como es contemplado en el Capítulo III del Título I de la LFEP, dado que el citado artículo 15 se refiere a las comunicaciones «a efectos estadísticos», con lo que, en principio, se trataría de cesiones de datos que quedarían a salvo de la prohibición de utilizar los datos personales para finalidades distintas de las estadísticas.

Más llamativo, incluso, resulta el hecho de que el artículo 15 contemple las comunicaciones a efectos estadísticos «entre las Administraciones y organismos públicos», no prestando atención alguna a las comunicaciones entre órganos de una misma Administración. Esto podría significar que para las mismas no se exigen los requisitos del artículo 15.1, o que están prohibidas en todo caso. Dado que lo segundo resulta absurdo y lo primero no muy respetuoso con el carácter garante de toda la institución del secreto estadístico, estimamos que se trata simplemente de una redacción no muy afortunada del citado precepto, de modo que, ciertamente, caben las transmisiones de datos personales amparados por el secreto característico de la actividad

---

<sup>183</sup> Estos consisten en que los servicios que reciban los datos desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y hayan sido regulados como tales antes de que los datos sean cedidos; que el destino de los datos sea precisamente la elaboración de las estadísticas que dichos servicios tengan encomendadas; y que los servicios destinatarios de la información dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico.



estadística pública entre órganos de una misma Administración, pero debiendo cumplirse las condiciones que en el citado artículo se señalan.

Desde nuestro punto de vista, a medida que la LFEP avanza en la regulación del secreto estadístico va planteando dudas que no son resueltas satisfactoriamente, dando lugar a ciertas confusiones. Así ocurre, por ejemplo, cuando dispone que «la comunicación a efectos no estadísticos entre las Administraciones y organismos públicos de la información que obra en los registros públicos, no estará sujeta al secreto estadístico, sino a la legislación específica que en cada caso sea de aplicación» (artículo 15.2 de la LFEP). Esta previsión tiene pleno sentido cuando el flujo de la información se produce desde otras Administraciones y organismos públicos hacia los servicios estadísticos para finalidades no estadísticas, o entre Administraciones y organismos cuando ninguno de los implicados en la comunicación pueden ser considerados servicios estadísticos. Pero cuando es a la inversa o, para ser más exactos, cuando esa información que teniendo su origen en un registro público ha sido recepcionada por los servicios estadísticos, ¿puede comunicarse a otros servicios administrativos para finalidades no estadísticas? En tal caso, ¿qué régimen debe aplicarse a la información, el correspondiente a la normativa que regula el registro del que trae origen o el del secreto estadístico? Aparentemente, el contenido del precepto que hemos transcrito habilitaría a los servicios estadísticos a transmitir esa información a otros órganos administrativos para fines no estadísticos si la regulación aplicable al registro del que se obtuvo aquella lo permite. Además, la prohibición de utilizar datos personales para finalidades distintas de las meramente estadísticas se limita a los supuestos en que se trate de informaciones obtenidas directamente de los informantes. Sin embargo, si estamos ante lo que la LFEP define como datos personales, el secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundirlos en ningún caso, cualquiera que sea su origen.

La única interpretación que permitiría soslayar esta contradicción consistiría en entender que cuando la LFEP ordena «no difundir» se refiere exclusivamente a no hacerlos públicos, no incluyendo en la prohibición, pues, la acción de su simple transmisión a otro órgano o ente administrativo. No obstante esto es, cuando menos, dudoso; y lo es porque no queda claro que cuando se describe la actividad prohibida

como «difundir» la LFEP se esté limitando a impedir la publicación, la puesta a disposición del público en general. Basta con acudir al *Diccionario de la Lengua Española* para comprobar que la definición que se proporciona del verbo «difundir» es, a los efectos que nos interesan, «Propagar o divulgar conocimientos, noticias, actitudes, costumbres, modas, etc.». Por su parte, entre los significados del verbo «propagar» se da la de «Hacer que algo se extienda o llegue a sitios distintos de aquel en que se produce». Así pues, cuando se hace llegar una información a un servicio administrativo diferente del que la proporcionó, es decir, cuando se comunican los datos, también se está propagando la información y, por tanto, se está difundiendo<sup>184</sup>. Si la voluntad del legislador hubiera sido la de constreñir el alcance de la prohibición a la publicación de la información, debería haber incluido la interpretación auténtica de lo que debía entenderse por «difundir» para evitar toda ambigüedad.

Tampoco quedan amparadas por el secreto estadístico las informaciones de los directorios que no contengan más datos que las simples relaciones de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos de cualquier clase, en cuanto aludan a su denominación, emplazamiento, actividad e intervalo de tamaño al que pertenece, si bien, esta última es una información que sólo podrá difundirse si la unidad informante no manifiesta su disconformidad. Esta excepción a la preservación del secreto estadístico debe hacerse constar en los instrumentos de recogida de la información<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> Incluso aunque nos centrásemos en la cuarta definición que nos da la *Real Academia Española* de acuerdo con la cual «propagar» consiste en «extender el conocimiento de algo o la afición a ello» no puede eludirse el problema ya que, ¿cuántas comunicaciones singulares pueden realizarse sin que se esté procediendo a «extender el conocimiento»?

<sup>185</sup> Según lo dispuesto en los tres primeros apartados del artículo 16 de la LFEP. De nuevo, la redacción de la LFEP genera alguna duda: parece que se trata de directorios configurados por la propia Administración con los datos a que se refiere el artículo 16.1 de la LFEP (aunque no se dice expresamente en ninguna parte); confirmaría esa interpretación el reconocimiento a los interesados de un derecho de acceso a los datos personales y de rectificación de los posibles errores que contengan que les otorga el apartado cuarto del mismo artículo. De hecho, el principal directorio de empresas en España no sólo está confeccionado por la Administración, sino por la Administración estadística en el ámbito de la función estadística pública, y más concretamente, por el Instituto Nacional de Estadística. Se trata del Directorio Central de Empresas (DIRCE) disponible en la página web del propio INE en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft37%2Fp201&file=inebase&L=0> (última visita: 20/12/2014). Éste reúne en un sistema de información único a todas las empresas españolas y a sus unidades locales ubicadas en el territorio nacional. Su objetivo básico es hacer posible la realización de encuestas económicas por muestreo. Se actualiza una vez al año, generándose un nuevo sistema de información a 1 de enero de cada período. Se publica una explotación estadística de los resultados para empresas y unidades locales, desglosados por Comunidades Autónomas según condición jurídica, actividad económica principal y estrato de asalariados asignado.

El secreto estadístico, como obligación de no difundir determinado tipo de información, no sólo recae sobre los servicios estadísticos en cuanto órganos administrativos, sino sobre el personal estadístico, esto es, sobre el personal dependiente de los servicios estadísticos, sean éstos estatales, autonómicos o de las Corporaciones Locales, y sobre cuantas personas, físicas o jurídicas, tengan conocimiento de datos que estén amparados por el secreto estadístico por su participación eventual en cualquiera de las fases del proceso estadístico en virtud de contrato, acuerdo o convenio, manteniéndose el deber de guardarlo incluso cuando concluya su vinculación a los servicios estadísticos o sus actividades profesionales (artículo 17 de la LFEP).

Por lo que respecta a la vigencia temporal del secreto estadístico, ésta se iniciará desde el momento en que se obtengan los datos amparados por esta figura, de acuerdo con el artículo 19 de la LFEP. El precepto menciona una obtención de datos, lo que nos orienta hacia la recepción de los datos procedentes de fuentes ajenas a los propios servicios estadísticos, sean unidades informantes o registros administrativos. Sin embargo, ¿no sería más adecuado que se hubiera previsto que la vigencia temporal del secreto estadístico se iniciase en el mismo instante en que los datos que puedan situarse bajo la cobertura de esa figura fueran poseídos por el correspondiente servicio estadístico? Hay informaciones que pudiendo encajar en la definición de datos personales del artículo 13.2 de la LFEP no se obtienen del exterior, sino que son generados por la propia Administración estadística.

Cuando la información amparada por el secreto estadístico se refiera a personas físicas, no podrá ser consultada públicamente salvo consentimiento expreso de los afectados, hasta que transcurran veinticinco años desde su muerte, si se conociera dicha fecha, o en otro caso, de cincuenta años a contar desde la fecha de la obtención de los datos. (artículo 19.2 de la LFEP)<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Se prevé que, siempre que hubieran transcurrido, al menos, veinticinco años desde que se recibió la información por los servicios estadísticos, puedan facilitarse datos protegidos por el secreto estadístico a quienes acrediten un interés legítimo, excepcionalmente y en el marco del procedimiento que se establezca reglamentariamente (artículo 19.3 de la LFEP). Puesto que ese procedimiento no ha llegado a regularse podemos considerar que se trata de una previsión sin repercusiones en la práctica.

En el caso de los datos relativos a personas jurídicas, la duración mínima del secreto será de quince años. Reglamentariamente, y en función de las características de la encuesta en la que se enmarcase su recogida, se podrán establecer períodos inferiores a los cincuenta años (artículo 19.4 de la LFEP)<sup>187</sup>.

La LFEP también establece la obligación de que los datos amparados por el secreto estadístico se guarden en condiciones de seguridad<sup>188</sup> que impidan los accesos no autorizados a aquéllos (artículo 18.2) así como su destrucción cuando su conservación ya no sea necesaria para el desarrollo de las operaciones estadísticas (artículo 18.1).

### 3. EL SECRETO ESTADÍSTICO EN LA NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En la actualidad la mayor parte de las Comunidades Autónomas han dictado leyes de estadística que regulan la competencia que han asumido por sus respectivos Estatutos en este ámbito. En tal sentido, la única excepción la constituye la Comunidad Autónoma de Aragón, que todavía no ha dictado ninguna Ley al respecto, encontrándose contemplada esta materia en una simple norma reglamentaria, el Decreto 208/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea el Instituto Aragonés de Estadística y se regula su funcionamiento. Por lo demás, nada nuevo aporta esta norma, dado que en relación con el secreto estadístico sencillamente se remite en su artículo 2.1 a la regulación de la LFEP, puesto que según el mismo, «el Instituto Aragonés de Estadística desarrollará la actividad estadística que corresponda a la Diputación General de Aragón, sometido al deber de secreto estadístico en los términos establecidos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, reguladora de la Función Estadística Pública».

En el resto de Comunidades Autónomas, todas sus Leyes de Estadística han dedicado un mínimo de atención al secreto estadístico, prueba incontestable de que sus

---

<sup>187</sup> Nuevamente nos encontramos con la remisión a una norma reglamentaria que no ha llegado a promulgarse.

<sup>188</sup> La LFEP habla de guardarlos bajo «claves, precintos o depósitos especiales».

respectivos legisladores han considerado el reconocimiento de esta figura como un principio propio de la regulación de la función estadística pública que desarrollan<sup>189</sup>; el esquema de la regulación del secreto estadístico que ofrecen todas estas leyes es básicamente el mismo.

Comenzaremos por hacer referencia a la definición legal del secreto estadístico que ofrecen algunas de estas normas. Como acertadamente observa MEREDIZ MONTERO<sup>190</sup>, sólo cinco Comunidades Autónomas (Andalucía, Canarias, Islas Baleares, Murcia y Extremadura) definen explícitamente lo que se entiende por secreto estadístico, utilizando todas la misma definición que la ley andaluza (la más antigua) recoge en su artículo 9, según el cual, «a los efectos de la presente Ley, se entiende por secreto estadístico aquel conocimiento que una persona posee como consecuencia de su actividad estadística y respecto del cual tiene la obligación de no divulgar, comunicar ni actuar sobre la base de dicho conocimiento». Solamente faltaría aquí un matiz: el de precisar que el conocimiento ha de ser de datos personales o individuales, puesto que de lo contrario la definición podría también venir referido a cualquier información, afecte o no a los titulares de los datos, que haya sido adquirido con ocasión de su participación en el proceso estadístico.

---

<sup>189</sup> Los artículos dedicados al secreto estadístico en las distintas Leyes autonómicas de estadística son: en la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE de 9 de enero de 1990), los artículos 9 a 13; en la Ley 7/2006, de 3 de noviembre, de Estadística del Principado de Asturias (BOE de 3 de enero de 2007), los artículos 11 a 16; en la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE de 20 de marzo de 1991), los artículos 18 a 24; en la Ley 4/2005, de 5 de octubre, de estadística de Cantabria (BOE de 8 de noviembre de 2005), los artículos 31 a 38; en la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha (BOE de 16 de julio de 2002), los artículos 15 a 20; en la Ley 7/2000, de 11 de julio, de Estadística de Castilla y León (BOE de 12 de agosto de 2000), los artículos 32 a 38; en la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña (BOE de 2 de febrero de 1999), sus artículos 24 a 33; en la Ley 5/1990, de 7 de junio, de Estadística de la Comunidad Valenciana (BOE de 1 de agosto de 1990), los artículos 20 a 26; en la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE de 9 de mayo de 2003), los artículos 13 a 18; en la Ley 9/1988, de 19 de julio, de Estadística de Galicia (BOE de 3 de octubre de 1988), los artículos 24 a 28; en la Ley 3/2002, de 17 de mayo, de Estadística de las Illes Balears (BOE de 13 de junio de 2002), los artículos 7 a 13; en la Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística de la Comunidad de Madrid (BOE de 18 de julio de 1995), los artículos 15 a 22; en la Ley 6/2002, de 25 de junio, de Estadística de la Región de Murcia (BOE de 8 de octubre de 2002), los artículos 15 a 22; en la Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, de Estadística de Navarra (BOE de 28 de agosto de 1997), los artículos 15 a 22; en la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Boletín Oficial del País Vasco de 29 de octubre de 1986), los artículos 19 a 23; en la Ley 2/2005, de 1 de marzo, de Estadística de La Rioja (BOE de 15 de marzo de 2005), los artículos 15 a 22.

<sup>190</sup> MEREDIZ MONTERO, A.: *Historia de la estadística oficial como institución pública...*, ob. cit., pág. 144.

En general, el ámbito objetivo del secreto estadístico incluye los datos relativos a personas físicas o jurídicas que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente como a través de fuentes administrativas<sup>191</sup>. Datos personales a los efectos de la función estadística pública lo serán aquéllos que permitan la identificación directa de los interesados o bien aquéllos que por su estructura, contenido o grados de desagregación permitan la identificación indirecta de los mismos<sup>192</sup>. Debe advertirse, no obstante, respecto a este último inciso, que hay casos, como el de la ley estadística catalana, en su artículo 28.b), o el de la cántabra, en su artículo 38.b), que exceptúan del secreto estadístico «cualquier dato obtenido de los registros administrativos, que estará sujeto a la confidencialidad y a los criterios de difusión que determine la legislación específica que les sea de aplicación»<sup>193</sup>, generando cierta contradicción con la previsión de que el secreto estadístico se extenderá también a los datos obtenidos de fuentes administrativas. Habría que interpretar que se aplicará a la información que traiga origen de fuentes administrativas, siempre que no se trate de registros administrativos<sup>194</sup>.

En cualquier caso, se advierte que la ley catalana de 2005, parte de un planteamiento algo distinto al del artículo 13 de la LFEP y las leyes autonómicas que siguen su modelo, pues en su artículo 25.1 se dice que «el secreto estadístico amparará la totalidad de los datos individualizados de orden privado, personal, familiar, económico o financiero utilizados para elaborar la estadística». Esta aparentemente cerrada enumeración del carácter de los datos personales amparados introduce cierta limitación en la protección. Todavía más seria es la limitación incorporada en el apartado 2 del mismo artículo, pues «en virtud de dicha obligación, los datos individuales de

---

<sup>191</sup> Tal y como establece el artículo 13.1 de la LFEP, contenido que se recoge de una forma u otra por prácticamente todas las leyes autonómicas de estadística. Vid. , por ejemplo, el artículo 15 de la Ley Foral de Navarra; art. 16 de la Ley de Murcia; art. 15 de la Ley de Madrid; art. 7.2 de la Ley de Baleares; artículo 24.2 de la Ley de Galicia; art. 13 de la Ley de Extremadura; art. 20.1 de la Ley Valenciana, etc.

<sup>192</sup> En la línea de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 13 de la LFEP. De hecho, este precepto se halla recogido casi literalmente en las leyes valenciana (art. 20), canaria (art. 19.2), castellano-leonesa (art. 32), madrileña (art. 15), navarra (art. 15), castellano-manchega (art. 15.2), balear (art. 7.2), murciana (párrafo segundo del artículo 16) o extremeña (art. 13.2, aunque los denomina «datos individualizados»).

<sup>193</sup> En un sentido parecido, la ley estadística de las Illes Balears en su artículo 11. c) exceptúa de la aplicación del secreto estadístico «los datos de origen administrativo que no hayan sido aportados por los administrados como información estadística...». No obstante, «esta excepción sólo puede ser ejercida por las unidades legalmente autorizadas y, en consecuencia, los datos aportados a otras unidades para la elaboración de estadísticas quedan automáticamente amparados por el secreto estadístico».

<sup>194</sup> Sólo se nos ocurre la cesión de ficheros de microdatos entre Administraciones como fuente administrativa que no consista en un registro administrativo.

comunicación obligatoria no podrán ser hechos públicos ni comunicados a persona o entidad alguna». Y decimos más sería porque no se están incluyendo los datos suministrados voluntariamente, lo que puede desanimar a posibles colaboradores voluntarios<sup>195</sup>. Estos preceptos sencillamente reproducen lo que la anterior ley catalana de estadística de 1987 establecía en sus artículos 30.2 y 30.3. Sorprendentemente, el contenido del artículo 30.3 de la antigua ley catalana de estadística<sup>196</sup> sirvió de modelo a otras leyes autonómicas que también limitan la protección a los datos de respuesta obligatoria. Es el caso de la ley valenciana (en su artículo 20), de la canaria (artículo 19.2) o de la balear (artículo 8.1).

Lo que ninguna ley autonómica de estadística dice, quizás por darlo por sentado, es que los datos amparados por el secreto estadístico regulado en cada una de ellas serán aquéllos que los servicios estadísticos de cada Comunidad Autónoma recogen y utilizan para la realización de las estadísticas que caen bajo el ámbito de aplicación de la respectiva Ley estadística autonómica, esto es, las estadísticas «de interés de la Comunidad Autónoma» o que al menos no sean «estadísticas para fines estatales» del artículo 149.1.31.<sup>a</sup> de la Constitución.

Esto generará dudas respecto a la regulación que se debe tener en cuenta en la protección que el secreto estadístico proporcione a los datos amparados, sobre todo en el caso de comunicación a efectos estadísticos entre las Administraciones y organismos públicos de los datos personales situados bajo la cobertura desplegada por el secreto estadístico que se posibilita tanto por el artículo 15.1 de la LFEP como por todas las leyes estadísticas autonómicas. Téngase en cuenta que aunque uno de los requisitos que prevé el citado artículo de la LFEP para este tipo de comunicaciones es que los servicios destinatarios de la información dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico (requisito que, como veremos, aunque con ligeras modificaciones de redacción, se reproduce en la legislación autonómica), eso no significa que esta

---

<sup>195</sup> Vid. MEREDIZ MONTERO, A.: *Historia de la estadística oficial como institución pública...*, ob. cit., pág. 144.

<sup>196</sup> Nos referimos a la Ley 14/1987, de 9 de julio, de Estadística (BOE núm. 209, de 1 de septiembre de 1987), norma derogada por la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña.

institución tenga un régimen invariable en todos los casos y circunstancias, surgiendo diferencias de cierta entidad, sobre todo, en la cuestión de su vigencia temporal.

Dejemos constancia de que no se prevé –especialmente en la legislación estatal– ninguna regla de conflicto para resolver los casos de discrepancia entre lo dispuesto en las normativas presuntamente aplicables en función de las Administraciones implicadas. Probablemente lo más operativo (y sencillo) fuera aplicar la regulación del secreto estadístico que corresponda a la legislación a cuyo amparo se está ejerciendo la función estadística pública, con independencia de que los datos originales hayan sido cedidos para fines estadísticos por servicios estadísticos a los que se les aplique una legislación de función estadística pública diferente pues, al fin y al cabo, si los servicios estadísticos de destino no garantizasen un nivel de aplicación de secreto estadístico cuando menos equivalente al establecido en la legislación reguladora de la función estadística pública en cuyo desarrollo, en principio, se habían obtenido, la cesión no podrá autorizarse ni, por supuesto, llevarse a cabo<sup>197</sup>.

Un caso muy llamativo y quizás no muy justificable de extensión del ámbito de aplicación de esta figura lo proporciona la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues dispone que «los resultados estadísticos, cuya difusión y divulgación sea obligada, están amparados por el secreto estadístico hasta el momento en que sean anunciados como oficiales en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» (artículo 12.2). Esta disposición carece de cualquier equivalencia en el resto de la normativa, estatal o autonómica, reguladora del secreto estadístico. La citada Ley, en correspondencia con lo que por secreto estadístico se entiende en la normativa internacional, en el Derecho comparado, en la legislación estatal y en el resto de la legislación autonómica, establece que: «quedarán amparados por el secreto estadístico todos los datos de índole privada, personal, familiar, económica y financiera, que se utilicen en la actividad estadística, pertenecientes a personas físicas y jurídicas» (artículo 9.2). Esta delimitación del objeto amparado por el secreto estadístico es coherente con la finalidad que se le puede atribuir: o bien se trata de ser respetuoso con la intimidad de las personas, físicas o jurídicas (dejando de lado las

---

<sup>197</sup> Tal y como se desprende del artículo 15.1 de la LFEP y preceptos equivalentes en las leyes estadísticas autonómicas.



cuestiones relativas a si existe la intimidad de entidades distintas de las personas naturales), o bien se intenta generar una confianza en las fuentes informantes en que la información que suministran no va a ser utilizada para otras finalidades que las puramente estadísticas, por ejemplo con propósitos fiscales o policiales, lo que redundará en una mayor sinceridad de los suministradores de datos, en una mayor veracidad de la información recabada y, en definitiva, en una mayor calidad de las encuestas. Pero no es posible reconocer ninguna de estas dos finalidades en la extensión del objeto de protección del secreto estadístico a los resultados estadísticos. Éstos, por definición, deben consistir en datos agregados, que de forma fidedigna resuman la información recopilada ofreciendo una imagen fiel de algún aspecto de la realidad social. De ahí que los resultados estadísticos, en sí mismos considerados, siendo fruto de haberse llevado a cabo todas las etapas y fases del proceso estadístico, no pueden perjudicar en modo alguno la intimidad o la privacidad de las personas porque ofrecen información que no se refiere a nadie concreto e individualizado, sino a la sociedad en su conjunto. Y por eso mismo, respecto a la otra finalidad que el secreto estadístico puede perseguir, es decir, la de generar una confianza en las fuentes de información que repercuta favorablemente en la calidad de las estadísticas, sólo puede decirse que dicha confianza no se verá atacada o reforzada un ápice por el hecho de que esta institución extienda su protección a los resultados estadísticos hasta que se publiquen oficialmente. Evidentemente, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede legítimamente considerar secretos los resultados de las estadísticas que realice en ejecución del Plan Estadístico Andaluz hasta que se publiquen en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, pero esa obligación de no difundir no será exactamente «secreto estadístico» sino algún tipo de secreto profesional, pues no basta para que el secreto sea calificado de «estadístico» con que el deber de no divulgar recaiga sobre cualquier información que de algún modo tenga relación con la función estadística pública.

Respecto al ámbito subjetivo del deber en que el secreto estadístico consiste, tienen la obligación de mantenerlo todas las personas<sup>198</sup>, organismos o instituciones de

---

<sup>198</sup> En principio referido al personal de los servicios estadísticos. En algunos casos se especifica expresamente que deben considerarse afectados por el deber de secreto estadístico las personas físicas o jurídicas ajenas a la Administración respectiva que colaboran temporalmente en el proceso estadístico en virtud de contrato, convenio o acuerdo: artículo 13 de la ley andaluza; artículo 20.2 de la ley navarra; o artículo 36.2 de la ley castellano-leonesa.

cualquier naturaleza<sup>199</sup>, que intervengan en cualquiera de las fases del proceso estadístico<sup>200</sup>, perdurando aún después de que las personas obligadas a guardarlo hayan concluido sus actividades profesionales o su vinculación a los servicios estadísticos<sup>201</sup>. También pueden quedar sujetos al deber de secreto estadístico quienes, aún no participando en el proceso estadístico, tuvieran conocimiento de datos amparados por el mismo a causa del quebrantamiento del deber de secreto por parte de los obligados a cumplirlo<sup>202</sup>.

Se contemplan, ordinariamente, una serie de supuestos que son considerados excepciones al secreto estadístico, haciendo referencia, de ese modo, a datos que no son amparados por el mismo:

a) los que son de conocimiento público y no afectan a la intimidad de las personas<sup>203</sup>;

b) los directorios que sólo contienen como datos las simples relaciones de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos de cualquier tipo, con sus denominaciones, emplazamientos, indicadores de actividad, tamaños y otras características generales incluidas habitualmente en los registros o los directorios de difusión general<sup>204</sup>;

---

<sup>199</sup> No obstante, el inciso inclusivo de los organismos e instituciones no está generalizado en la legislación estadística autonómica, aunque puede encontrarse en muchas de ellas como, por ejemplo, en el artículo 24.1 de la ley catalana o en el artículo 26.1 de la ley gallega.

<sup>200</sup> El artículo 31 de la ley estadística de Cataluña pretende asegurar que los obligados son conscientes de su deber, estableciendo que «deben firmar una declaración solemne de que son conocedores de la normativa reguladora del secreto estadístico y se comprometen a cumplirla».

<sup>201</sup> Aunque este inciso, por el que la vigencia del deber se extiende más allá de la de la relación mediante la que se obtuvo el acceso a los datos, se omite en la ley balear (art. 12.1).

<sup>202</sup> En este sentido, véanse el artículo 14, apartado 3 de la ley estadística asturiana; el artículo 22.3 de la ley vasca; el artículo 22.2 de la ley canaria; o el artículo 17.3 de la ley extremeña.

<sup>203</sup> Como establece el art. 17. a) de la Ley riojana; art. 22.1 de la ley navarra; art. 22.1 de la Ley madrileña; art. 11. a) de la ley balear; art. 28.a) de la ley catalana; art. 38.a) de la ley cántabra; y el artículo 13.1 de la ley asturiana. Por su parte, el art. 22.1 de la ley murciana se refiere en este sentido a «cualquier dato que no afecte a la intimidad de las personas».

<sup>204</sup> Como se dice el art. 28.c) de la ley catalana; el art. 22.3 de la ley madrileña; el art. 22.3 de la ley navarra; el art. 20.1 de la ley canaria; el art. 13.2 de la ley asturiana, etc.

c) los directorios de edificios y de viviendas que sólo contienen como datos los identificadores, el emplazamiento, el tipo de unidad y otras características generales que se incluyen habitualmente en los registros o los directorios de distribución general<sup>205</sup>;

d) y los datos protegidos cuando el interesado manifieste por escrito su renuncia a la protección del secreto estadístico<sup>206</sup>.

El secreto estadístico implica la obligación de no divulgar ni comunicar el conocimiento que una persona posea como consecuencia de la actividad estadística, así como la obligación de no actuar sobre la base de dicho conocimiento. Por ello, se prohíbe la utilización de los datos amparados por el secreto estadístico para fines distintos de los estadísticos y especialmente para finalidades fiscales y policiales<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> En este sentido se pronuncia el art. 28.d) de la ley catalana; el art. 22.4 de la ley madrileña; el art. 22.4 de la ley navarra, etc. El art. 20.2 de la ley canaria se refiere a «las relaciones nominales de carácter personal que no contengan más datos que la simple referencia de identificación personal y que hayan sido publicadas o sean de conocimiento público».

<sup>206</sup> La fórmula que utiliza la LFEP consiste en la prohibición de la consulta de los datos protegidos antes de que haya transcurrido un plazo determinado, salvo que medie «consentimiento expreso» del afectado, expresión que también utilizan el art. 20.2 de la ley castellano-manchega, el art. 38.2 de la ley castellano-leonesa o el art. 17.d) de la ley riojana, que además de expreso, exige que se manifieste «por escrito», al igual que el art. 22.3 de la ley murciana; el art. 18.3 de la ley canaria habla de «cuando lo autoricen, por escrito, los afectados», como el art. 9.4 de la ley andaluza. La posibilidad de renunciar por escrito a la protección del secreto estadístico se contempla, por ejemplo, en el art. 22.5 de la ley navarra; en el art. 22.5 de la ley madrileña; en el art. 28.e) de la ley catalana o en el art. 21.4 de la ley vasca. Únicamente las leyes gallega y valenciana no contemplan la posibilidad de consentir la consulta o de renunciar a la aplicación del secreto estadístico; quizás podría justificarse en el caso de la norma gallega porque es anterior a la LFEP (aunque la del País Vasco también lo es y sí reconoce esa posibilidad); el caso valenciano es más llamativo, pues contaba ya con el modelo de la completa regulación que proporcionaba la LFEP. Destaca la regulación que de la renuncia hace la Ley de Estadística del Principado de Asturias, porque en el segundo párrafo del apartado 2 de su artículo 15 se posibilita al interesado que renuncia que module el alcance de dicha renuncia, siendo la única Ley autonómica de estadística que prevé semejante posibilidad: «La renuncia al derecho de secreto estadístico podrá tener carácter general o estar limitada a unos usos determinados, debiendo en este último caso mantenerse el secreto estadístico en relación con usos distintos de los autorizados».

<sup>207</sup> Las leyes estadísticas que ya incorporan una definición del secreto estadístico, como ya hemos visto, mencionan en la misma una parte de estas obligaciones o prohibiciones que implica esta institución: la de no divulgar, comunicar ni actuar sobre la base del conocimiento de los datos personales o individuales. Así, sólo se necesita añadir en un párrafo aparte la de que no podrán ser utilizados con fines distintos de los estadísticos que justificaron su obtención (art. 11.1 de la Ley andaluza; art. 18.4 de la ley canaria; art. 19 de la Ley de Murcia; art. 10.1 de la ley balear). En la ley de Extremadura (art. 14.2) se utiliza una expresión algo distinta: «Los datos amparados por el deber de secreto estadístico sólo podrán ser conocidos y utilizados por quienes deban emplearlos para la realización de las estadísticas y exclusivamente para dicha finalidad». Las leyes estadísticas de Cataluña y Valencia se refieren a los datos de respuesta obligatoria, que no podrán ser hechos públicos ni comunicados (artículo 25.2 en el primer caso; artículo 22, en el segundo). La ley gallega afirma que «Los datos individuales facilitados por razones estadísticas no se podrán usar en caso alguno para finalidades fiscales o policiales ni para cualquiera otra distinta de aquélla para la que han sido solicitados» (artículo 24.3). La expresión «no

Centrando nuestra atención ahora en la vigencia temporal del secreto estadístico de acuerdo con lo establecido por las distintas leyes autonómicas dictadas en la materia, debemos destacar que es, precisamente en este punto, donde más diferencias se aprecian, comparando aquéllas unas con otras entre sí, o con respecto a la LFEP. Toda la legislación autonómica señala, coincidiendo con lo dispuesto por el artículo 19.1 de la LFEP, que el inicio de la obligación de guardar el secreto estadístico se produce en el momento en que se obtiene la información por él amparada. Pero en cuanto a la duración del deber al que nos referimos, no hay más remedio que buscar la ley que resulte aplicable en cada caso, es decir, la reguladora de la función estadística en cuyo ámbito se esté llevando a cabo el tratamiento de los datos personales, para comprobar lo que se dispone sobre el particular.

Así encontramos leyes que prevén una vigencia del secreto estadístico de cien años que podría reducirse a sesenta a los efectos de facilitar datos amparados a quienes acrediten un interés legítimo pero sólo para la realización de actividades de análisis histórico<sup>208</sup>. Otras establecen que los datos protegidos por el secreto estadístico se puedan consultar cuando hayan transcurrido, al menos, veinticinco años desde la muerte del titular o cincuenta desde el suministro de la información<sup>209</sup>. Hay normas que establecen regímenes temporales distintos del secreto estadístico en función de que se trate de datos correspondientes a personas físicas o jurídicas: para los primeros se establece una regla como la anterior, mientras que para los segundos, el plazo de vigencia se limita a quince años<sup>210</sup> o al que se establezca reglamentariamente<sup>211</sup>; en

---

difundir ni comunicar y no actuar sobre la base de ese conocimiento» con ligeras variaciones es utilizada por las leyes vasca (artículo 19.1), madrileña (art. 16), navarra (art. 16), castellano-leonesa (art. 32.3) y castellano-manchega (art. 15.3).

<sup>208</sup> Como en los artículos 21.1, 2 y 3 de la ley estadística vasca, en el 27.1 y 2 de la gallega o el artículo 26 de la valenciana. En el caso vasco se permite, transcurrido dicho plazo, que los datos amparados por el secreto estadístico se faciliten únicamente a quien acredite tener interés legítimo, y sólo a efectos de análisis y estudio y mediante autorización administrativa dictada en procedimiento individualizado. Por lo que se puede afirmar legítimamente que en el caso vasco, la vigencia de esta figura es, en realidad, indefinida, aunque es cierto que a partir de los cien años, la vigencia se mantiene debilitada.

<sup>209</sup> Como en el artículo 18.3 de la ley estadística canaria, el artículo 22.3 de la ley murciana o en el artículo 9.4 de la andaluza. Esta última contempla la posibilidad de que, dependiendo de las características de cada encuesta, se puedan establecer períodos inferiores a los indicados en la regla general, previo informe del Consejo Andaluz de Estadística.

<sup>210</sup> Como en el artículo 22, apartados 6, 7 y 8 de la ley madrileña; el artículo 22, apartados 6, 7 y 8 de la ley navarra; el artículo 38.d) y e) de la ley cántabra, o el artículo 15.4, 5 y 6 de la ley extremeña.

<sup>211</sup> Como en el artículo 38.4 de la ley castellano-leonesa; en el artículo 20.4 de la ley castellano-manchega; en el artículo 15.4 de la ley asturiana; o en el 9.3 de ley balear.

algún supuesto, se añade algún supuesto que excepciona ese régimen general<sup>212</sup>. También podemos encontrar leyes que no hacen ninguna referencia al tiempo durante el que esta figura despliega su cobertura<sup>213</sup>.

Lo que sí es objeto de reconocimiento generalizado es que los datos amparados por el secreto estadístico puedan ser comunicados, a efectos exclusivamente estadísticos, a otras unidades estadísticas de las Administraciones Públicas, siempre que se cumplan una serie de requisitos que habrán de ser comprobados por la unidad estadística que los tenga en custodia y que consisten en que dichas unidades desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y hayan sido expresamente designadas de acuerdo a la legislación vigente como sujetos del secreto estadístico; que la información a transferir esté relacionada justificadamente con las funciones estadísticas que dichas unidades tengan encomendadas; y que los servicios o unidades estadísticas dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico<sup>214</sup>. En varios casos, las leyes autonómicas prevén la posibilidad de permitir a los institutos de investigación científica y a los investigadores el acceso a los datos amparados por el secreto estadístico que no permitan una identificación directa de las personas y que dichas instituciones o personas cumplan las condiciones que se establezcan en orden a garantizar la protección física e informática de los datos amparados y a evitar cualquier riesgo de divulgación ilícita<sup>215</sup>.

También es generalizada la previsión de la obligación (aunque no siempre entre los artículos que en cada ley se destinan a la regulación del secreto estadístico) de los

---

<sup>212</sup> Según el artículo 38.3 de la ley castellano-leonesa, el 15.3 de la ley asturiana y el 9.2 de la ley balear, excepcionalmente, y siempre que hayan transcurrido al menos veinticinco años desde que se recibió la información, se podrán facilitar los datos amparados a quienes acrediten tener un interés legítimo.

<sup>213</sup> Ese es el caso de la nueva ley de estadística de Cataluña que en rigor, no contiene ninguna norma relativa a la vigencia temporal del secreto estadístico. Sobre su inicio, puesto que el artículo 25.1 de esta Ley dispone que «el secreto estadístico ampara todos los datos individualizados de carácter privado personal, familiar, económico o financiero, utilizados para elaborar la estadística obtenidos tanto directamente de la persona informante como de fuentes administrativas...», habrá que entender que se aplica el secreto estadístico a tales datos y desde el mismo instante en que puedan ser utilizados a los fines señalados, esto es, desde que los servicios estadísticos correspondientes los tengan a su disposición: desde el momento en que se obtenga el conocimiento de la información protegida. En relación con el término final, de la ausencia de previsión al respecto parece desprenderse que la vigencia temporal del secreto estadístico es indefinida, conclusión que también resultaría de la ausencia de previsión al respecto de la ley riojana.

<sup>214</sup> Como establece el artículo 17 de la ley madrileña; el art. 17 de la ley navarra; el art. 18 de la ley riojana; el art. 33 de la ley vasca; el art. 11.2 de la ley asturiana, etc.

<sup>215</sup> Como dispone el artículo 10.4 de la ley balear; el art. 16.3 de la ley castellano-manchega; el art. 18 de la ley murciana; el art. 34 de la ley cántabra, etc.

órganos estadísticos de custodiar y conservar la información recogida con destino a la elaboración de estadísticas, aun después de haberse difundido los correspondientes resultados, debiendo adoptar las medidas de seguridad necesarias para garantizar los principios de las respectivas leyes<sup>216</sup>. Una de las medidas que en garantía del secreto estadístico se exigen es la de la disociación de los datos, es decir la separación de la información que pueda dar lugar a la identificación de los informantes (como nombre o dirección) del resto de la información recopilada, que en última instancia, es la que verdaderamente se utiliza para la elaboración de las estadísticas y la obtención de resultados<sup>217</sup>.

Casi todas las Leyes estadísticas autonómicas suelen cerrar la regulación que dedican al secreto estadístico con una referencia al incumplimiento del mismo, haciendo uso de fórmulas en las que se afirma que el quebrantamiento del deber de secreto estadístico podrá dar lugar a indemnización por los daños y perjuicios causados, sin perjuicio de las responsabilidades penales, disciplinarias o patrimoniales que resulten exigibles según lo dispuesto en cada una de las propias leyes o en el resto del ordenamiento jurídico<sup>218</sup>.

#### 4. EL SECRETO ESTADÍSTICO EN EL DERECHO COMPARADO

##### 4.1 *El secreto estadístico en Francia*

En Francia, las estadísticas oficiales son producidas por las oficinas estadísticas ubicadas en los diferentes departamentos gubernamentales. Estas oficinas constituyen el sistema estadístico oficial francés que, probablemente, sea uno de los que mejor encarnen la filosofía del sistema estadístico nacional unitario en Europa. Hasta tal punto es así que en la página web del INSEE<sup>219</sup> (*Institut National de la Statistique and des*

---

<sup>216</sup> Así se dispone en el art. 27 de la ley catalana; el art. 12 de la ley madrileña; el art. 23.a) de la ley murciana; el art. 17.1 de la ley asturiana, etc.

<sup>217</sup> Como en el art. 20.7 de la ley vasca; el art. 25.2 de la ley gallega; el art. 11.2 de la ley andaluza; el art. 23.2 de la ley valenciana; etc.

<sup>218</sup> Vid. art. 23 de la ley del País Vasco; art. 28 de la ley gallega; art. 25 de la ley valenciana; art. 24 de la ley canaria; art. 33 de la Ley catalana, etc.

<sup>219</sup> [www.insee.fr](http://www.insee.fr) (última visita: 22/12/2014).

*Études Économiques*) se habla de una «identidad fuerte» de las estadísticas oficiales. La relativa consistencia<sup>220</sup> del sistema estadístico oficial se debe tanto a las funciones que tienen atribuidas las citadas oficinas, como a las normas bajo las que éstas operan<sup>221</sup>.

El sistema estadístico oficial opera como un todo que recoge los datos necesarios para obtener los resultados cuantitativos que se precisan, generando la información estadística sobre la que se puede basar el debate público. Construye y calcula los principales índices e indicadores para la evaluación de las condiciones demográficas, económicas, sociales y ambientales de Francia y de su población.

Entre las más o menos veinte oficinas estadísticas ministeriales que constituyen el sistema estadístico oficial francés, el INSEE<sup>222</sup> juega un papel central asegurando la coherencia general del conjunto. El INSEE es una Dirección General del Ministerio de Economía, Finanzas e Industria, con una dotación de plantilla de más de 5000 efectivos y delegaciones repartidas a lo largo y ancho del país.

---

<sup>220</sup> Las características fundamentales de este sistema estadístico francés son, según el INSEE: a) La existencia de un marco jurídico e institucional único: la legislación básica sobre las estadísticas oficiales regula de manera uniforme la obligación legal de suministrar información, la coordinación entre sus distintas unidades y el secreto estadístico. b) Una presencia generalizada de las oficinas del sistema estadístico francés en los órganos gubernamentales centrales: los estadísticos del sector público están presentes en la estructura de casi todos los Departamentos Ministeriales, en muchos organismos públicos, e incluso en entidades del sector privado que llevan a cabo misiones de servicio público. c) La coordinación institucionalizada de todo el sistema mediante la acción del Consejo Nacional de Información Estadística. d) La combinación de la investigación y el análisis y la producción estadística propiamente dicha. e) La clara contribución del sistema estadístico oficial francés en el desarrollo del marco conceptual y metodológico a nivel tanto europeo como mundial a través de su presencia en distintas organizaciones y organismos internacionales.

<sup>221</sup> El texto legal básico acerca de las estadísticas públicas es la Ley núm. 51-711, de 7 de junio de 1951 (modificada) sobre la obligación legal, la coordinación y la confidencialidad en el ámbito de la estadística. Esta Ley ha sido modificada y actualizada desde su promulgación. El legislador también ha de garantizar que las normas comunitarias se incorporan a la legislación francesa. La Ley de 1951 regula los principios más importantes con el fin de garantizar la calidad de la producción de las estadísticas públicas, determinando las principales normas relativas a las condiciones en las que las operaciones estadísticas deben llevarse a cabo, es decir, la inclusión en un Programa Estadístico, la confidencialidad y la obligación de responder. Además de las normativas específicas relativas a la información estadística, Francia también cuenta con una legislación específica que cubre el tratamiento de los datos informatizados que también se aplica al procesamiento de datos estadísticos. Se trata de la Ley sobre archivos de datos y libertades civiles de 1978, cuya última reforma, de 6 de agosto de 2004, ha servido para transponer diversas directivas europeas.

<sup>222</sup> Su marco normativo viene dado, fundamentalmente, por la Ley núm. 46-854, de 27 de abril de 1946, modificada, sobre asignación y derogación de créditos para el año fiscal 1946, y el Decreto núm. 46-1432, de 14 de junio de 1946, modificado, para la aplicación de los artículos 32 y 33 de la Ley núm. 46-854, de 27 de abril de 1946, relacionados con el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE).

Por lo que se refiere a la regulación del secreto estadístico en Francia, debemos decir que esta institución está garantizada por dos grupos de textos normativos: las normas de carácter nacional y las establecidas por la Unión Europea que resultan aplicables en todos los Estados miembros. Ya tuvimos ocasión de referirnos a este segundo tipo de normas con motivo de su aplicación en España.

En el nivel nacional, el secreto estadístico se define en la Ley núm. 51-711 de 7 de junio de 1951, modificada, relativa a la obligación, coordinación y confidencialidad estadística. De acuerdo con la Ley, está prohibida la comunicación de los datos relativos a la vida privada y familiar, y más en general, de cualquier acto o comportamiento de naturaleza privada que haya sido compilado durante una encuesta estadística. El secreto estadístico, tal y como es definido por la Ley de 1951, se aplica a toda información individual obtenida por los servicios estadísticos públicos, pero sus disposiciones difieren en función de si la información viene referida a la conducta de las personas privadas o si se trata de información económica y financiera. No obstante, esta institución, que implica la confidencialidad de los datos individuales recogidos durante las encuestas estadísticas, da lugar tanto a la protección de la vida privada, por un lado, como de los intereses económicos de los agentes que operan en el mercado, por otro.

En el artículo 6 de la Ley núm. 51-711 de 7 de junio de 1951 se hace una clara distinción entre dos tipos de informaciones individuales que pueden constituir el contenido de los cuestionarios de una encuesta: la información relativa a «la vida privada y familiar y, más en general, a los hechos y comportamientos de carácter privado» por una parte, y a la información «de naturaleza económica o financiera», por otra. La Ley sólo contempla estos dos tipos de información individual<sup>223</sup> de los que, no obstante, no

---

<sup>223</sup> El artículo 6 de la Ley de 1951 se refiere a la «información individual». Sin embargo, no la define. En el momento en que se adoptó la Ley (junio de 1951) la expresión no era ambigua: se refería a los cuestionarios en papel recogidos durante las propias encuestas. Como resultado, la información relativa a un individuo permanecía unida al papel en que estaba escrita y era, por tanto, inevitablemente, de naturaleza personal. Pero desde entonces se han producido avances significativos en el campo de las tecnologías de codificación y grabación de datos, captación y reproducción. Así, es posible procesar información individual sin que se pueda, sin embargo, identificar a la persona a la que la información se refiere. La jurisprudencia relativa a la interpretación de este término sigue basándose en conceptos que reflejan las condiciones existentes cuando el único formato utilizado para la información era el papel. Como resultado, la información individual ha llegado a ser considerada como información en la que resulta posible hacer una identificación directa o indirecta, como se define a continuación. Esta definición es válida para todas las unidades estadísticas, ya sean personas físicas o jurídicas. Para las



se da una definición precisa<sup>224</sup>, siendo en ocasiones difícil clasificar los datos recogidos como pertenecientes a una u otra categoría. Sin embargo, este es el marco proporcionado por la legislación francesa, por lo que debe considerarse que toda la información recopilada por los servicios estadísticos podrá encuadrarse en alguna de ellas. Lo que no puede ocurrir es que una información obtenida a través de una encuesta estadística no esté amparada por la regulación del secreto estadístico.

Para obtener información individual perteneciente a «hechos y comportamientos de carácter privado», el período de tiempo durante el cual no se permite la comunicación es setenta y cinco años, o veinticinco años tras la muerte de la persona a la que la información vaya referida, lo que ocurra primero<sup>225</sup>. En el caso de la información

---

personas físicas, se trata de un concepto un poco menos estricto que el de «datos personales» en el Derecho francés. Para que la información encaje en el concepto de «datos personales», el titular sólo tiene que ser identificable por alguien, pero no necesariamente la persona que por lo general tiene acceso a dicha información. Para que la información sea considerada como «individual», ha de ser posible que la identificación sea realizada por la persona que tiene acceso a los datos mismos, bien directa, bien indirectamente, gracias a otras informaciones en su poder (archivos, directorios, listas...). Esta definición asigna a la expresión «información individual» un significado que lo relaciona con la persona que tiene acceso a la información. Por ejemplo, la información que contiene un identificador a efectos impositivos sería información individual para la Dirección General de Finanzas Públicas, pero no lo sería así para un ciudadano común que no sabe cómo averiguar el nombre de la persona a partir de un número de identificación fiscal. Esa interpretación permite la difusión de información para determinados destinatarios, cumpliendo con los requisitos del secreto estadístico, mientras que la divulgación de la misma información a otros destinatarios, constituiría un incumplimiento de esta confidencialidad. Obviamente, la información disponible a través de Internet no permite esta distinción que, sin embargo, debe hacerse (vid. *Guide du secret statistique*, ob. cit., pág. 25).

<sup>224</sup> Según la *Guide du secret statistique* publicada por el INSEE, disponible en <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/statistique-publique/guide-secret-18-10-2010.pdf> (última visita: 22/12/2014), en su versión actualizada a 18 de octubre de 2010 (pág. 10), esta distinción suele interpretarse del siguiente modo: por un lado estaría la información recogida en las encuestas de hogares y, por otro, la información recogida de encuestas a empresas. Aunque puede que la distinción no sea demasiado satisfactoria, debe reconocerse que las encuestas a empresas rara vez recopilan información sobre hechos y comportamientos de carácter privado, mientras que las encuestas de hogares pueden contener información que sea principalmente de naturaleza económica o financiera, como ocurre con la encuesta de presupuestos familiares.

<sup>225</sup> Aunque hay que señalar que el artículo L.213-2 del Código del Patrimonio francés establece ciento cinco años (o veinticinco años después de la muerte del interesado, lo que antes acontezca) como el período durante el cual esta información no puede ser comunicada cuando la información se refiera a menores de edad. Por lo tanto, para las personas que todavía estén vivas o hayan fallecido hace menos de 25 años, la información contenida en los censos de 1921, 1926 y 1931 sólo se podría comunicar si se refiere a personas que eran adultos en ese momento, es decir, relativa a los nacidos antes de 1900, 1905 ó 1910, respectivamente. Los artículos 40, 56, 76 y 99 del Código de Procedimiento Criminal francés también prevén excepciones al carácter absoluto del secreto estadístico. El artículo 40 citado obliga a cualquier empleado de un servicio estadístico que, en el ejercicio de sus funciones, tenga conocimiento de la comisión de un delito o falta, a notificarlo al Ministerio Fiscal de manera inmediata. En tal caso, no estará obligado por las reglas del secreto estadístico. Cabe señalar que la aplicación de este artículo podría dificultar la recogida de información estadística en el marco de encuestas sobre la delincuencia, la violencia, etc. Aunque el artículo obligue a los empleados del INSEE y de los servicios estadísticos

individual de carácter económico o financiero, el plazo aplicable para que pueda accederse a la misma será de veinticinco años.

Excepto que haya una decisión de la Administración registral en ese sentido que requiere dictamen previo emitido por el Comité del Secreto Estadístico, la Ley no permite la comunicación de la información individual contenida en los cuestionarios de la encuesta<sup>226</sup>. Pero ninguna de las excepciones que la normativa contemple<sup>227</sup> puede servir para que la información protegida sea utilizada con finalidades tributarias o de sanciones económicas<sup>228</sup>. Este es uno de los principales criterios utilizados por el Comité de Secreto Estadístico cuando configura la opinión que se incluye en su dictamen<sup>229</sup>.

Si un funcionario público divulga información protegida por esta institución a un tercero, y éste difunde ampliamente la información recibida, la Ley prevé sanciones sólo contra el funcionario que fue el primero en quebrantar el secreto estadístico<sup>230</sup>.

El artículo 6 bis de la Ley núm. 51-711 de 7 de junio de 1951 dispone la creación del Comité del Secreto Estadístico que tiene el mandato de adoptar una posición sobre todas las cuestiones relativas a la confidencialidad estadística. Este Comité dará su opinión sobre las solicitudes de comunicación de los datos individuales que hayan sido

---

ministeriales, también es cierto que no se prevé ninguna sanción para el caso de que no se proceda a la debida comunicación al Ministerio Público. Por lo que respecta al artículo 56 del mismo Código, se autoriza a los agentes de la policía judicial a los que se les haya expedido una orden por parte de un juez instructor para tener acceso a todos los documentos que les permitan obtener pruebas sobre la naturaleza de un crimen. Si esto llegara a suceder, se pondría en marcha un procedimiento especial respecto del cual los artículos 76, 97 y 99 regulan determinadas cuestiones específicas.

<sup>226</sup> Salvo cuando un Reglamento de la Unión Europea o una norma de eficacia equivalente prevea la transmisión de datos individuales a Eurostat u otro organismo incluido en la estructura institucional de la Unión Europea.

<sup>227</sup> Junto a las que se mencionan en las dos notas a pie de página anteriores caben otras como la del artículo 84 del Registro de Procedimientos Tributarios. El artículo 83 de esta norma que impone la obligación de todas las Administraciones de comunicar a los servicios fiscales, a petición de éstos, cualquier documento en su poder, sin ninguna posibilidad de negarse por motivos de secreto profesional. Pero la disposición de la Ley de 1951, que se repite en el artículo 84 del Registro de Procedimientos Tributarios es una excepción a esta regla y hace posible invocar motivos de secreto estadístico en respuesta a una solicitud de esa índole.

<sup>228</sup> La expresión «sanciones económicas» también incluye la no concesión de subvenciones o beneficios a los operadores económicos que, por tanto, no se benefician de ellas.

<sup>229</sup> Vid. *Guide du secret statistique*, ob. cit., pág. 11.

<sup>230</sup> El tercero también puede ser castigado, pero las sanciones a aplicarle no están previstas en la Ley de 1951. Hay que hacer hincapié en la dureza de las sanciones previstas para el funcionario público que viole el secreto estadístico: un año de prisión y multa de 15000 euros (vid. *ibidem*, pág. 12).

recogidos de conformidad con la citada Ley. Los destinatarios de las comunicaciones de datos que se hayan producido como consecuencia de decisiones ministeriales adoptadas después de haber recabado la opinión del Comité del Secreto Estadístico aceptarán no comunicar tales datos a tercero alguno. Las funciones encomendadas a este Comité procuran abarcar todos los aspectos de la confidencialidad estadística. Sin embargo, se puede afirmar que su tarea más común es la de emitir dictámenes sobre las solicitudes de comunicaciones de datos individuales que, por lo general, son presentadas por investigadores del ámbito universitario o por un organismo público<sup>231</sup>.

Es indudable el interés que tiene un órgano de estas características, puesto que permite que una instancia independiente de la Administración estadística<sup>232</sup> dilucide las cuestiones problemáticas que puedan plantearse en la aplicación del secreto estadístico, no habiendo necesidad, para ello, de acudir a los Tribunales. Aquí radica uno de los puntos fundamentales de diferenciación del sistema estadístico francés con cualquiera de los operativos en nuestro territorio, puesto que este Comité carece de parangón en ninguna de las leyes estadísticas españolas.

---

<sup>231</sup> El pleno del Comité del Secreto Estadístico puede expedir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7ter de la Ley núm. 51-711, recomendaciones relativas al acceso a los datos individuales transmitidos al INSEE y a los servicios estadísticos ministeriales (transmisión que se produzca en los términos regulados por el artículo 7bis) con la finalidad de realizar investigaciones científicas. A tal fin, si lo estima oportuno, podrá recabar la opinión de la Administración o de la persona jurídica que haya recopilado los datos. En caso de que se produzca una solicitud para comunicar a efectos de investigación, datos de carácter personal la entidad que ha proporcionado al INSEE o a un servicio estadístico ministerial estos datos, por lo general es consultado. La Ley establece que el recabar esa opinión es opcional, pero es práctica habitual el solicitarlo. El Comité del Secreto Estadístico, en su formación plenaria, expide una recomendación de acceso a estos datos para los investigadores; para ello utiliza los mismos criterios que los usados en la ponderación de las comunicaciones de informaciones individuales obtenidas de encuestas estadísticas; también verifica que la solicitud de los datos a comunicar se hace con el propósito de desarrollar una investigación científica. Una vez que el Comité del Secreto Estadístico ha emitido su recomendación, se insta al Ministro de Economía y al Ministro responsable del servicio a cargo de la recogida de los datos en cuestión a que manifiesten su conformidad de manera conjunta a la transmisión; entonces, la autorización es concedida, en última instancia, por la Administración registral (Vid. *Guide du secret statistique*, ob. cit., pág. 17).

<sup>232</sup> Su composición específica y procedimientos de funcionamiento se determinan en el Capítulo II del Decreto núm. 2009-318, de 20 de marzo de 2009, relativo al Consejo Nacional de Información Estadística y al Comité del Secreto Estadístico. Estará presidido por un miembro del Consejo de Estado que será designado por el Vicepresidente del Consejo de Estado e incluye representantes de la Asamblea Nacional y del Senado.

Se prevé el derecho de acceso del INSEE y de los servicios estadísticos ministeriales a todos los datos administrativos que no gocen de un régimen legal especial (artículo 7 bis de la Ley núm. 51-711)<sup>233</sup>.

En cuanto a las transferencias de información relativa a las personas jurídicas, estarán autorizadas en los términos de una decisión conjunta que adoptarán el Ministro de Economía y los demás Ministros interesados.

La información transmitida en virtud del artículo 7bis y con la que sea posible identificar a las personas físicas o jurídicas a las que aquélla se refiera, no podrá ser comunicada en cualquier forma o modalidad por el servicio que haya recibido la información.

El personal del INSEE y de los servicios estadísticos ministeriales, en relación con los datos de los que tengan conocimiento en el ámbito regulado por el artículo 7bis de la Ley núm. 51-711, estarán obligados por el secreto profesional y sujetos a las sanciones previstas en el artículo 226-13 del Código Penal francés<sup>234</sup>. Como puede observarse, la legislación francesa califica expresamente al secreto estadístico como

---

<sup>233</sup> A solicitud del Ministro de Economía y previo dictamen del Consejo Nacional de Información Estadística, la información relativa a personas físicas –con la excepción de los datos relativos a su vida sexual– y la información referente a las personas jurídicas que haya sido recogida en el marco de las competencias que correspondan a una Administración, a una persona jurídica de Derecho Público o a una persona jurídica de Derecho Privado que tenga a su cargo un servicio público, se transferirá al INSEE o a los servicios estadísticos ministeriales, con el único propósito de la producción estadística, salvo que se disponga lo contrario por la normativa aplicable. Si los datos recopilados en las condiciones anteriormente señaladas hacen referencia a la salud de las personas sólo podrán ser comunicados, a solicitud del Ministro de Sanidad, al INSEE o a los servicios estadísticos ministeriales que participen en la definición, ejecución y evaluación de las políticas de salud pública con el fin de producir estadísticas sobre el estado de salud de la población, sobre las propias políticas de salud pública o sobre los componentes de la atención sanitaria y los sistemas de protección social que se ocupan de las enfermedades en la población. Sea como fuere, las modalidades de transmisión de los datos relativos a la salud de personas físicas recogidos de acuerdo con las condiciones descritas, no pueden permitir la identificación de individuos. Según el artículo 7bis de la Ley núm. 51-711, sólo cabe una excepción a esta última obligación, cuando las condiciones para la elaboración de las estadísticas relacionadas con la salud pública que se han mencionado exigen que se permita la identificación directa o indirecta de las personas, ésta se facilitará (en especial a los fines del establecimiento de las muestras estadísticas y de la posibilidad de combinar datos de varias fuentes, de conformidad con las disposiciones de la Ley núm. 78-17, de 6 de enero de 1978, relativa al procesamiento, archivos y libertades relacionadas con los datos electrónicos). Sólo las personas responsables de la operación, que habrán sido designadas para dicha tarea por la persona jurídica autorizada, puede recibir los datos personales relativos a la salud que se hayan transmitido al INSEE o a los servicios estadísticos ministeriales. Después de la utilización de estos datos, los elementos que permitan la identificación de los individuos deben ser destruidos.

<sup>234</sup> Es decir, un año de prisión y 15000 euros de multa.

secreto profesional. Como veremos más adelante, esta caracterización no resultaría adecuada en España.

#### 4.2 *El secreto estadístico en Italia*

En Italia cobra mayor protagonismo que en Francia la actividad estadística de las entidades no estatales (Regiones, Provincias Autónomas, Provincias, Municipios, Cámaras de Comercio, etc.). Sin embargo, esa circunstancia no da pie a la existencia de una pluralidad de sistemas estadísticos. En Italia existe un sistema de información estadística unitario, el *Sistema Statistico Nazionale* (SISTAN). Éste podría definirse como la red de entidades tanto públicas como privadas que surten al país y a las organizaciones internacionales de la información estadística de carácter oficial y que fue constituida por el Decreto Legislativo núm. 322 de 1989<sup>235</sup>, posteriormente modificado en varias ocasiones.

SISTAN incluye al *Instituto Nazionale di Statistica* (ISTAT); a las agencias y organismos públicos de información estadística; a las oficinas de estadística de los diferentes departamentos gubernamentales y demás organismos públicos; a las Oficinas Territoriales del Gobierno, de las Regiones y de las Provincias Autónomas, de las Provincias, de las Cámaras de Comercio, de los Municipios –sea en actuación individual o asociada con otros Municipios–; y las oficinas de estadística de otras instituciones públicas y privadas que realicen funciones de interés público<sup>236</sup>. SISTAN fue creado con la intención de lograr una gestión más eficaz de las estadísticas que se llevaban a cabo en el ámbito de la República Italiana, aumentando la capacidad para satisfacer las

---

<sup>235</sup> Decreto Legislativo de 6 de septiembre de 1989, núm. 322, Normas sobre el Sistema estadístico nacional y sobre la reorganización del Instituto Nacional de Estadística, de conformidad con el artículo 24 de la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400 (Gaceta Oficial de 22 de septiembre de 1989, núm.222). En él se regulan las actividades de recolección, procesamiento, análisis y archivo y difusión de las estadísticas llevadas a cabo por instituciones y organismos públicos de información estadística, con el fin de lograr la unidad de dirección, la coherencia y mejorar la organización de los flujos de información a nivel central y local, así como la organización y funcionamiento del ISTAT (artículo 1.1).

<sup>236</sup> En el artículo 2 del Decreto Legislativo de 6 de septiembre de 1989, núm. 322 se establece la relación de categorías de entidades o instituciones que se integran en el SISTAN. Además de ISTAT se integran en SISTAN unas sesenta instituciones públicas y privadas, que participan en el desarrollo y ejecución del Programa Nacional de Estadística. En su conjunto (de acuerdo con el Informe al Parlamento sobre la actividad de ISTAT y las oficinas de SISTAN del año 2011), SISTAN cuenta con unas 3000 oficinas en las que trabajan unos 9500 empleados.

necesidades de información del país y buscando las sinergias y las actuaciones complementarias que sólo la coordinación entre los diversos productores de información estadística podría proporcionar. En última instancia, de lo que se trataba era de racionalizar la producción y publicación de información estadística y de optimizar los recursos asignados a las estadísticas oficiales.

Dentro de SISTAN y desde el mismo momento de su constitución, ISTAT desempeña un papel fundamental en la dirección, coordinación, promoción y asistencia técnicas a las actividades estadísticas de las instituciones y oficinas que forman parte del sistema. ISTAT está considerado un organismo público de investigación y ha estado presente en la vida italiana desde 1926, siendo el principal productor de estadísticas oficiales puestas al servicio de la ciudadanía y de los órganos de gobierno; opera con total independencia y en continua interacción con la comunidad académica y científica.

En el ámbito de actuación de este sistema de información estadística unitario que es SISTAN, el secreto estadístico está reconocido y regulado por dos tipos de normas, al igual que ocurre en el caso francés: las comunitarias y las nacionales. Las primeras ya fueron objeto de nuestra atención con anterioridad. A continuación identificaremos las normas que contemplan esta institución en el ordenamiento jurídico interno de la República Italiana.

Dado el papel esencial que corresponde al secreto estadístico en el desarrollo de la moderna función estadística pública, no puede causarnos extrañeza que la misma norma por la que se crea y estructura SISTAN, el Decreto Legislativo núm. 322 de 1989, le dedique varios artículos.

Destaca, para empezar, cómo el citado Decreto Legislativo distingue, de una parte, el secreto profesional<sup>237</sup> previsto en la normativa reguladora del empleo civil al

---

<sup>237</sup> La aplicación de las reglas relativas al secreto profesional de los empleados públicos se hará sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto del Presidente de la República núm. 784, de 2 de noviembre de 1976, relativo a ciertas precisiones relacionadas con el secreto profesional en la Administración Pública en cuanto ampara datos de naturaleza tributaria; matizaciones que resultan imprescindibles para proporcionar cobertura normativa a determinadas actividades estadísticas. Según dicho artículo, «los datos y las informaciones recogidos en el registro tributario están amparados por el

servicio del Estado que resulta aplicable, según el artículo 8, a todo el personal adscrito a alguna de las oficinas de estadística a las que se refieren los artículos 3, 4 y 5<sup>238</sup> de la norma a la que nos referimos, y de otra, el secreto estadístico, al que dedica el artículo 9, distinguiendo uno y otro, por tanto, con toda nitidez.

El artículo 9 regula con cierto nivel de detalle el secreto estadístico. Comienza señalando que los datos recogidos en el marco de las operaciones estadísticas incluidas en el programa estadístico nacional por parte de las oficinas de estadística no podrán ser difundidos si no es en forma agregada, de modo tal que no pueda derivarse de ellos ninguna referencia relativa a individuos identificables, pudiendo ser utilizados exclusivamente para fines estadísticos. Si se comunican o difunden habrán de serlo de manera que no se permita la identificación de ninguno de los interesados a los que los datos se refieran. Esta identificación no podrá ser posible para cualquier sujeto público o privado, pero tampoco para los servicios de la Administración Pública. Además, estos datos tampoco pueden utilizarse para volver a identificar a sus titulares<sup>239</sup>.

El apartado tercero del artículo 9 prevé una llamativa extensión del secreto estadístico pues servirá para obstaculizar el acceso a una información que se aleja de lo que es el objeto habitual de la protección que esta institución proporciona. «En casos excepcionales, el órgano responsable de la Administración en la que se integre la oficina de estadística podrá, previa consulta al Comité contemplado en el artículo 17<sup>240</sup>, solicitar al Presidente del Consejo de Ministros el permiso para extender el secreto estadístico también a los datos agregados», dice el citado precepto.

---

secreto profesional. El Ministro de Hacienda está facultado para hacer públicos, sin referencias nominativas, estadísticas y elaboraciones relativas a los datos del apartado anterior.»

<sup>238</sup> El artículo 3 hace referencia a las oficinas de estadística de la Administración del Estado central o periférica, de las Administraciones y empresas autónomas, de las Regiones, de las Provincias, de los Municipios, de las Cámaras de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura. El artículo 4 menciona las oficinas de estadística que puedan constituirse en otras Entidades y Organismos Públicos. El artículo 5 menciona las oficinas de estadística de las Regiones y de las Provincias Autónomas que se instituyan de acuerdo con la legislación propia de esas entidades.

<sup>239</sup> Los apartados primero y segundo del artículo 9 han sido redactados de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Decreto Legislativo de 30 de julio de 1999, núm. 281, Disposiciones relativas al tratamiento de datos personales para finalidades históricas, estadísticas y de investigación científica.

<sup>240</sup> Se refiere al Comité de dirección y coordinación de la información estadística, órgano del ISTAT previsto para el ejercicio de las funciones directivas que corresponden al Instituto en las relaciones con las oficinas de información estadística constituidas al amparo del artículo 3 del Decreto Legislativo de 6 de septiembre de 1989, núm. 322.

En todos los ordenamientos que hemos examinado hasta el momento, el secreto estadístico se refiere a los «datos individuales», en cuanto informaciones referidas a singulares unidades estadísticas, aunque sea frecuente tomar en consideración sólo los que se refieran a personas físicas o jurídicas en el ámbito de las operaciones estadísticas. Aunque no se mencione esta categoría en el artículo 9 del Decreto Legislativo de 6 de septiembre de 1989, núm. 322, la protección que ofrece el secreto estadístico en el ordenamiento italiano los incluye, evidentemente, pues así se desprende de la prohibición de hacer públicos datos salvo de tal modo que no pueda derivarse de ellos referencia alguna relativa a individuos identificables. Sin embargo, esta previsión legitimaría no hacer públicos datos en los que no es posible lograr la identificación, esto es, la individualización de los sujetos a los que la información estaba vinculada en origen. Bien es cierto que la posibilidad de que la Administración se acoja a esta previsión debe ser limitada, pues se advierte que sólo puede producirse «excepcionalmente». Pero no se indica ningún tipo de condicionamiento que oriente la interpretación de cuándo se dan las circunstancias que puedan justificar una decisión de semejante calado.

Nótese que la decisión se adopta por el líder del Gobierno, el Presidente del Consejo de Ministros, como resultado final de un procedimiento incoado a iniciativa del responsable de la Administración en la que se incardine la oficina de estadística que elabore los datos agregados a los que pretende extenderse el secreto estadístico. Es decir, independientemente de las responsabilidades políticas a que pueda dar lugar y que se ventilen en sede parlamentaria o que se trate de una decisión que pueda ser fiscalizada por los Tribunales, será adoptada por un órgano gubernamental y en base a consideraciones esencialmente políticas. Esto contradice frontalmente el espíritu del segundo de los *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales*<sup>241</sup> que propugna que la actuación de los servicios estadísticos –incluida la que lleven a cabo en la publicación o presentación de los resultados estadísticos– se atenga a criterios y

---

<sup>241</sup> Según su tenor literal, «para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de datos estadísticos» (Vid. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA: *Manual de organización estadística, tercera edición*, ob. cit., pág. 196).



consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, es decir, que sean capaces de mantener la independencia funcional y profesional frente a las interferencias de índole política<sup>242</sup>. Parece ciertamente difícil de defender la independencia de las oficinas estadísticas que integran SISTAN cuando los resultados estadísticos obtenidos pueden llevar a las autoridades administrativas a poner en marcha un procedimiento que lleve a las autoridades políticas a decidir no presentar al público tal información.

Esto nos hace enlazar con otra cuestión: una de las funciones esenciales de SISTAN como sistema de información estadística es, precisamente, poner a disposición de la sociedad la información que refleje la situación de la comunidad y que los integrantes de la misma puedan necesitar para tomar sus decisiones (incluida la de evaluar la gestión desarrollada por el Gobierno). En ese sentido el primero de los *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales* determina que las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados. Cuesta imaginar qué puede motivar el sustraer del conocimiento público una parte de la información elaborada por los correspondientes servicios estadísticos, información que, evidentemente, se pone a disposición de los órganos administrativos y gubernamentales antes que del público; y aquéllos, en virtud de ese conocimiento adquirido previamente pueden decidir evitar que éste segundo tenga acceso a él. ¿Se trata de que el Gobierno pueda ejercer una especie de censura sobre los datos estadísticos ejerciendo una tutela sobre la sociedad a la que se supone lo suficientemente inmadura como para que haya que protegerla de la adquisición de determinados conocimientos perniciosos? ¿O por el contrario, estamos

---

<sup>242</sup> Y en la misma línea se pronuncia el *Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas* que destaca, en relación con el entorno institucional de las estadísticas, que «los factores institucionales y organizativos tienen una influencia considerable en la eficacia y la credibilidad de una autoridad estadística que desarrolla, elabora y difunde estadísticas europeas». El *Código* tiende a considerar que la independencia de la organización estadística queda suficientemente garantizada al asegurar «la independencia profesional de las autoridades estadísticas frente a otros departamentos y organismos políticos, reguladores o administrativos, y frente a los operadores del sector privado» (Principio primero).

ante una medida con la que el Gobierno puede evitar difundir resultados estadísticos cuya publicidad no le resulte favorable? No dudamos de que la adopción de una decisión de esta naturaleza sea una medida verdaderamente excepcional, pues cada vez que se llevase a la práctica se estaría poniendo en entredicho una de las fundamentales razones justificativas de la existencia del entramado organizativo en que consiste todo sistema de información estadística.

El apartado cuarto del artículo 9 establece excepciones a la aplicación de la institución a la que nos venimos refiriendo pues indica que, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 8, no quedan bajo la protección del secreto estadístico los extremos identificativos de personas o de bienes, o los actos certificativos de informes procedentes de registros públicos, listados, actos o documentos de conocimiento público. La redacción de este apartado parece dar a entender que los datos a los que se refiere pudieran no quedar bajo la cobertura del secreto estadístico pero sí de la del secreto profesional a la que se refiere el artículo 8. Además, no queda muy claro a qué datos se refiere el primer inciso del apartado cuarto al exceptuar de la protección ofrecida por el secreto estadístico «los extremos identificativos de personas o bienes»<sup>243</sup>. Se diría que el Decreto Legislativo asume que los datos personales<sup>244</sup> están constituidos por una información y por unos identificadores que son los que ligan esa información a personas determinadas: por ejemplo, una información, como un nivel de ingresos, se vinculan a un individuo concreto si ese dato aparece junto a un identificador como podrían serlo el nombre y los apellidos de la persona que tiene esos ingresos. Entonces, el simple identificador de los individuos no estaría amparado al secreto estadístico porque, por sí mismo, no revela nada respecto a esos sujetos. Lo mismo cabría decir de los «extremos identificativos de los bienes»: la vivienda situada en la planta cuarta, puerta C del portal número 17 de la vía Veneto de Roma identifica sin ninguna confusión un bien inmueble concreto, pero no aporta ninguna información sobre el mismo. Cosa muy distinta sería afirmar del mismo inmueble que fue adquirido por el Sr. X, en tal fecha por tal cantidad

---

<sup>243</sup> El texto italiano original del apartado cuarto del artículo 9 afirma: «Fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, non rientrano tra i dati tutelati dal segreto statistico gli estremi identificativi di persone o di beni, o gli atti certificativi di rapporti, provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque».

<sup>244</sup> Categoría que, insistimos, no utiliza en la regulación del secreto estadístico, aunque sí en el artículo 6 bis, referente al tratamiento de los datos personales.

de dinero, teniendo una superficie de tantos metros cuadrados y un valor catastral determinado.

Añadiremos que la referencia a los «bienes» parece el único resquicio, interpretando el precepto *a contrario sensu*, que nos permitiría entender que el secreto estadístico en Italia protege informaciones que no han de estar vinculadas forzosamente a personas físicas, pudiendo también amparar datos de personas jurídicas, entidades, empresas, comunidades de bienes, etc. Tengamos en cuenta que el artículo 9 no se pronuncia expresamente sobre si la protección dispensada por el secreto estadístico se extiende a datos cuyos titulares no son personas físicas, utilizando expresiones que son, como poco, ambiguas: menciona a las «personas identificables»<sup>245</sup> en el apartado primero y a «los interesados»<sup>246</sup> en el apartado segundo.

Hay un último dato que puede generar esa duda: aunque no se diga expresamente, da la impresión de que el legislador italiano considera el secreto estadístico como un aspecto de un derecho más amplio a la protección de datos de carácter personal, especialmente a partir del 1 de octubre de 1999, fecha en la que entró en vigor el Decreto Legislativo núm. 281, de 30 de julio de 1999, Disposiciones relativas al tratamiento de datos personales para finalidades históricas, estadísticas y de investigación científica, cuyo artículo 11 introduce en el Decreto Legislativo de 6 de septiembre de 1989, núm. 322, el artículo 6 bis, especialmente dedicado al tratamiento de datos personales en la actividad estadística oficial y que se incluye en el Capítulo Primero, dedicado al Sistema Estadístico Nacional, al igual que el artículo 8, sobre el secreto profesional en las oficinas de estadística y el artículo 9, sobre el secreto estadístico.

Sin embargo, y aunque la numeración y ubicación de los artículos 6 bis y 9 pueda dar a entender que el mantenimiento del secreto estadístico sea una de las dimensiones del tratamiento de datos de carácter personal en el que, al fin y al cabo, puede consistir el desarrollo de las operaciones estadísticas, eso no basta para entender limitada su aplicabilidad a las informaciones que correspondan a personas físicas. Debe tenerse en

---

<sup>245</sup> En el original, «*persone identificabili*».

<sup>246</sup> En el original, «*gli interessati*».

cuenta que en la actividad estadística pública se opera con información de diversa naturaleza, no sólo con «datos personales» tal como éstos quedan definidos en el artículo 4.b) del Decreto Legislativo núm. 196, de 30 de junio de 2003, Código de protección de datos personales<sup>247</sup>. Los «datos personales» a que se refieren tanto el artículo 6 bis, como el artículo 7, regulador de la obligación de respuesta<sup>248</sup> deben conceptuarse de acuerdo con el significado que a dicha expresión proporcionaba la Ley núm. 675, de 31 de diciembre de 1996<sup>249</sup> en su artículo 1.2.c), es decir: «Cualquier información relativa a persona física, persona jurídica, ente o asociación, identificada o identificable, aunque lo sea indirectamente, por referencia a cualquier otra información, incluido un número de identificación personal»<sup>250</sup>.

En todo caso, debemos insistir en la cuestión de la importancia que ha cobrado la materia del tratamiento de los datos de carácter personal en el ámbito de la actividad estadística oficial, hasta el punto que se ha estimado necesario modificar el Decreto Legislativo de 6 de septiembre de 1989, núm. 322 incluyendo todo un artículo, el 6 bis, que resume el contenido de la Ley núm. 675 en la medida en que pueda afectar a las funciones ejercidas en el marco de SISTAN. En nuestra opinión, tal vez hubiera bastado la introducción de un inciso en alguno de los artículos incluidos en el Capítulo I del Decreto Legislativo núm. 322 de acuerdo con el cual, cuando hubiera lugar a ello, debería procederse a la aplicación de las normas de la Ley núm. 675.

---

<sup>247</sup> Que define los «datos personales» como «cualquier información relativa a personas naturales que son o pueden ser identificadas, incluso indirectamente, por referencia a cualquier otra información, incluyendo un número de identificación personal». Esta definición fue modificada por el artículo 40(2)a del Decreto núm. 201, de 6 de diciembre de 2011, posteriormente convertida con algunas enmiendas en la Ley núm. 214, de 22 de diciembre de 2011.

<sup>248</sup> Este artículo establece la obligación por parte de todas las Administraciones, organismos públicos e instituciones de proporcionar cualquier dato y nueva información que les sea requerida en el desarrollo de las encuestas que estén incluidas como parte del Programa Estadístico Nacional. Los sujetos privados, incluyendo empresas y hogares, están también sometidos a esta obligación, pero sólo para aquellas encuestas del Programa estadístico nacional incluidas en un listado específico aprobado por Decreto Presidencial. La obligación de responder no es aplicable, no obstante, a los datos sensibles o a aquéllos otros relacionados con registros criminales (por ejemplo, los relativos al origen racial o étnico, cuestiones religiosas, filosóficas o de cualquier otra clase de creencias, pertenencia a partidos políticos, sindicatos, asociaciones u organizaciones de naturaleza religiosa, filosófica o política, estado de salud, prácticas sexuales, antecedentes penales) que, por su naturaleza, sólo se suministrarán con carácter voluntario.

<sup>249</sup> Publicada en la Gaceta Oficial núm. 5, de 8 de enero de 1997, Suplemento Ordinario núm. 3.

<sup>250</sup> En el original: «*qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*».

La tendencia a incluir la cobertura proporcionada por el secreto estadístico en el ámbito más amplio de la protección de los datos de carácter personal se percibe, asimismo, en otras normas que también deben ser tenidas en cuenta en relación con la forma en que esta figura debe aplicarse, al recalcar o matizar algún aspecto concreto de la misma<sup>251</sup>.

#### *4.3 El secreto estadístico en la República Federal de Alemania*

Como en el resto de los Estados miembros de la Unión Europea, existe en Alemania un conjunto normativo procedente de las instancias europeas que resulta directamente aplicable en cuanto este Estado Federal, como miembro de la Unión, participa asimismo en el Sistema Estadístico Europeo. En esas normas se contempla, como ya sabemos, la forma en la que el secreto estadístico debe ser garantizado en la realización de las estadísticas europeas, siendo así aunque la recopilación de datos y el desarrollo en general de dichas estadísticas se lleve a cabo en su territorio por órganos y entidades nacionales, no por agentes adscritos a órganos que se integren directamente en las instituciones comunitarias.

---

<sup>251</sup> Como ocurre en el artículo 108 del Código en materia de protección de datos personales, aprobado por Decreto Legislativo núm. 196, de 30 de junio de 2003. Como anexos a este Decreto Legislativo se han incluido normas que también ponen de manifiesto la orientación que hemos explicado. El anexo tercero incluye el Código deontológico y de buena conducta para el tratamiento de los datos personales para finalidades estadísticas y de investigación científica efectuadas en el ámbito del Sistema Estadístico Nacional, aprobado por Resolución de la Autoridad para la Protección de Datos de Carácter Personal (*Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali*) núm. 13, de 31 de julio de 2002, publicada en la Gaceta Oficial núm. 230 de 1 de octubre de 2002, diseñado para asegurar que el uso de los de los datos personales realizado con fines estadísticos, considerada por la Ley de interés público y fuente de estadísticas oficiales, que son entendidas como patrimonio de la comunidad, sea respetuoso con los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad de las personas afectadas, en particular por lo que respecta al derecho a la intimidad y el derecho a la identidad personal. El anexo cuarto incorpora el Código deontológico y de buena conducta para el tratamiento de los datos personales para fines estadísticos y de investigación científica, aprobado por Resolución de la Autoridad para la Protección de Datos de Carácter Personal núm. 2, de 16 de junio de 2004, publicado en la Gaceta Oficial núm. 190 de 14 de agosto de 2004, que se destina a garantizar un equilibrio entre los derechos y libertades de los datos, en particular el derecho a la protección de datos personales y el derecho a la intimidad, con las necesidades de investigación científica y estadística, como se refleja en el principio de libertad académica constitucionalmente garantizada, requisito previo indispensable para el desarrollo de la ciencia, para mejorar las condiciones de vida de las personas y para el crecimiento de una sociedad democrática.

Pero el caso alemán tiene para nosotros un interés especial dada su estructura federal: de inicio, podría pensarse que su organización política podría dar lugar a un panorama en el ámbito de la actividad estadística pública muy similar al español. Comprobémoslo.

Como primera consecuencia de su federalismo, Alemania cuenta con diversas instituciones que participan en la producción de estadísticas públicas (aunque este dato, por sí mismo, no implicaría una gran diferencia con los casos francés o italiano ya analizados, en los que, sin estructura federal, también son múltiples las entidades que desarrollan la función estadística pública). Pero además, y de un modo que recuerda al propio funcionamiento del Sistema Estadístico Europeo, las operaciones estadísticas oficiales cuyo ámbito geográfico se extienda a todo el territorio de la federación (las denominadas estadísticas para fines federales o, simplemente, «estadísticas federales»<sup>252</sup>), se desarrollan en cooperación entre la Oficina Federal de Estadística<sup>253</sup> (*Statistischen Bundesamtes*) y las Oficinas Estadísticas de los 16 Estados Federados (*Länder*; *Land*, en singular). Este es el motivo por el que la recopilación de los datos necesarios en la mayor parte de las estadísticas oficiales alemanas se realice de manera descentralizada, en cada *Land*. Se requieren, pues, unas directrices comunes en las que los métodos estadísticos queden perfectamente definidos y se apliquen de manera armónica para garantizar una continuidad y coherencia en la recolección de datos, en su tratamiento y en su publicación o difusión a terceros. Y no sólo eso: resulta

---

<sup>252</sup> En alemán, *Bundesstatistik*. Dentro del sistema federado integrado de las estadísticas oficiales, la función de las estadísticas federales es recoger, recopilar, procesar, analizar y presentar de forma continuada datos sobre los fenómenos de masas. Las estadísticas federales están sujetas a los principios de neutralidad, objetividad e independencia científica y sirven a la obtención de aquellos datos mediante el uso de avances científicos y el empleo de métodos adecuados y técnicas de información. Los resultados proporcionados por las estadísticas federales analizarán las interrelaciones sociales, económicas y ecológicas para la Federación, los Estados federados, incluyendo las comunidades y autoridades locales, así como para la sociedad, la ciencia y la investigación. Las estadísticas federales son una condición previa para la consecución de una política centrada en el principio del estado del bienestar social. Los datos individuales recogidos por las estadísticas federales se utilizarán exclusivamente para los fines establecidos en las normas legales que regulen las estadísticas federales (artículo 1 de la Ley relativa a las estadísticas federales, de 22 de enero de 1987).

<sup>253</sup> La Oficina Federal de Estadística es una autoridad federal superior, independiente (*Selbständige Bundesoberbehörde*) en el ámbito de la competencia del Ministro Federal del Interior, cuyo Presidente será nombrado por el Presidente de la Federación, a propuesta del Gobierno Federal y que debe cumplir sus obligaciones de acuerdo con las instrucciones de los Ministros de la Federación que resulten competentes en el marco de un programa de trabajo que se ajuste a la planificación financiera y dentro de los límites de los medios previstos en el presupuesto sobre la base de los métodos apropiados para cada caso (artículo 2 de la Ley relativa a las estadísticas federales, de 22 de enero de 1987).

absolutamente imprescindible que se regule perfectamente la división de los trabajos a realizar entre la Oficina Federal de Estadística y las de los Estados federados. Las responsabilidades que éstas asumen sobre las distintas fases del proceso estadístico quedan nítidamente establecidas en la Ley relativa a las estadísticas para fines federales<sup>254</sup>, de 22 de enero de 1987 (*Bundesstatistikgesetz. BstatG*, en adelante).

La Oficina Federal de Estadística tiene atribuida la función fundamental de la preparación y el posterior desarrollo de las estadísticas federales (artículo 3 *BstatG*). Los servicios estadísticos de la Oficina Federal y los institutos estadísticos de los *Länder* diseñan metodológicamente y establecen los requisitos técnicos de las encuestas oficiales. Pero éstas son ordenadas en cada caso por normas con rango legal<sup>255</sup> las cuales, por cierto, según prevé la *BstatG*, habrán de prever las necesidades de información de los *Länder* (artículo 5 *BstatG*)<sup>256</sup>.

Bajo la atenta supervisión de la Oficina Federal, la recopilación y el procesamiento de los datos recabados en las estadísticas de ejecución descentralizada son llevados a cabo esencialmente por los institutos de estadística de los *Länder*. En

---

<sup>254</sup> *Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 22. Januar 1987 (Bundesgesetzblatt I, p. 462, 565)*. La Ley ha sido modificada en diversas ocasiones como por el artículo 2 de la Ley de 17 de diciembre de 1990; el artículo 6.36 de la Ley de 27 de diciembre de 1993; el artículo 2 de la Ley de 16 de junio de 1998; el artículo 4 de la Ley de 2 de agosto de 2000; el artículo 3.18 de la Ley de 21 de diciembre de 2000; el artículo 16 de la Ley de 21 de agosto de 2002; el artículo 2 de la Ley de 9 de junio de 2005; el artículo 3 de la Ley de 7 de septiembre de 2007; o el artículo 13 de la Ley de 25 de julio de 2013.

<sup>255</sup> El proceso que termina con la realización de una nueva estadística federal atraviesa diversas fases. Inicialmente, la Oficina Federal de Estadística es consultada por el Ministro Federal competente en la materia que corresponda para que proporcione asesoramiento en todas las cuestiones que resulten trascendentales para el diseño de la encuesta y, por tanto, para la redacción del proyecto de la correspondiente ley. Trabajos preparatorios de carácter metodológico y técnico se desarrollan en continuados encuentros entre la Oficina Federal de Estadística y las de los *Länder*. Estos trabajos están orientados a asegurar la obtención de datos federales uniformes, adecuados para ser integrados en una imagen estadística del conjunto de la Federación, pero sin perder de vista la necesidad de limitar el volumen de las encuestas soportadas por la ciudadanía y teniendo en cuenta los intereses de los *Länder* como usuarios y productores de estadísticas. Una vez aprobada la nueva ley por ambas Cámaras del Parlamento alemán, de modo que la nueva estadística ya cuente con una base legal, las oficinas de estadística están facultadas y obligadas para ejecutarla. Los detalles técnicos y metodológicos que no sean especificados en la ley serán discutidos y acordados en reuniones conjuntas de expertos. Tanto las cuestiones de importancia fundamental y los conflictos serán planteados en encuentros en que participen los directores de las distintas oficinas estadísticas.

<sup>256</sup> Pero debe añadirse que el Gobierno Federal, condicionado a la aprobación del *Bundesrat*, está facultado para ordenar, con un período de validez de hasta tres años, la realización de estadísticas económicas y ambientales que afecten a empresas, establecimientos y entidades locales, así como otras estadísticas que se ejecutarán como estadísticas federales siempre que se cumplan los requisitos indicados por la *BstatG*.

cada una de estas entidades territoriales serán sus propios servicios estadísticos los encargados de la producción de las estadísticas legalmente exigidas, que luego se combinarán por la Oficina Federal de Estadística para obtener los resultados agregados correspondientes al conjunto de la Federación. Es la Oficina Federal de Estadística la encargada de la publicación de los datos de la Federación, aunque el desglose geográfico se limita al nivel de los *Länder*. La publicación de los datos regionales es una de las funciones de los institutos de estadística de estos territorios.

En cuanto a los datos administrativos, la *BstatG* prevé que, en la medida que las agencias administrativas de la Federación recopilen información en virtud de disposiciones legales o reglamentarias para fines no estadísticos, o en los supuestos en que los datos, aunque generándose de otra forma, acaben en posesión de aquellos servicios, se podrá encargar a la Oficina Federal de Estadística el tratamiento estadístico total o parcial de tales datos. Sujeta a la aprobación de la agencia encomendada, la Oficina Federal de Estadística estará autorizada para presentar y publicar los resultados estadísticos que se hayan obtenido a partir de los datos objeto de tratamiento, para fines de interés general (artículo 8 *BstatG*).

Probablemente, la principal función de la Oficina Federal de Estadística en el conjunto de este sistema cooperativo consista en la labor de coordinación de las estadísticas federales para que no se produzcan solapamientos en su desarrollo, para que se ajusten a los estándares metodológicos que se hayan definido, así como al calendario establecido para las diversas fases o para la disponibilidad y la difusión de los resultados. Como puede apreciarse, se trata de un funcionamiento mucho más eficiente y racional que el derivado de la superposición de sistemas de información estadística existente en España.

Por lo que al secreto estadístico se refiere, el legislador alemán ordena que las oficinas de estadística adopten las precauciones organizativas y de procedimiento necesarias para contrarrestar el riesgo de quebrantamiento de la confidencialidad de los datos recabados. A tal fin sirve la institución del secreto estadístico, cuyos principales objetivos habrán de ser:



- a) La protección de todos los encuestados frente a la divulgación de sus circunstancias personales y su situación material.
- b) La preservación de la mutua confianza entre el informador y las instituciones estadísticas.
- c) La promoción de la voluntad de colaboración entre los ciudadanos y la garantía de la fiabilidad de la respuesta<sup>257</sup>.

Se entiende que una estructura del sistema estadístico como la alemana, exige que se lleve a cabo una aplicación armónica y estandarizada del secreto estadístico por parte de las distintas oficinas de estadística que lo integran.

Para asegurar las exigencias del secreto estadístico, en Alemania se ha establecido una serie de normas de rango legal que han de ser cumplidas tanto por los servicios estadísticos de la Federación, como por los de los Estados federados. Esas normas se contienen en un único texto, la *BstatG*, de 22 de enero de 1987 (que ha sido, no obstante, modificada en múltiples ocasiones). En ella, el secreto estadístico se regula para los diversos campos de actuación; desde la recogida de datos hasta la publicación de los resultados estadísticos<sup>258</sup>, cada etapa de la producción estadística oficial de llevarse a cabo ateniéndose estrictamente a los principios regulados por la *BstatG*, que persiguen, por tanto, un doble objetivo: que la protección dispensada por el secreto estadístico sea suficiente para alcanzar las finalidades que se señalaron más arriba, pero también que la aplicación de la institución sea armónica en el conjunto del sistema.

En el apartado primero del artículo 16, primera norma que la *BstatG* dedica a la figura del secreto estadístico, parece que se le concibe como una especie de secreto profesional propio de los funcionarios, pues lo que se prevé es una prohibición que recae

---

<sup>257</sup> Vid. BRANDT, M., CRÖSSMANN, A y GÜRKE, Ch.: «Harmonization of Statistical Confidentiality in the Federal Republic of Germany», Invited Paper, 6<sup>th</sup> Joint UNECE/Eurostat work session on statistical data confidentiality celebrated in Bilbao, Spain, 2-4 December 2009 [<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.46/2009/wp.5.e.pdf> (última visita: 23/12/2014)], pág. 2.

<sup>258</sup> Como ocurre, por ejemplo, con la exigencia de que antes de proceder a la publicación de resultados estadísticos, tanto nacionales como de los *Länder*, las oficinas de estadística comprueben si el contenido de las tablas resumen con las que dichos resultados se ponen de manifiesto puede dar lugar a la revelación de datos sensibles.

sobre tales sujetos. Se establece que cualquier dato individual<sup>259</sup> relativo a las circunstancias personales o la situación material de las personas, suministrada en el marco de la realización de estadísticas federales, no podrá ser revelado por funcionarios ni por personas que hayan jurado específicamente su cargo para el servicio público a las que se les haya encargado el desarrollo de aquéllas, a menos que se estipule otra cosa por una disposición legal especial.

A continuación, se establecen los supuestos que se exceptúan de la cobertura de confidencialidad proporcionada por el secreto estadístico:

a) Datos individuales destinados a su publicación o transmisión para la que el entrevistado haya manifestado su consentimiento por escrito.

b) Datos individuales procedentes de fuentes accesibles al público en general, si se refieren a agencias públicas que se mencionan en el artículo 15, apartado 1 de la *BstatG* (sobre la obligación de respuesta)<sup>260</sup>, incluso cuando existe la obligación de proporcionar información de acuerdo con una previsión legal que ordene la realización de estadísticas federales.

c) Datos individuales que hayan sido sintetizados o condensados con los de otros informantes por la Oficina Federal de Estadística o por los institutos estadísticos de los *Länder* y sean presentados como resultados estadísticos.

---

<sup>259</sup> En el original alemán el término utilizado es «*Einzelangaben*».

<sup>260</sup> Según el artículo 15 de la *BstatG*, las disposiciones legales que ordenen la realización de estadísticas federales deben determinar si y en qué medida la operación debe llevarse a cabo con o sin la obligación de proporcionar información. Si la obligación ha sido estipulada, todas las personas físicas y jurídicas de Derecho Público y Privado, las asociaciones de personas, las autoridades públicas de la Federación y de los *Länder*, así como las entidades y autoridades locales serán responsables de responder a las preguntas que se hayan ordenado debidamente. Existe la obligación de proporcionar información a los organismos y personas oficialmente encargadas de la ejecución de las estadísticas federales. La respuesta debe darse de forma veraz, completa y dentro de los plazos establecidos por las oficinas de estadística de la Federación y de los *Länder*. No se entiende que la respuesta ha sido proporcionada hasta que los formularios debidamente cumplimentados hayan sido recibidos por la oficina encargada de la encuesta, cuando se proporcionan por escrito, o hayan sido registrados por el organismo destinatario de forma que permita su procesamiento, cuando se proporcionen en formato electrónico.

d) Datos individuales que no puedan ser asignados a los entrevistados o a la persona a la que hagan referencia<sup>261</sup>.

Debemos señalar, en primer término, que en esta regulación no queda perfilado con suficiente precisión el objeto sobre el que la prohibición recae, es decir, los «datos individuales», pues falta una definición legal de tal concepto en la propia *BstatG*. Se diría que el legislador alemán, dado el carácter general de la citada prohibición, no ha considerado especialmente necesaria la inclusión de semejante inciso, afectando, por tanto, a toda información que pueda entenderse constituida por datos individuales de acuerdo con el sentido ordinario que el lenguaje común atribuya a esa expresión en el campo de operación, eso sí, de la actividad estadística oficial. Por el contrario, sí se procuran precisar las excepciones a la efectividad de la prohibición a la que nos venimos refiriendo. Así pues, cabría interpretar que las personas mencionadas en el apartado primero del artículo 16 de la *BstatG* no pueden revelar información alguna –salvo las excepciones expresamente previstas– referida a las circunstancias personales o situación material de los individuos, singularmente considerados, en cuanto que los datos que a ellos se refieran son, precisamente, la información de cuyo procesamiento estadístico se trata para el desarrollo de la concreta operación estadística. Estas expresiones son lo suficientemente genéricas como para que no se planteen dudas sobre si la figura del secreto estadístico resulta siempre aplicable a la información cuya titularidad corresponda a unidades individuales de información estadística con independencia de su naturaleza; o en otras palabras: nada parece indicar que los datos individuales hayan de ser, necesariamente, de personas físicas, con exclusión de aquellos que correspondan a otro tipo de unidades estadísticas como pudieran serlo las empresas, asociaciones y entes en general, tengan o no legalmente reconocida su personalidad jurídica.

Por otra parte, y a diferencia de lo que suele ser habitual en la regulación del secreto estadístico en otros ordenamientos jurídicos, de esta institución, en apariencia, no se derivan obligaciones institucionales, lo que reforzaría la primera impresión de que el

---

<sup>261</sup> Este último supuesto da la oportunidad de crear ficheros de microdatos absolutamente anónimos a partir de estadísticas comunes, ficheros denominados PUF (por sus siglas en inglés: *Public Use Files*). Estos ficheros pueden ser utilizados para la investigación nacional o foránea por cualquier persona interesada (Vid. BRANDT, M., CRÖSSMANN, A y GÜRKE, Ch.: «Harmonization of Statistical Confidentiality in the Federal Republic of Germany», ob. cit., pág. 3).

legislador alemán lo concibe como una especie de secreto profesional. De hecho, podemos encontrar en la *BstatG* prohibiciones relativas a los datos individuales en las que, al no concretarse expresamente sobre quienes recae, habrá que entender que se imponen sobre cualquiera, es decir, sobre *todos*, incluidas las propias oficinas de estadística o el resto de órganos y entes integrantes de las Administraciones Públicas; pero lo cierto es que están previstas en artículos distintos al 16, el único que está encabezado con una referencia expresa al secreto estadístico. Es el caso, por ejemplo, del artículo 21 de la *BstatG*, que proscribe la reidentificación, prohibiendo buscar correspondencias entre datos individuales procedentes de las estadísticas federales o combinarlos con cualquier otra información para establecer una referencia a personas, empresas, establecimientos o unidades locales para finalidades que no sean las puramente estadísticas previstas por la propia *BstatG* o por cualquier otra norma de rango legal que ordene la realización de una estadística federal.

No obstante, no se puede afirmar, ni siquiera limitándonos al contenido del artículo 16, que la *BstatG* contemple el secreto estadístico como un deber de secreto profesional, sólo referido a determinadas categorías de empleados públicos. Tengamos presente que a continuación, tras las previsiones del apartado primero, el artículo 16 señala las condiciones en las que pueden producirse transmisiones de datos individuales entre las oficinas de estadística entre sí, o entre éstas y otras entidades del sector público o privado. No puede negarse que, aunque implícitamente, se establecen unas pautas procedimentales que son de obligado cumplimiento; por tanto, la regulación alemana del secreto estadístico impone una serie de obligaciones y de límites a la utilización de los datos individuales que van más allá de un simple deber exigible a algunos empleados públicos.

En principio, una vez recopilada la información, los elementos de la misma que se consideran auxiliares, esto es, no los realmente necesarios para la encuesta, serán cancelados tan pronto como las comprobaciones de que la encuesta ha sido concluida de manera apropiada y que la información recabada es completa se hayan efectuado por las oficinas de estadística. Los elementos auxiliares de la información (como los elementos identificativos) habrán de separarse de las características relevantes para la encuesta en

el menor tiempo posible, y si fuera necesario –caso de las encuestas periódicas– almacenadas por separado (artículo 12 de la *BstatG*).

Procedamos a explicar en qué condiciones y entre qué sujetos la *BstatG* contempla y permite la comunicación de datos individuales, cuestiones que se regulan, como ya hemos señalado, en el artículo especialmente dedicado por esta norma al secreto estadístico. La transmisión de datos individuales entre las personas y agencias<sup>262</sup> encargadas de la gestión de las estadísticas federales es admisible en la medida en que resulte necesario para la elaboración de los resultados estadísticos de esas operaciones. Además, se posibilita la transmisión de datos individuales entre las instituciones estadísticas que cooperan con el sistema estadístico federal –sin formar parte de él– en virtud del artículo 3 bis<sup>263</sup> de la *BstatG* y la correspondiente central de procesamiento, así como el uso de aquéllos por otra u otras oficinas de estadística.

A los efectos de la realización de estudios específicos sobre una base regional, la Oficina Federal de Estadística estará facultada para transmitir a los institutos estadísticos de los *Länder* los datos individuales relativos a sus respectivos ámbitos de actuación. De igual forma, para la elaboración de las cuentas nacionales de la Federación y de los *Länder*, las oficinas de estadística de una y otros podrán transmitir entre sí los datos individuales procedentes de las estadísticas federales (artículo 16.3 de la *BstatG*).

Para su utilización para fines de planificación por parte de los órganos legislativos, pero nunca para adoptar decisiones individualizadas, la Oficina Federal de Estadística y los institutos estadísticos de los *Länder* podrán transmitir a las supremas autoridades de la Federación y de los *Länder* tablas que contengan resultados estadísticos. Esto, de por sí, teniendo en cuenta que una de los propósitos de la función estadística es la puesta a disposición de la comunidad de los resultados estadísticos y que

---

<sup>262</sup> La comunicación de microdatos individuales entre oficinas estadísticas de la Federación y de los Estados federados tendrá lugar a través de líneas de transmisión de datos cifrados estrictamente controladas.

<sup>263</sup> Relativo a que en la medida en que son responsables de la realización de las estadísticas federales, la Oficina Federal de Estadística y los servicios estadísticos de los *Länder* pueden, mediante un acuerdo administrativo o sobre la base del mismo, confiar a otras instituciones estadísticas la ejecución de un trabajo específico, o de las acciones de apoyo necesarias para ese trabajo. Pero ese acuerdo no puede abarcar la designación de los sujetos que deben suministrar la información ni la exigencia del cumplimiento de la obligación de proporcionarla.

una de las formas de ponerlos de manifiesto es mediante tablas, no supondría ninguna novedad. La especialidad consiste en que se permite la transmisión de las tablas aunque éstas contengan alguna celda en la que se registre información referida a un único supuesto, lo que amplía exponencialmente las posibilidades de identificación del sujeto cuya información se incorpora a esa celda. No obstante, se imponen cautelas adicionales: además de limitarse para propósitos de planificación, la *BstatG* exige que sean las propias leyes que ordenen la realización de las estadísticas federales de las que proceda la información de las tablas las que permitan la transferencia de datos individuales a las supremas autoridades de la Federación y de los *Länder* (artículo 16.4 de la *BstatG*).

Para fines exclusivamente estadísticos, la Oficina Federal de Estadística y las de los *Länder* pueden transmitir datos individuales a las agencias de las entidades locales y a las autoridades locales responsables de la ejecución de tareas estadísticas si la transmisión ha sido prevista en una ley que ordene la realización de una estadística federal y la clase y la cantidad de datos individuales a transmitir han sido específicamente determinadas. Pero la transmisión sólo será admisible si la legislación del correspondiente *Land* garantiza que los organismos receptores mantendrán una estricta separación de otros organismos de la Administración local y la organización y los procedimientos adoptados aseguran el mantenimiento del secreto estadístico (artículo 16.5 de la *BstatG*), cautelas dirigidas, en última instancia, a asegurar la no utilización de los datos para finalidades que no sean las puramente estadísticas.

Con la condiciones previas de que la vinculación de la información a sujetos individuales sea posible únicamente utilizando una cantidad «desproporcionada»<sup>264</sup> de tiempo, gastos o recursos humanos, y de que los receptores sean funcionarios, personas que hayan prestado juramento específico para el servicio público o hayan asumido un compromiso de confidencialidad<sup>265</sup>, la Oficina Federal de Estadística y los institutos estadísticos de los *Länder* podrán transferir datos individuales para fines de proyectos científicos a instituciones de enseñanza superior o a otras instituciones que hayan sido

---

<sup>264</sup> El apartado sexto del artículo 16 de la *BstatG* utiliza el adjetivo «unverhältnismäßig».

<sup>265</sup> Compromiso de confidencialidad previsto en el apartado séptimo del artículo 16 de la *BstatG*, que remite a la regulación contenida en la *Verpflichtungsgesetz* (Ley sobre el Compromiso de las Personas al Secreto) de 2 de marzo de 1974, en los apartados 2, 3 y 4 de su artículo 1, según la redacción dada por la Ley de 15 de agosto de 1974, que serán aplicables *mutatis mutandis*.

encargadas de la realización de tareas de investigación científica independiente. Para ello, las oficinas de estadística crean *de facto* ficheros de microdatos anonimizados en un formato estándar<sup>266</sup> para su utilización fuera de las instalaciones de los servicios estadísticos públicos. Estos ficheros pueden ya, a continuación, ser distribuidos entre usuarios de la comunidad científica. Los datos habrán de ser borrados tan pronto como el proyecto científico haya sido completado (artículo 16.8 de la *BstatG*).

Existe la prohibición expresa de utilización de los datos transmitidos según lo señalado en los párrafos anteriores o de acuerdo con lo previsto en una disposición legal especial para finalidades distintas de aquéllas para las que los datos fueron transmitidos (es decir, la que establezca la disposición legal específica, la planificación, las finalidades estadísticas, o la investigación científica). Los organismos que reciban la información deben garantizar mediante medidas organizativas y técnicas que sólo serán accesibles los datos para funcionarios, personas que hayan prestado juramento específico para el servicio público o hayan asumido un compromiso de confidencialidad. Además, se prevé expresamente que las personas que reciban la información objeto de comunicación en estos supuestos, quedarán sujetas por la prohibición de revelar datos individuales en los mismos términos del apartado 1 del artículo 16 de la *BstatG* (apartado 10).

#### *4.4 El secreto estadístico en el Reino Unido*

Al igual que lo hemos hecho para los países hasta ahora examinados, comenzaremos con un breve repaso de la estructura y funcionamiento del sistema estadístico nacional, en este caso el británico, para luego centrarnos en la regulación que para ese sistema se haga del secreto estadístico. También como en los supuestos hasta aquí tratados y en correspondencia con su condición de Estado miembro de la Unión Europea, al Reino Unido le resulta aplicable la normativa comunitaria relativa a las estadísticas europeas y, en particular, al secreto estadístico, en la medida en que su sistema estadístico nacional participa en el funcionamiento del Sistema Estadístico

---

<sup>266</sup> Ficheros conocidos por las siglas «SUF» (*Scientific Use Files*).

Europeo. Sobre este particular nos remitiremos, de nuevo, a los comentarios que en su momento se hicieron sobre aquél.

El sistema estadístico británico ha tenido tradicionalmente una estructura descentralizada y desconcentrada, reflejando la evolución del Gobierno del Reino Unido y seguramente también el presupuesto, tradicionalmente no discutido, de que la información estadística servía exclusivamente a las necesidades gubernamentales. Este punto de vista puede considerarse plenamente superado en la actualidad, con una amplia concienciación de que las estadísticas han de servir a la sociedad en su conjunto. A lo largo de su existencia (si realmente se ha podido hablar de un sistema unitario) la gestión conjunta del sistema estadístico y la coordinación de la actividad de sus distintas partes ha dependido, fundamentalmente, de la cooperación de un gran número de organismos gubernamentales y, más recientemente, de la de las Administraciones descentralizadas (escocesa, galesa y norirlandesa).

La creación de la Oficina Nacional de Estadística (*Office for National Statistics*, ONS en adelante) en 1996 supuso un hito importante en la organización estadística nacional, puesto que se estableció una entidad a la que se pretendió dotar de un tamaño y autoridad suficientes como para poder encomendarle el llevar a cabo la gestión coordinada del conjunto<sup>267</sup>. Sin embargo, la evolución de los acontecimientos políticos influyó poderosamente en limitar ese papel central de la ONS, puesto que la creación de las Administraciones descentralizadas de Escocia (en 1999), Gales e Irlanda del Norte

---

<sup>267</sup> En los primeros años ochenta, la antigua CSO (*Central Statistical Office*) había visto drásticamente reducidos su tamaño, actividades y recursos, tanto humanos como financieros, a consecuencia de la conocida como «Doctrina Rayner» (consistente en una serie de medidas puestas en práctica por Derek Rayner a petición de la Primera Ministro, Margaret Thatcher) lo que supuso un debilitamiento importante de la, ya de por sí mínima, oficina central de estadísticas. La «Doctrina Rayner» proclamaba entre otras cosas, en sintonía con una tendencia general a la reducción del sector público, que el objetivo principal de un servicio gubernamental de estadística no debía ser la publicación de los resultados estadísticos a partir del tratamiento de la información recopilada, sino sólo la satisfacción de las necesidades informativas del propio Gobierno. En 1989 se produjo un cambio de orientación en la organización de la actividad estadística oficial como consecuencia de las serias preocupaciones existentes, tanto en el seno de la comunidad científica británica, como desde la perspectiva internacional, acerca de la fiabilidad de las estadísticas económicas del Reino Unido. Inicialmente se transfirió a la CSO la competencia para el desarrollo de las estadísticas que realizaba la *Business Statistics Office*, así como la del Índice de precios al por menor y la Encuesta de Presupuestos Familiares, o la de las estadísticas del mercado laboral (desde el ámbito de actuación del Departamento de Empleo). Finalmente, la ONS fue creada en 1996 a partir de la fusión de la CSO con el organismo encargado de la realización de los Censos, las encuestas de hogares, las estadísticas de población, etc. (*the Office of Population Censuses and Surveys*, OPCS), dando lugar a una entidad 20 veces mayor que la CSO de los primeros años ochenta.



(ambas en 1998) dio lugar a la aparición de distintas organizaciones estadísticas. Cada Administración autónoma identificó sus propias necesidades de información estadística y desarrolló, en coherencia con ellas, la normativa aplicable en materia de la actividad estadística pública. Además, en la práctica, cada una de esas organizaciones estadísticas está estructurada, a su vez, de forma desconcentrada entre los Ministerios competentes en cada materia en las respectivas Administraciones descentralizadas.

Esto dio lugar a una situación de cierta anarquía que generaba importantes dificultades al Reino Unido para el cumplimiento de sus compromisos internacionales y en la consecución de unas cifras que permitieran una correcta comparación a efectos de análisis económico y social. Para asegurar el reconocimiento de la importancia de la coherencia y la comparabilidad de los resultados estadísticos se firmó un Concordato relativo a la Estadísticas en 2001 entre las cuatro Administraciones implicadas: las de los tres territorios a los que se había reconocido cierto grado de autonomía y el Gobierno del Reino Unido. El Concordato estaba orientado a asegurar que las cuatro Administraciones trabajasen conjuntamente para la satisfacción tanto de las necesidades del Reino Unido en su conjunto, como la de cada una de las entidades descentralizadas. Pero el Concordato no era un acto jurídico vinculante; era un acuerdo de «buena voluntad» entre las diferentes partes. Lo cierto es que la aplicación del Concordato no eliminó las dificultades que obstaculizaban que se pudiera lograr una adecuada representación numérica y sintética de la realidad británica en una concreta materia, dado que cada Administración conservó las clasificaciones y marcos conceptuales que habían desarrollado, adaptados a sus propias necesidades<sup>268</sup>.

En fin, hasta 2007 en el Reino Unido existían diversas leyes relativas a la recogida y elaboración de diferentes estadísticas, como las relativas a las empresas o las de los Censos de Población. Y por supuesto a la actividad estadística resultaba aplicable la normativa de ámbito más amplio como la Ley de Protección de Datos Personales, la Ley de Libertad de Información, etc. La ausencia de un marco legal general de la

---

<sup>268</sup> Aunque en el contexto de los Censos los tres *Registrar Generals* (los máximos responsables de los Registros Civiles de Inglaterra y Gales, de Escocia y de Irlanda del Norte) habían acordado un conjunto de principios que pretendían la armonización en el desarrollo de estas grandes operaciones estadísticas, lo que se hizo, en última instancia, buscando el interés de los usuarios.

actividad estadística y el elevado grado de autonomía que en la práctica se concedió tanto a los diferentes organismos gubernamentales del Reino Unido como a las Administraciones descentralizadas provocaron que los objetivos de la coordinación y gestión centralizada de la actividad estadística fuesen poco menos que imposibles.

Este panorama ha sido sustancialmente modificado con la aprobación de la Ley de Estadísticas y del Servicio de Registro<sup>269</sup> que obtuvo la sanción regia el 26 de julio de 2007 y entró en vigor el 1 de abril de 2008.

En la actualidad, el sistema estadístico británico está compuesto por todas las organizaciones y personas responsables de la elaboración de las estadísticas oficiales en el Reino Unido. Los principales componentes del sistema son la Junta de la Autoridad Estadística del Reino Unido<sup>270</sup>, la Oficina de Estadísticas Nacionales (ONS)<sup>271</sup> y el Servicio Estadístico del Gobierno (GSS)<sup>272</sup>. Las estadísticas se consideran oficiales si son producidas por la ONS, por un Departamento del Gobierno del Reino Unido, por las

---

<sup>269</sup> *Statistics and Registration Service Act 2007.*

<sup>270</sup> *The Board of the UK Statistics Authority.* Está compuesta por el Presidente, ocho miembros no ejecutivos, y otros tres miembros ejecutivos: el Estadístico Nacional (*National Statistician*) designado como el principal asesor de la Autoridad Estadística y del Gobierno sobre las estadísticas oficiales, así como máximo responsable del Servicio Estadístico del Gobierno y Secretario Permanente de la Autoridad; el Director General de la ONS; y el Jefe de Evaluación (*Head of Assessment*), cargo legalmente previsto como principal asesor sobre evaluación y reevaluación de las estadísticas oficiales y su conformidad con el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Oficiales. La Junta es responsable de promover y proteger la producción y publicación de todas las estadísticas oficiales del Reino Unido, garantizando que sirven al interés público. La Autoridad Estadística vela por la calidad de las estadísticas oficiales, incluyendo su imparcialidad, exactitud, pertinencia, carácter completo y coherencia, así como la accesibilidad de los resultados estadísticos obtenidos. Es el órgano encargado de establecer un Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Oficiales y de evaluar las estadísticas oficiales más importantes contrastándolas con el Código; si cumplen con las prescripciones de éste, se calificarán como «Estadísticas Nacionales». También debe supervisar la labor de la ONS. El mandato de la Autoridad se extiende a todo el territorio británico, incluyendo por tanto, las estadísticas elaboradas por las Administraciones descentralizadas. Informa de todas sus funciones al Parlamento del Reino Unido y a las Asambleas Legislativas de los territorios a los que se les ha otorgado autonomía.

<sup>271</sup> La Oficina Nacional de Estadísticas es la entidad de carácter ejecutivo de la Autoridad Estadística lo que, de hecho, la convierte en el mayor productor de estadísticas oficiales del territorio británico. Además es el instituto nacional de estadística del Reino Unido a los efectos de la normativa de la Unión Europea en relación con la organización del Sistema Estadístico Europeo. Las responsabilidades de la ONS se delegan en su Director General.

<sup>272</sup> *The Government Statistical Service.* Por su parte, el Servicio Estadístico del Gobierno es la comunidad de todos aquellos vinculados en la producción de estadísticas oficiales en el Reino Unido. Encabezado por el Estadístico Nacional, constituye una red flexible y variada de personas distribuidas en múltiples entidades, incluidos los Departamentos ministeriales del Gobierno, las agencias públicas y las Administraciones descentralizadas. Incluye, en términos generales, a estadísticos y otros profesionales que proporcionan información de alta calidad, análisis y asesoramiento a los responsables políticos en la adopción de las oportunas decisiones.

Administraciones descentralizadas, por instituciones de la Corona o por un organismo especialmente designado en virtud de una orden adoptada de acuerdo con lo establecido por la Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007<sup>273</sup>.

La Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007 dedica al secreto estadístico el artículo 39 que dispone que la información personal, entendida en el sentido que el propio precepto da a esta expresión, esté en manos de la Autoridad Estadística o transmitida por la Autoridad a terceros, es confidencial. El contenido esencial de la institución del secreto estadístico está constituido por la prohibición prevista en el apartado primero de este artículo al establecer que la información de carácter personal poseída por la Autoridad Estadística del Reino Unido no puede ser divulgada por persona alguna, ya sea ésta un miembro de la Junta de la Autoridad, de uno de sus comités, un empleado de la Autoridad o cualquiera que la haya recibido de la Autoridad, directa o indirectamente. El apartado noveno da al quebrantamiento de esta prohibición de revelar información personal el carácter de delito penal, sancionable con pena de multa o prisión<sup>274</sup>.

Otros ordenamientos jurídicos, como el español, carecen de un precepto en que se tipifique expresamente como delito el quebrantamiento del secreto estadístico; en España no existe una norma equivalente ni en el Código Penal, ni en una ley penal especial. Tampoco hay un artículo en la LFEP o en las leyes estadísticas autonómicas (o en otra norma cualquiera de rango legal) que prevea específicamente la aplicación de

---

<sup>273</sup> «Section 6. Official statistics. (1) In this Part “official statistics” means- (a) statistics produced by-(i) the Board, (ii) a government department, (iii) the Scottish Administration, (iv) a Welsh ministerial authority, (v) a Northern Ireland department, or (vi) any other person acting on behalf of the Crown, and (b) such other statistics as may be specified by order by- (i) a Minister of the Crown, (ii) the Scottish Ministers, (iii) the Welsh Ministers, or (iv) a Northern Ireland department.» Algunas estadísticas oficiales son producidas por instituciones sin personal en el Servicio Estadístico del Gobierno, aunque esas entidades mantienen habitualmente un vínculo profesional con Jefes Estadísticos de los Departamentos ministeriales o de las Administraciones descentralizadas. Un caso especial es el del personal estadístico de la Administración de Irlanda del Norte, ya que no forman parte del Servicio Estadístico del Gobierno; no obstante, este personal trabaja de manera muy cercana al GSS, y comparte con los estadísticos que sí están adscritos al mismo una cultura profesional común.

<sup>274</sup> Según el apartado noveno, la persona que contravenga lo dispuesto en el apartado primero será culpable de un delito y estará sujeto a unas penas que, en función del tipo de proceso en el que recaigan podrán ser de prisión por un período que no exceda de los dos años, multa, o ambas; o de prisión por un período que no exceda de doce meses o multa, o ambas. Se trata de unas penas similares a las previstas para las revelaciones ilegales de la información del Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad en la *Commissioners for Revenue and Customs Act 2005*.

determinados artículos del Código Penal para los supuestos en los que se vulnere el secreto estadístico. Como poco, esta situación plantea ciertas dudas, pues exige un esfuerzo interpretativo para dilucidar si tal comportamiento es o no constitutivo de delito y, en caso de serlo, a qué artículo o artículos del Código Penal habrá que acudir para encontrar su tipificación.

El apartado segundo del artículo 39 de la Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007 ofrece la definición legal de la información personal, debiendo entenderse por ésta la que se refiera e identifique a una persona particular, incluyendo a las personas jurídicas<sup>275</sup>. Se excluye expresamente del concepto de información personal aquella información interna de carácter administrativo en manos de la Autoridad Estadística como sería el caso de registros referentes a miembros o empleados de la Autoridad Estadística<sup>276</sup>. Esta definición debe completarse con la precisión legal de cuándo se entiende que la información puede identificar a un particular<sup>277</sup>, lo cual ocurre cuando se especifique expresamente en la propia información, cuando quepa deducir la identidad de aquélla o cuando pueda ser deducida de la información una vez combinada con cualquier otro dato que haya sido objeto de publicación<sup>278</sup>.

A continuación, y como es habitual en otros ordenamientos jurídicos, la Ley detalla las categorías de transmisiones de información personal que se exceptúan del deber de secreto estadístico, esto es, a las que no afecta la prohibición en que aquél consiste. Se trataría de:

---

<sup>275</sup> Este apartado no deja margen a la duda, pues incluye expresamente «*information which relates to and identifies a particular person (including a body corporate)*». Quedaría amparada por la protección que depara el secreto estadístico la información relativa a empresas, incluso en supuestos en los que la entidad empresarial hubiera resultado modificada desde que la información fue recabada como consecuencia de una fusión, tal y como se señala en el apartado 159 de las *Explanatory Notes relate to the Statistics and Registration Service Act 2007 which received Royal Assent on 26 July 2007*, elaboradas por el Ministerio de Hacienda (*Her Majesty's Treasury*) para facilitar la interpretación y la comprensión de la Ley aunque, por supuesto, no forman parte de ese acto legislativo ni han sido aprobadas por el Parlamento.

<sup>276</sup> Información que aunque no quede amparada por el secreto estadístico, sí puede estarlo de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal de 1998 (*the Data Protection Act 1998*).

<sup>277</sup> Artículo 39, apartado 3 de la Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007.

<sup>278</sup> Precisamente, los tres casos en los que se entiende que la información identifica a un particular sirven para estructurar en el apartado 10 las excepciones a la aplicación de las normas penales del apartado 9: éste no es de aplicación cuando el sujeto que lleva a cabo la revelación considera razonablemente que la identidad de la persona a la que se refiera la información transmitida no se especifica en la misma, que no puede ser deducida de la información revelada, ni puede tampoco deducirse de la combinación de aquélla con otra información que haya sido objeto de publicación.

a) Supuestos en los que otra legislación requiera o exija expresamente la transmisión de información personal<sup>279</sup>.

b) Supuestos en los que una obligación impuesta por la normativa de la Unión Europea lo exija. Esta obligación irá referida, de ordinario, a las comunicaciones de información que, en principio, habría que considerar confidencial, destinada a instituciones y órganos de la Unión Europea, especialmente Eurostat.

c) Supuestos en los que la transmisión de información se realiza con el propósito de capacitar o de asistir a la Autoridad Estadística en el ejercicio de sus funciones<sup>280</sup>.

d) Supuestos en los que la información de carácter personal haya sido ya legalmente hecha pública.

e) Supuestos en que la revelación de datos se produzca en cumplimiento de una orden de un órgano jurisdiccional. La inclusión de esta excepción no es habitual en otros ordenamientos. Sin embargo, debe ser positivamente valorada, no tanto desde la perspectiva del secreto estadístico en abstracto, como de los sujetos obligados a su mantenimiento ya que la ausencia de toda referencia sobre el particular deja a los individuos afectados por las prohibiciones del secreto en una peligrosa situación de indefinición en la que cualquier conducta puede dar lugar a responsabilidad penal, bien por quebrantamiento del secreto estadístico, bien por desobediencia a una resolución judicial.

f) Supuestos de revelación de la información protegida por el secreto estadístico en el marco de una investigación criminal o de un proceso penal. Esta excepción, en la que cabe encontrar una posible relación con lo señalado en el apartado anterior en cuanto

---

<sup>279</sup> Un ejemplo en el ordenamiento jurídico británico lo constituiría el artículo 58, apartado cuarto de la *Finance Act 1969* que permite a la Autoridad la transmisión de cierta información recibida del Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad a otro departamento, siempre con la finalidad de realización de una encuesta estadística.

<sup>280</sup> Las *Explanatory Notes* mencionan, como ejemplo, la función establecida en el artículo 5 de la Ley del Censo de 1920 (*Census Act 1920*) sobre la preparación de estadísticas respecto a los periodos de tiempo entre un censo y el siguiente, actualmente encomendada a la Autoridad Estadística del Reino Unido (apartado 161).

se refiera a las comunicaciones realizadas en el ámbito de un proceso penal, puede provocar un serio perjuicio a la calidad de las operaciones estadísticas. Tengamos en cuenta que este atributo de las estadísticas, como hemos tenido la oportunidad de argumentar en varias ocasiones, depende en gran medida de la confianza que los ciudadanos llamados a colaborar con la función estadística pública depositen en que la confidencialidad de sus datos pueda ser garantizada por los servicios estadísticos; confidencialidad que se vería socavada no sólo cuando los sujetos obligados por el secreto estadístico lo quebrantan de forma ilícita e injustificada, sino si el ordenamiento jurídico prevé excepciones como la que estamos comentando que implica, en última instancia, que la información personal recabada para fines estadísticos pueda ser utilizada para otros fines, aunque éstos sean públicos y de interés general. En otras palabras: una persona puede tener dudas de si, por ejemplo, su comportamiento fiscal se ajusta o no plenamente a lo establecido en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, en aras de la calidad de una concreta estadística y de la utilidad para el conjunto de la sociedad pueda derivarse de ella, podría estar dispuesto a reconocer con sinceridad cuál ha sido su conducta, siempre, por supuesto, que esa información no trascienda a otros ámbitos, sean judiciales, administrativos, o de cualquier otra índole. Por ello se echa en falta la exigencia legal, habitual en leyes estadísticas de otros ordenamientos jurídicos (como el español), de que la información amparada por el secreto estadístico no pueda ser utilizada para otras finalidades no propiamente estadísticas. Y no cabe duda de que una investigación criminal de un presunto delito fiscal, por muy adecuado a los intereses generales que resulte, constituye una utilización de la información para finalidades ajenas a las puramente estadísticas.

g) Reflexiones de parecida índole nos merece el contenido de la letra g) del apartado cuarto del artículo 39 de la Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007, cuando excluye de la protección del secreto estadístico los supuestos en que la información es comunicada a los servicios de inteligencia<sup>281</sup> en aras de la seguridad nacional.

---

<sup>281</sup> Según el artículo 67 de la propia Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007: «*“Intelligence Service” means- (a) the Security Service, (b) the Secret Intelligence Service, or (c) GCHQ (within the meaning of the Intelligence Services Act 1994 (c.13))*».

h) Supuestos en los que la persona a la que se refiera la información personal consienta la divulgación. Así ocurre con los casos en los que la Autoridad Estadística lleva a cabo una encuesta de participación voluntaria que contiene un compromiso de confidencialidad por parte de la Autoridad que pone de manifiesto al informante cómo será usada la información que éste suministre y exponiendo las transmisiones que en adelante puedan realizarse, por ejemplo, a otro departamento gubernamental con finalidades estadísticas. En tales casos, la devolución del formulario de la encuesta cumplimentada equivale a la aceptación del encuestado de los términos del compromiso de confidencialidad y de divulgación de la información a efectos de elaboración estadística en la forma en que se le ha informado<sup>282</sup>.

i) La última excepción prevista por el apartado cuarto del artículo 39 de la Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007 a los efectos de la aplicación del secreto estadístico se refiere a los supuestos en que la Autoridad Estadística del Reino Unido revela información personal a un investigador autorizado. Esta expresión se define legalmente como un individuo al que la Autoridad Estadística ha concedido acceso a la información personal por ella conservada para finalidades de investigación estadística<sup>283</sup>. La Autoridad Estadística del Reino Unido debe publicar los criterios en base a los que se autoriza el acceso de investigadores (artículo 39.6 de la Ley). La aplicación de estos criterios exigirá a la Autoridad Estadística que pondere si el investigador en cuestión es una persona apta y adecuada, así como los objetivos perseguidos con la investigación que se pretende emprender o en el marco de la cual se requiere acceder a la información en poder de la Autoridad (artículo 39.7). En cualquier caso no puede autorizarse el acceso a un investigador salvo que éste, previamente, haya firmado una declaración – formulada en los términos que la Autoridad determine – en la que reconozca que comprende y asume las obligaciones que sobre él recaigan derivadas de la aplicación del artículo 39 (apartado 8 del mismo)<sup>284</sup>.

---

<sup>282</sup> Vid. *Explanatory Notes relate to the Statistics and Registration Service Act 2007*, apartado 161.

<sup>283</sup> Artículo 39, apartado quinto, de la Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007. Según el apartado 162 de las *Explanatory Notes*, la Autoridad puede extender la posibilidad de acceso a investigadores procedentes de varias organizaciones, incluidas instituciones académicas, organismos públicos (incluyendo aquéllos de carácter local o regional) y organizaciones no gubernamentales.

<sup>284</sup> La aplicación combinada del artículo 39 y del artículo 23, relativo a la investigación estadística pretendía configurar una autorización de acceso en la línea del ya existente «ONS access» otorgado a investigadores y académicos, ordinariamente en un ambiente seguro ubicado físicamente en las

Debemos hacer referencia a la existencia de un Código de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales<sup>285</sup> que elabora la Autoridad Estadística del Reino Unido por mandato del artículo 10 de la Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007<sup>286</sup> y que constituye una norma *sui generis*. En él se establecen una serie de prácticas obligatorias a las que los productores de las estadísticas oficiales deben ajustarse. El Código incluye una serie de principios y criterios para la aplicación de dichos principios relativos a la satisfacción de las necesidades de los usuarios; imparcialidad y objetividad; integridad, métodos de garantía de la calidad; secreto estadístico; no exceso de carga a los encuestados; recursos; sinceridad de las respuestas y accesibilidad a los resultados; publicación de estadísticas y uso de datos administrativos para finalidades estadísticas. La Autoridad Estadística evalúa ciertas estadísticas de acuerdo con las reglas del Código. No todas las estadísticas oficiales son, por tanto, Estadísticas Nacionales. Para que una nueva estadística alcance ese título, el Ministro competente o el Estadístico Nacional (en el caso de las estadísticas elaboradas por la ONS) deben solicitar previamente que la Autoridad Estadística proceda a su evaluación y que ésta resulte positiva. Pero decimos que es una norma *sui generis* porque la obligatoriedad de su aplicación pierde eficacia cuando su incumplimiento no genera ningún tipo de sanción. Es más, realmente la vulneración de esos principios no implica una verdadera consecuencia jurídica, al margen de que la estadística elaborada sin adecuarse fielmente al contenido del Código no podrá alcanzar el rango de Estadística Nacional<sup>287</sup>.

---

instalaciones de la ONS. A los investigadores, por lo general, no se les permitía sacar información fuera de dichos locales y se les exigía la suscripción de acuerdos de confidencialidad muy estrictos (vid. *Explanatory Notes*, apartado 164).

<sup>285</sup> Disponible en <http://www.statisticsauthority.gov.uk/assessment/code-of-practice/> (última visita: 23/12/2014). Su primera edición data de enero de 2009.

<sup>286</sup> De acuerdo con la subsección tercera, en la preparación y revisión del Código, la Autoridad Estadística del Reino Unido habrá de evacuar consultas a los Ministros escoceses, a los Ministros galeses, al Departamento de Finanzas y Personal para Irlanda del Norte y a toda otra persona cuya opinión se estime adecuada a estos efectos.

<sup>287</sup> El apartado segundo del artículo 13 concluye con el inciso «*but no action shall lie in relation to any such failure*» entre paréntesis. Así pues, el Código de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales proporciona unas pautas de conducta a las que todos los productores de estadísticas oficiales han de procurar ajustarse y constituye, ciertamente, un importante punto de referencia para alcanzar la excelencia en la producción estadística. Cumplir con el Código garantiza que las estadísticas se han elaborado con un alto nivel de calidad y que sirven al interés público, colaborando al incremento de la confianza de la ciudadanía en los resultados de la actividad estadística oficial. Pero se queda, finalmente, en una simple declaración de principios. Tanto es así que, aunque el primer apartado del artículo 13 de la Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007 se expresa con contundencia, obligando a todas las personas que producen estadísticas oficiales que hayan sido designadas como Estadísticas Nacionales a asegurar que el Código continúa siendo cumplido en la elaboración de dichas estadísticas, el siguiente apartado prevé que, en caso de que la Autoridad Estadística detecte un incumplimiento del Código en una



El principio que al secreto estadístico dedica el Código, el quinto, es sustancialmente el mismo que el sexto de los *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales* a los que ya hemos hecho referencia en diversas ocasiones. Ambos proporcionan una garantía de confidencialidad y limitan de igual forma el uso de los datos recopilados por las estadísticas oficiales para finalidades exclusivamente estadísticas. Es decir, esta dimensión característica del secreto estadístico no aparece prevista con carácter preceptivo en el artículo 39 de la Ley de Estadística y del Servicio de Registro de 2007, pero sí se contempla en el Código como un criterio de calidad, una característica esencial para que las estadísticas oficiales alcancen la calificación de Estadística Nacional.

Concretamente, el tenor del citado Principio Quinto del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Oficiales es el siguiente:

«La información privada sobre personas individuales (incluyendo personas jurídicas) recopilada en la producción de estadísticas oficiales es confidencial, y debería ser usada sólo para finalidades estadísticas»<sup>288</sup>.

---

reevaluación de la operación estadística, ésta no puede ser confirmada como Estadística Nacional, añadiendo que, no obstante, no se emprenderá ninguna acción legal en relación con dicha deficiencia.

<sup>288</sup> El Código junto a cada principio proporciona una serie de criterios prácticos que garantizan la consecución del principio en cuestión. En el caso del Principio Quinto, son los siguientes:

Práctica 1: «Asegurarse de que las estadísticas oficiales no revelan la identidad de un individuo u organización, o cualquier información privada relativa a los mismos, teniendo en cuenta otras fuentes de información pertinentes».

Práctica 2: «Mantener la información confidencial segura. Permitir su uso por personal capacitado que haya firmado una declaración que incluya las obligaciones que le correspondan en virtud del presente Código».

Práctica 3: «Informar a los encuestados en las operaciones estadísticas y los censos sobre cómo se protegerá la confidencialidad».

Práctica 4: «Asegurarse de que las disposiciones adoptadas para la protección de la confidencialidad son suficientes para proteger la privacidad de la información individual, pero no tan restrictivas que limiten indebidamente la utilidad práctica de las estadísticas oficiales. Publicar detalles de tales disposiciones».

Práctica 5: «Solicitar al Estadístico Nacional o al Jefe de Estadística en una Administración descentralizada, con carácter previo, autorización para las excepciones al principio de protección de la confidencialidad, exigidas por la ley o que se estimen de interés público. Publicar detalles de tales autorizaciones.»

Práctica 6: «En todos los casos en los que los registros estadísticos confidenciales se intercambien con un tercero para finalidades estadísticas, deben prepararse acuerdos por escrito de protección de la confidencialidad que incluyan los requisitos de este Código. Mantener un registro de operaciones en el que se detalle la forma y el propósito del tratamiento.»

El Código incluye en el ámbito de la garantía del secreto estadístico la «información privada». Ahora bien, esto no significa que la información que haya sido incluida lícitamente en el dominio público y que esté a disposición de los ciudadanos se convierta automáticamente en confidencial por el mero hecho de que sea utilizada para la elaboración de una estadística oficial. En los últimos años se han aprobado normas que han eliminado las obligaciones de confidencialidad respecto a la información procedente de algunas fuentes<sup>289</sup>; simultáneamente, la tecnología ha hecho que esa misma información esté a disposición de la mayoría del público de manera inmediata. Estas circunstancias han convertido en insostenible una garantía de confidencialidad que abarque aquella información cuya disponibilidad esté legalmente regulada y que esté preparada para ser accesible por los miembros de la sociedad<sup>290</sup>.

¿Cuál es, por tanto, la «información privada» que menciona el Principio Quinto? El principio resultará aplicable a la información que<sup>291</sup>:

- a) se refiera a una persona física o jurídica identificable;
- b) no sea de dominio público o de común conocimiento; y
- c) su revelación pueda ocasionar daño, perjuicio o aflicción a sus titulares.

Particularmente, los productores de estadísticas oficiales deberían ser conscientes de las expectativas que pueden generarse en los informantes en torno a sus datos cuando éstos son utilizados para la elaboración de estadísticas: la información relativa a un individuo debería ser considerada «privada» a los efectos del Principio Quinto por los

---

<sup>289</sup> Como ocurre con la Ley sobre Libertad de Información de 2000, la Ley sobre Libertad de Información (para Escocia) de 2002, o las Regulaciones sobre la Reutilización de la Información del Sector Público de 2005).

<sup>290</sup> La Ley de Estadísticas y Servicio de Registro de 2007 reflejó esta variación de la perspectiva con la que se abordaba el tema incluyendo una excepción a la regla de la confidencialidad para la información que haya sido legalmente puesta a disposición del público, en línea con lo también dispuesto en el nuevo Reglamento sobre las Estadísticas Europeas.

<sup>291</sup> En la interpretación que da el documento *National Statistician's Guidance: Confidentiality of Official Statistics*, pág. 6. Disponible en <http://www.statisticsauthority.gov.uk/national-statistician/ns-reports--reviews-and-guidance/national-statistician-s-guidance/index.html> (última visita: 23/12/2014). Se trata de una guía que complementa los principios y criterios de aplicación del Código, elaborada por los servicios dependientes del Estadístico Nacional con el propósito de ayudar a los productores de estadísticas, otros funcionarios y autoridades a interpretar, comprender y aplicar lo dispuesto en aquel instrumento. Debe ser entendida como un documento de apoyo y no ha de ser considerada como una norma preceptiva.

servicios estadísticos si aquella fue transmitida con la creencia de que tal información sería mantenida fuera del dominio público.

En la interpretación de este principio, el Estadístico Nacional hace especial hincapié en que la mención que se hace a las personas individuales debe ser comprensiva tanto de las personas físicas o naturales como de las personas jurídicas<sup>292</sup>.

Por otro lado, se es consciente de que las estadísticas oficiales son frecuentemente elaboradas a partir de datos procedentes de fuentes administrativas y de sistemas de información que los diversos organismos públicos necesitan para llevar a cabo sus principales funciones administrativas. El Quinto Principio no puede ser interpretado de tal modo que implique un efecto retroactivo respecto a las fuentes de datos administrativos: que una estadística oficial se elabore a partir de ellos no implica que los registros de datos administrativos sólo puedan ser utilizados desde ese momento para fines estadísticos. Si los servicios estadísticos extraen información de una base de datos administrativa o reciben aportaciones de un sistema dinámico de información administrativa, la aplicación del principio del Código que estamos analizando se limitará a exigir que los datos recopilados, y sólo ellos, se utilicen exclusivamente para propósitos estadísticos; es decir, aunque el contenido de la información recabada y el de la información contenida en las bases de datos administrativas sea la misma, una y otra tendrán existencias separadas, aplicándoseles regímenes diferentes. Un caso distinto sería el del tratamiento de los datos contenidos en esas fuentes administrativas con técnicas y procedimientos estadísticos para extraer y analizar información pero para finalidades típicamente administrativas, aquéllas que forman parte de las competencias de un organismo público. Así ocurriría, por ejemplo, con las actuaciones que tienen como fin la identificación de sujetos que evaden impuestos. Que se utilicen técnicas

---

<sup>292</sup> Vid. *ibídem*, pág. 6, párrafo 11. Se señala que persona jurídica será cualquier compañía, empresa u otra organización que tenga legalmente reconocida su personalidad, mientras que persona natural o física lo serán los miembros del público; cuando el Código utiliza las expresiones «individuos» o «personas individuales» se refiere a ambas categorías, y en ambos casos, con independencia de que continúen existiendo o hayan dejado de hacerlo. Sin embargo, también se explica que el Código no extiende su garantía de confidencialidad a grupos definidos socialmente o auto-definidos. Por ejemplo, un grupo conformado con el propósito de que el Gobierno formule determinadas políticas sí puede aparecer identificado en las estadísticas oficiales; por el contrario, no podrían serlo los individuos que formasen parte del grupo, que si disfrutarán de la protección del secreto estadístico.

estadísticas no implica que el tratamiento de la información se haya ejecutado para fines estadísticos y, de este modo, quedará fuera del ámbito de aplicación del Código.

## V. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL SECRETO ESTADÍSTICO

A partir del contenido de las regulaciones que contemplan en la actualidad el secreto estadístico podemos extraer una serie de notas características del mismo que sirven para perfilar esta institución con independencia del ordenamiento en que se integren las normas que la regulan.

Se trata, para empezar, de una institución de Derecho Público. No nos enfrentamos a una figura establecida por el ordenamiento jurídico para regular las relaciones jurídicas que puedan establecerse entre sujetos que asumen una posición de igualdad, sino que es propia del desarrollo de una función que sólo puede desempeñar una Administración Pública: la realización de encuestas oficiales; o en otras palabras: es una figura característica del ejercicio de la función estadística pública. La Administración Pública puede actuar investida de prerrogativas que la sitúan fuera del ámbito regulado por el Derecho Privado. En el campo de las estadísticas oficiales esos poderes especiales se plasman, por ejemplo, en los mecanismos a los que los servicios estadísticos pueden recurrir para recabar la información necesaria, cuando siendo obligatoria la colaboración con la Administración, ésta no se presta, o cuando, con independencia de la obligatoriedad o no de la colaboración, la información que se suministra no es veraz, lo que repercute negativamente en la calidad y la fiabilidad de los productos estadísticos oficiales. Y no sólo se trata de una figura de derecho administrativo especial<sup>293</sup> dado el carácter público de la actividad en la que despliega sus efectos, sino que está tan íntimamente vinculada a la función estadística pública (vínculo que se ha ido consolidando con el paso de los años puesto que la situación actual es fruto de una larguísima tradición), que en el momento presente resulta difícil concebir la citada función sin que, simultáneamente, el secreto estadístico esté debidamente garantizado.

---

<sup>293</sup> Como la caracterizaba BACARIA MARTRUS, J.: «El Secreto Estadístico: Contenido Jurídico», ob. cit., pág. 145.

Además, el secreto estadístico viene a suponer una limitación al flujo incontrolado de la información; bien es cierto que no de cualquier tipo de información y no bajo cualquier circunstancia. Pero dado que ese flujo es uno de los elementos que dotan de la necesaria cohesión a la comunidad para que ésta pueda desenvolverse como un organismo unitario, contribuyendo a contrarrestar la pluralidad de fuerzas centrífugas que tienden a su disgregación y atomización y que impiden, en última instancia, su supervivencia como sociedad, las limitaciones que a aquél se instituyan deben estar sólidamente justificadas. No obstante, la causa remota de cualquier limitación se fundamentará en la propia existencia de la sociedad, por lo que al final, todo se reduce a la consecución de un equilibrio difícil y precario entre intereses que pugnan en sentidos opuestos y que, de no hallarse debidamente compensados, serían por sí solos tan perniciosos como su contrario<sup>294</sup>.

El secreto estadístico consiste, esencialmente, en una prohibición para la Administración que desarrolla la función estadística pública de difundir, revelar o comunicar la información que ha recabado en el ejercicio de la misma, especialmente cuando tal difusión, revelación o comunicación se hace para fines ajenos a los puramente estadísticos y siempre que esa información permita identificar, de algún modo, a las personas o entidades a las que va referida, con independencia de que hayan sido ellas mismas o no, las que la hayan suministrado a los servicios estadísticos; se trata de un deber de sigilo que no sólo afecta a la Administración actuante en sí misma considerada o a los servicios que se integran en la misma, sino que se extiende a los agentes individuales que han actuado por cuenta de aquélla, incluso una vez que se ha extinguido la relación que los vinculaba.

---

<sup>294</sup> Es el caso, por ejemplo, del respeto al derecho a la intimidad personal y familiar; éste justifica que se impida que cualquier individuo pueda libremente, de manera legítima y por su sola voluntad, acceder a cualquier información referida a un tercero. El reconocimiento y garantía de este derecho fundamental trae causa de su conexión con la dignidad humana; no es posible dispensar un trato a un individuo que sea respetuoso con su humana condición si no se garantiza –entre otras cosas– su intimidad. Sin embargo, no se trata tanto de equilibrar una balanza en cuyos platos deban situarse, de una parte, la consolidación de la sociedad como conjunto unitario y de otra, el respeto debido a las individualidades, como de asegurar la existencia de una sociedad en la que se procure la consideración debida a sus miembros. La importancia de la organización social no puede hacer perder de vista que el respeto a la dignidad de la que quienes la componen son acreedores, impide que cualquier individualidad se subordine de forma automática al interés de la colectividad, simplemente porque se estime que un elemento cualquiera del grupo siempre será menos importante que el conjunto. La sociedad humana, en definitiva, no puede estructurarse como si de un hormiguero se tratase; esta perspectiva podría reforzar, sin duda, las posibilidades de supervivencia de una colectividad, pero entonces no nos encontraríamos ya ante una sociedad humana.

El secreto estadístico recae sobre información que ha llegado a poder de las Administraciones estadísticas. Con esta expresión nos estaremos refiriendo a los servicios, cualquiera que sea su naturaleza, que asumen la responsabilidad de desarrollar o de participar en el desarrollo de la función estadística pública. Estamos hablando, pues, tanto de organismos o entidades dotados de personalidad jurídica pública, como de órganos adscritos a una Administración Pública en cuya estructura se incardinan; pero tampoco resultaría extraña la aplicación de esta figura a entidades de naturaleza privada que, mediante los instrumentos jurídicos correspondientes, hayan asumido el compromiso de realizar determinadas tareas, propias de alguna de las etapas de la actividad estadística pública.

El objeto amparado por el secreto estadístico está constituido por información cuyo conocimiento ha sido adquirido, precisamente, para el desarrollo de la actividad estadística. Esto no tiene que significar que los servicios estadísticos deban tratar y procesar para alcanzar los resultados correspondientes sólo datos que hayan sido recopilados en origen por ellos y exclusivamente para esos fines. El principio por el cual no debe sobrecargarse en exceso a los ciudadanos con requerimientos de información lleva, en la medida de lo posible, a que se aprovechen datos que han sido recabados y se conservan por otros servicios administrativos. Por el contrario, los datos de los que los servicios estadísticos dispongan para otros fines distintos de los estadísticos, no pueden considerarse incluidos de por sí en el ámbito de aplicación del secreto estadístico. Sería el caso, por ejemplo, de los datos correspondientes al personal de la plantilla de esos órganos u organismos que pueden resultar necesarios para la gestión de los recursos humanos a ellos adscritos: el secreto estadístico no puede extenderse a la cuenta bancaria en la que el agente entrevistador percibe sus emolumentos, aunque sea un dato del que los servicios estadísticos necesiten disponer para proceder al abono de sus retribuciones.

Los datos sobre los que el secreto estadístico despliega sus efectos pueden consistir en cifras, es decir, información cuantitativa, o atributos, esto es, información cualitativa. Pero además, estos datos deben suministrar información individual, adquiriendo ese carácter tanto si se refiere a personas físicas, como si lo hace a otro tipo de unidades estadísticas (hogares, empresas, asociaciones, comunidades de bienes, gocen

o no de personalidad jurídica). En otras palabras, la información meteorológica, por ejemplo, puede ser objeto de un tratamiento estadístico, e incluso de un tratamiento estadístico desarrollado por servicios integrados en las Administraciones Públicas. Pero no será objeto de la protección dispensada por la institución del secreto estadístico, dado que se trata de información no referida a singulares unidades estadísticas, aquéllas que forman parte de la muestra de las operaciones desarrolladas en el marco de la función estadística pública que vienen a representar a la comunidad en su conjunto. Y es que la información amparada ha de ser individual, pero no porque deba pertenecer necesariamente a la esfera particular o propia de determinados sujetos, sino porque el conocimiento que proporciona a quien ella tenga acceso puede vincularse precisamente a unidades estadísticas singulares, concretas y determinadas. En otras palabras: las personas y el resto de unidades a las que venga referida están identificadas o son identificables. Esta posibilidad de identificación puede producirse por una vía directa, si en la misma información existen elementos identificadores: por ejemplo, la ubicación de un solar es una información no ligada a ninguna unidad estadística; pero esa misma ubicación vinculada al número de identificación fiscal de su propietario lo convierte en un dato individual. También cabe la identificación indirecta, cuando la identidad del titular de la información no se desprende de un elemento identificador sino de las propias características de la información en sí misma considerada, por ejemplo, por el grado de desagregación con el que los resultados estadísticos se publican<sup>295</sup>, o en combinación con otras informaciones igualmente disponibles.

Los datos protegidos no son de general y público conocimiento. Esto no significa que las personas físicas o los representantes de las entidades a las que se refiera la información quieran mantenerla en secreto. De hecho, es posible que ésta sea suministrada a los servicios estadísticos por informantes distintos de sus propios titulares; y si se trata de datos que son conocidos –y comunicados– por personas distintas de aquéllas a cuya esfera individual corresponden, no podrán ser considerados como intrínsecamente secretos. Sin embargo, para que actúe el secreto estadístico sí debe

---

<sup>295</sup> Imaginemos un ejemplo extremo: una encuesta en la que para cada colectivo de profesionales se publicasen los ingresos promedio de las personas que se integran en las respectivas categorías y en la que se especificasen los que correspondieran a la categoría «Monarca» o «Rey»; el grado de desagregación permitiría determinar quién percibe tales ingresos así como que, en realidad, no se trata de un promedio, puesto que sólo hay una persona en dicha categoría.

tratarse de información que no está a disposición de cualquier tercero en fuentes de acceso general. En cualquier caso, una vez integrados en los fondos informativos de los servicios estadísticos, los datos individuales quedan sometidos al secreto estadístico.

La institución que nos ocupa consiste fundamentalmente en la prohibición de la comunicación o divulgación de la información amparada por el mismo, así como de su utilización para finalidades distintas de las puramente estadísticas tanto por los servicios que los obtuvieron originariamente, como por terceros. Esa prohibición podría desactivarse mediante el consentimiento de los titulares de la información o por lo dispuesto en normas de rango legal que prevean expresamente supuestos que se exceptúan de la aplicación de los principios del secreto estadístico. La posible habilitación legal permitirá una comunicación de los datos inicialmente sujetos al secreto estadístico para fines como los de investigación histórica o científica. Estas prohibiciones afectan, además, tanto a los servicios estadísticos en cuanto organizaciones administrativas, como a los empleados que por cuenta de estas instituciones deban realizar cualquier actividad en el marco del procedimiento estadístico y que, por este motivo, tengan acceso a la información protegida. Supone, pues, una prohibición de difundir, divulgar o comunicar datos en los que no se mantenga oculta la identidad de la unidad informante o de la unidad a la que la información va referida, que juega un papel esencial en la recogida y manejo de los mismos por los servicios estadísticos, estableciéndose como una regla primordial de las normas que regulan la actividad estadística oficial.

Pero de todo lo anterior no puede deducirse que la aplicación del secreto estadístico exija que los datos se recojan de forma anónima, ni que éstos se hagan necesariamente anónimos al integrarse en los correspondientes fondos de los servicios estadísticos. Este secreto obliga únicamente al anonimato de los datos –entendido como la imposibilidad de asociar la información a las unidades estadísticas a las que se refiera– sólo en el momento de su transmisión, comunicación, difusión o divulgación, pues tampoco debe perderse de vista el hecho de que por la función de publicidad, a la que hicimos referencia al analizar el concepto de sistema de información estadística, los



resultados estadísticos se elaboran, entre otras finalidades, para ser puestos a disposición del conjunto de la sociedad.

Pero junto a una dimensión del secreto estadístico que podríamos calificar de «pasiva» o «negativa» hay otra que es más bien «activa» y «positiva» porque no se satisface mediante una simple falta de actividad por parte de la Administración estadística: como ésta no se limita a procesar datos individuales para generar información estadística con la finalidad de proporcionársela a las autoridades que gobiernan la comunidad sobre la que opera, sino que, en forma agregada, ponen aquella información a disposición de la sociedad en su conjunto, transmitiéndola, difundiéndola, divulgándola y publicándola, habrá de ser especialmente cuidadosa respecto de la forma en la que se procede a esa transmisión, difusión, divulgación o publicación. La agregación de los datos procura, por un lado, alcanzar cifras que consigan resumir y sintetizar la situación existente pero sin dejar de ser un fiel reflejo de la comunidad a la que se refieren, y por otro, desvincular los datos de los identificadores que directamente puedan llevar a relacionarlos con los individuos a que vengan referidos. Los servicios estadísticos deben poner a disposición de la comunidad datos agregados tomando todas las medidas que resulten necesarias para que un tercero no pueda llegar a identificar indirectamente, cruzando los datos publicados en diferentes tablas, a quién corresponde la información divulgada. Simultáneamente habrán de adoptarse todas las precauciones de carácter físico o técnico que impidan a terceros no autorizados acceder a la información almacenada en las bases de datos de la Administración estadística.

El secreto estadístico es, en fin, una institución que cuenta con un largo proceso evolutivo a sus espaldas. Pero ha sido en el último cuarto del siglo XX, con la evolución sufrida por la propia función estadística pública a raíz de la aplicación de las tecnologías informáticas a sus procesos de tratamiento de la información y la creciente preocupación por el respeto a la intimidad y a la vida privada, cuando ha resultado imprescindible reconsiderar por completo su regulación, adaptando la misma a las nuevas circunstancias técnicas y sociales. Se ha tratado, en el fondo, de habilitar métodos de actuación que permitieran simultanear la cobertura de las crecientes necesidades de información de carácter estadístico con la garantía de la confidencialidad de los datos. La prohibición de

revelar datos individuales no puede ser incompatible *per se* con el derecho general a la información sobre los resultados estadísticos, los cuales son de un evidente interés social.

El logro del adecuado equilibrio entre la necesidad de información estadística de la sociedad en general (y de sus dirigentes en particular) y el respeto debido a quien proporciona los datos que maneja la función estadística pública requiere tener presente la posición de las tres partes implicadas<sup>296</sup>: los suministradores de datos individuales, los servicios estadísticos y, por supuesto, los usuarios de la información estadística objeto de difusión.

No atender a las necesidades de cualquiera de las partes implicadas podría generar desajustes que afectarían trascendentalmente a la función estadística pública, lo que, a su vez, dadas las necesidades que esta actividad pública pretende satisfacer, repercutiría muy negativamente en el conjunto del sistema socio-económico.

---

<sup>296</sup> Vid. DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad. Su incidencia en el sistema de información estadística*, ob. cit., pág. 197.

**CAPÍTULO TERCERO**

**LOS ELEMENTOS DELIMITADORES DE LA INSTITUCIÓN DEL SECRETO  
ESTADÍSTICO**

I. INTRODUCCIÓN

A partir de los preceptos que regulan el secreto estadístico en diversas normativas, tanto en el Derecho español, sea éste de procedencia estatal o autonómica, como en el Derecho derivado de la Unión Europea e incluso en la legislación de los países de nuestro entorno cultural y jurídico, hemos destacado una serie de rasgos característicos de la institución que con carácter general sirven para definirlo con independencia del ordenamiento jurídico que lo contemple. Hecho esto, abordaremos en el presente capítulo, en esencia, el análisis de los elementos integrantes de la institución del secreto estadístico, cuya concreción resulta necesaria para una adecuada delimitación del mismo. Nos estamos refiriendo, en concreto, al elemento subjetivo, esto es, tanto al sujeto activo como al sujeto pasivo del secreto estadístico; al objeto de la protección del secreto estadístico y a las excepciones que pueden existir a la cobertura que esta figura ofrece; al contenido de la institución, es decir, a los efectos jurídicos que se despliegan por su aplicación; y a la cuestión de su vigencia temporal.

Es entonces cuando nos enfrentaremos –en el próximo capítulo– a una serie de cuestiones que, ordinariamente, deberían abordarse con carácter previo, fundamentalmente las relativas a la naturaleza, la finalidad y el fundamento del secreto estadístico. Estimamos que sólo una vez que se haya realizado un adecuado estudio de los elementos subjetivo y objetivo, del contenido y de la dimensión temporal del secreto estadístico –lo que nos exigirá partir, nuevamente, de lo dispuesto en el Derecho positivo–, estaremos en condiciones de reflexionar y posicionarnos sobre esos otros aspectos de la institución que nos ocupa, los cuales, evidentemente, no son objeto de regulación directa y expresa por ningún ordenamiento jurídico.

## II. EL ELEMENTO SUBJETIVO DEL SECRETO ESTADÍSTICO

### 1. EL ELEMENTO ACTIVO DE LA OBLIGACIÓN

Los sujetos vinculados por la obligación del mantenimiento del secreto estadístico son todos aquéllos que desarrollan sus funciones en el marco de la actividad estadística pública y que tienen o pueden tener acceso a información que, en caso de ser divulgada, daría lugar a una revelación de datos individuales.

El secreto estadístico debe obligar a todo el personal que trabaje en el ámbito donde la norma que lo establece tiene aplicación, sin distinción del tipo de vínculo con la organización que desarrolla la función estadística pública.

Ni siquiera es dudosa la aplicación de esta figura cuando las operaciones que forman parte de una investigación estadística pública, como pudiera serlo la transcripción de los datos a un soporte distinto o su procesamiento electrónico, se realizan por una organización –ente u organismo público o empresa privada– ajena a la entidad a la que venimos denominando «servicios estadísticos», esto es, los órganos que ejercen la función estadística pública. Si se trata de una entidad privada, el contrato por el que se encomiende la ejecución de todo o parte del proceso estadístico debería contener una cláusula que obligue a la parte que debe desarrollar el trabajo a respetar las disposiciones relativas al secreto estadístico, no divulgando ni comunicando a terceros datos que pudiesen resultar atentatorios contra esa obligación de silencio. No obstante, sabemos que, por imperativo legal, las normas que lo regulan suelen ser plenamente aplicables también a estos casos.

Así pues, serán sujetos activos de la obligación de mantenimiento del secreto estadístico:

a) Los órganos titulares de la función estadística pública y otros servicios estadísticos de la administración, los cuales deben garantizar la confidencialidad de los

datos que han obtenido en la realización de operaciones estadísticas amparadas por los beneficios legales correspondientes y de los que son depositarios y gestores.

b) Todo el personal implicado en la elaboración de las actividades estadísticas en cualquiera de sus fases: recogida de datos, tratamiento y difusión, sin distinción de su status profesional y laboral.

c) Las empresas y demás entidades, sus responsables, colaboradores y empleados, los profesionales y el personal investigador que mediante un convenio de colaboración o de una relación contractual no laboral, colaboren en la realización de una actividad estadística<sup>297</sup>.

A diferencia del secreto que obliga a otras profesiones, en el caso del secreto estadístico, no sólo al personal «estadístico» le incumbe el cumplimiento de estas reglas; también cada servicio estadístico en cuanto organización administrativa y el resto de entidades implicadas en el proceso estadístico deben procurar la garantía de la confidencialidad de los datos arbitrando las medidas de protección necesarias<sup>298</sup>. Así, la información obtenida por los servicios estadísticos públicos debe ser oportunamente conservada y custodiada por aquéllos, precisamente por su condición de entidades administrativas.

No obstante, no puede dejar de señalarse que limitar la efectividad de las prohibiciones en que el secreto estadístico consiste al ámbito de los servicios estadísticos y los agentes, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o el carácter de su vínculo con la Administración estadística que participen en el proceso estadístico impedirá la difusión de los datos individuales, pero si la barrera del secreto estadístico llega a quebrantarse, su operatividad quedará absolutamente anulada a partir de ese momento: los terceros que hayan tenido conocimiento de forma ilegítima de los datos amparados por el secreto estadístico no están generalmente obligados por esta institución puesto que no participan

---

<sup>297</sup> En ese mismo sentido vid. BACARIA MARTRUS, J.: «El Secreto Estadístico: Contenido Jurídico», ob. cit., pág. 148 y sig.

<sup>298</sup> Vid. DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad*, ob. cit., pág. 200.

de modo alguno en el desarrollo de la actividad estadística, y por ello, una vez recibidos, podrían dedicarse a su difusión sin incumplir precepto legal alguno.

Esta situación se ha resuelto en varias leyes autonómicas, en las que se produce una interesantísima extensión del colectivo de sujetos obligados por el secreto estadístico que incrementa el nivel de garantía que la institución ofrece. Esta ampliación fue introducida por primera vez por la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de Euskadi, en el apartado tercero de su artículo 22 y consiste en que quienes tuvieran conocimiento de datos amparados por el deber del secreto estadístico como consecuencia del incumplimiento de las normas reguladoras de éste, quedarán también obligados a su cumplimiento en los mismos términos establecidos para los demás sujetos obligados. Es decir también quedarían sujetos al deber del secreto estadístico quienes, aun no participando en el proceso estadístico, tuvieran conocimiento de datos amparados por el mismo a causa del incumplimiento de dicho deber por parte de los que originariamente se hallaban obligados a su cumplimiento. Lamentablemente, la LFEP no incorporó esta interesante previsión y, posteriormente, sólo fue asumida por un limitado número de leyes estadísticas autonómicas<sup>299</sup>. De ellas, merece mención especial el apartado segundo del artículo 20 de la ley estadística riojana ya que, aunque incluye esta ampliación del ámbito de las personas obligadas por el deber de secreto estadístico, añade un matiz de ponderación a la aplicación de la institución al incorporar la exigencia de que se tuviera conocimiento de que se trataba de datos protegidos para que el deber sea efectivo, al exigir que «conociesen también la naturaleza protegida de los datos».

## 2. EL ELEMENTO PASIVO DE LA OBLIGACIÓN

El sujeto pasivo de la obligación es la unidad estadística que resulte titular de los datos que constituyen el objeto del secreto estadístico, cuestión a la que nos referiremos en el siguiente apartado. Entendemos que es la opción óptima de delimitar al sujeto pasivo de la obligación porque de este modo no se produce una restricción injustificable

---

<sup>299</sup> Concretamente, al margen de la ley estadística vasca, sólo fueron cinco las leyes autonómicas que establecieron una disposición de esas características: la ley estadística canaria, en su artículo 22.2; la ley estadística balear, en su artículo 22.2; la ley estadística extremeña, en su artículo 17.3; la nueva ley estadística del Principado de Asturias, en su artículo 14.3; y la ley estadística riojana, en su artículo 20.2.

de la protección prevista. Para definir el concepto de «unidad estadística» nos valdremos de lo señalado en el artículo 3, apartado 6) del Reglamento (CE) 223/2009, según el cual, aquélla será la «unidad básica de observación, a saber, una persona física, un hogar, una empresa u otro tipo de operador al que se refieran los datos». Así pues, un concepto típicamente estadístico como el de la «unidad de observación» adquiere relevancia jurídica. Esta redacción, lejos de causar extrañeza, debemos entenderla merecedora del juicio más favorable ya que permite desvincular la protección que se prevé en la regulación del régimen jurídico de la institución del reconocimiento de personalidad jurídica: las unidades de observación en las operaciones estadísticas no tienen por qué tenerla atribuida.

Cabe destacar que esta dicción que consideramos tan adecuada, no era la redacción que se pretendió incluir en el texto de su articulado. En este punto, la utilización de la expresión «unidad estadística» se debió fundamentalmente al Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la estadística europea [COM(2007) 625 final], de 20 de mayo de 2008, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 3 de diciembre de 2008 (2008/C 308/01), que al analizar la propuesta desde el punto de vista de la protección de datos y del secreto estadístico, expuso cómo a diferencia de lo que ocurría en el Reglamento (CE) 322/97, la expresión «unidades estadísticas» era sustituida por la de «sujetos de datos estadísticos», modificación con la que mostraba su frontal oposición ya que «la definición del secreto estadístico guarda relación no sólo con las personas físicas sino también con los hogares, los operadores económicos y otras empresas». Por ello, el SEPD sugirió «que la propuesta mantenga el concepto de las unidades estadísticas, dado que, en este caso, tanto las personas físicas como los hogares, los operadores económicos y demás empresas quedan cubiertos de modo tal que no se genera confusión con el marco jurídico de la protección de datos».

Evidentemente, hablar de sujetos nos lleva de forma inmediata a pensar en centros de imputación de derechos y de obligaciones y, por tanto, a elaborar nuestras reflexiones en torno a la idea de la personalidad, corresponda ésta a un ser humano o a una entidad que la tenga legalmente reconocida. La misma palabra «titular» nos arrastra

hacia una dimensión patrimonial en la que no siempre tiene fácil encaje un bien intangible tal cual lo es la información. Realmente cuando hablamos de titulares estamos haciendo referencia a unos individuos, cualquiera que sea su naturaleza, respecto a los cuales los datos aportan una información. Esa información supone para un tercero que tenga acceso a ésta, un conocimiento relativo a aquellos individuos. Es decir, la relación entre un individuo y «sus» datos no es de posesión patrimonial, no es de propiedad; podríamos añadir que sólo es una relación jurídica en la medida en que el ordenamiento jurídico la contemple y regule. Se trata más bien de una relación de carácter intelectual que requiere la existencia de un tercero, aquél que percibe –o que puede llegar a hacerlo si se dan las condiciones adecuadas para ello– a qué o a quién se están refiriendo los datos.

No obstante, la expresión «personas físicas o jurídicas» es frecuente en los textos legales, incluidas la LFEP<sup>300</sup> y múltiples leyes estadísticas autonómicas<sup>301</sup> para delimitar al sujeto pasivo del secreto estadístico. En otras ocasiones las leyes autonómicas son todavía más inadecuadas en las expresiones utilizadas; así ocurre, por ejemplo, en los supuestos en los que la referencia se hace, simplemente, a la posible identificación de los «informantes»<sup>302</sup>. Se trata de una manifiesta incorrección: los informantes son las personas que suministran los datos a los servicios estadísticos; pero no es imposible que la información transmitida se refiera a terceros, los verdaderos «titulares», que en última instancia son los merecedores de protección (y más si se tiene en cuenta que puede que haya habido un flujo, tráfico o transmisión de sus datos sin que lo hayan consentido y, peor aún, sin tener conocimiento de ello).

Todavía más absurda es la limitación que establecen algunas leyes a datos que se refieran a titulares que están obligados legalmente a comunicarlos a los servicios

---

<sup>300</sup> Según el apartado segundo del artículo 13 de la LFEP, «Se entiende que son datos personales los referentes a personas físicas o jurídicas...».

<sup>301</sup> Como el artículo 9.2 de la ley estadística andaluza; el artículo 12.2 de la ley estadística asturiana; o el artículo 7.2 de la ley estadística balear. Expresiones semejantes encontramos en el artículo 32 de la ley cántabra; el artículo 32.2 de la ley castellano-leonesa; el artículo 15.2 de la ley castellano-manchega; el artículo 13.2 de la ley extremeña; el artículo 24.1 de la ley gallega; el artículo 15 de la ley madrileña; el artículo 16 de la ley murciana; el artículo 15 de la ley navarra; y el artículo 16 de la ley riojana.

<sup>302</sup> Como el apartado 2 del artículo 19 de la ley estadística canaria. El artículo 20.1 de la ley vasca utiliza una formulación diferente, pero tampoco demasiado afortunada, pues dispone que el deber de secreto estadístico ampara los siguientes datos estadísticos: «a) Los datos identificables como propios de personas concretas...».



estadísticos<sup>303</sup> pues no existe motivo para dejar fuera de la protección proporcionada por el secreto estadístico los datos relativos a unidades estadísticas que hayan colaborado voluntariamente con la función estadística pública. Esta fórmula legal vendría a implicar que el secreto estadístico constituye una especie de garantía que compense la obligación de suministrar los propios datos. Pero carece de sentido desde el momento en que lo que se pretende es, precisamente, conseguir la mayor confianza de la sociedad tanto en la actividad estadística pública como en los resultados estadísticos: poca seguridad podrá ofrecerse a los ciudadanos si el mensaje resultante del régimen jurídico del secreto estadístico es que sólo una parte de los datos individuales que manejan los servicios estadísticos está protegida por esa institución<sup>304</sup>.

### III. EL OBJETO DEL SECRETO ESTADÍSTICO

#### 1. VISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE

Constituyen el objeto del secreto estadístico los datos recogidos con el objeto de ser utilizados con fines estadísticos para los que se establece la prohibición de publicación o revelación por permitir la identificación de las unidades estadísticas singulares a las que se refieren, al asociar a determinada unidad alguna información que en aquéllos se incluya. Forman parte de su ámbito de protección, pues, los datos individuales recogidos, utilizados u obtenidos, tanto directamente por los servicios estadísticos de los informantes, como a través de fuentes administrativas, en uno y otro caso, como se ha dicho, para propósitos de naturaleza estadística<sup>305</sup>.

Lo verdaderamente trascendente, el rasgo característico del dato objeto de protección por el secreto estadístico es que éste sea susceptible, por sí mismo o mediante

---

<sup>303</sup> Como el art. 20.1 de la ley estadística valenciana o el art. 19.1 de la ley estadística canaria.

<sup>304</sup> Sólo en tales circunstancias tienen sentido, no obstante, las palabras de BACARIA MARTRUS cuando afirma que «el sujeto pasivo de la obligación es la persona física o jurídica, titular de los datos individuales de declaración obligatoria, tanto si la información es de origen administrativo como de origen estadístico» (BACARIA MARTRUS, J.: «El Secreto Estadístico: Contenido Jurídico», ob. cit., pág. 148).

<sup>305</sup> De nuevo, al analizar el objeto del secreto estadístico, BACARIA MARTRUS, J.: «El Secreto Estadístico: Contenido Jurídico», ob. cit., pág. 148, tiende a vincularlo a los datos que son de obligado suministro.

integración con otros, de producir la identificación de la unidad estadística a la que se refiera y que ostenta su titularidad, con independencia de su naturaleza<sup>306</sup>. Esto se aprecia claramente cuando la LFEP, en su artículo 21.b), excluye del secreto estadístico «los datos individuales que (...) hayan llegado a ser anónimos hasta tal punto que sea imposible identificar a las unidades informantes».

Por este motivo, debemos considerar que la expresión utilizada por la LFEP es excesivamente limitada. Esta norma se refiere a los «datos personales» cualquiera que sea su origen, es decir, se obtuvieran directamente de los propios interesados o de otros informantes primarios, de otras fuentes administrativas o como resultado de la propia actividad de los servicios estadísticos (artículo 13.1 y 3). A los efectos del mantenimiento del secreto estadístico, tienen el carácter de datos personales los relativos a personas físicas o jurídicas que permitan su identificación inmediata o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a su identificación indirecta (artículo 13.2). Sin embargo, como sabemos, las unidades estadísticas no tienen que gozar, necesariamente, de personalidad jurídica. No obstante, debe reconocerse que con antelación a la primera ley orgánica que desarrolló el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, se estaba delimitando un ámbito de protección que era, indudablemente, más amplio que el de la mera intimidad personal, pero que tenía, asimismo, mayor extensión que el de la privacidad que amparaba la LORTAD primero y la LOPD después; debemos recordar cómo en esas normas se define «dato personal» como «cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables». Ni siquiera la doctrina se atreve a reconocer con nitidez a las personas jurídicas como sujetos del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. La LFEP va más allá: no duda en incluir en el objeto del secreto estadístico los datos relativos a personas jurídicas identificadas o identificables.

---

<sup>306</sup> Como dice SOUVIRÓN MORENILLA, en el concepto de datos protegidos se incluyen no sólo los datos relativos a la intimidad, que son objeto de especial protección previa a la incorporación al depósito informativo de la estadística pública, sino cualesquiera otros susceptibles de identificar a una unidad estadística, *per se* o porque su conjugación pueda establecer un perfil singularizado de aquella (Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 435).

En la legislación estadística autonómica se utilizan expresiones de lo más variopinto para referirse al objeto del secreto estadístico, pero que tampoco precisan éste con la debida corrección: «datos identificables como propios de personas concretas» [art. 20.1.a) de la ley estadística vasca]; «datos individualizados de orden privado, personal, familiar, económico o financiero» que sean «relativos a las personas físicas como a las personas jurídicas» (art. 24.1 y 2 de la ley gallega); «datos individuales (...) de carácter privado, personal, familiar, económico o financiero que, o bien permitan la identificación directa de los informantes, o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos, ya estén tales datos referidos a personas físicas o jurídicas» (art. 20.1 de la ley valenciana); «datos de índole privada, personal, familiar, económica y financiera, que se utilicen en la actividad estadística, pertenecientes a personas físicas y jurídicas» (art. 9.2 de la ley andaluza); «datos individuales (...) que, o bien permitan la identificación directa de los informantes o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos» (art. 19.2 de la ley canaria); «datos individualizados de carácter privado, personal, familiar, económico, financiero, utilizados para elaborar estadísticas obtenidos tanto directamente de la persona informante como de fuentes administrativas» (art. 25.1 de la ley catalana y art. 7.2 de la ley balear); «datos protegidos relativos a personas físicas o a personas jurídicas (...) que permitan la identificación directa de los interesados o (...) que por su estructura, contenido o grados de desagregación permitan la identificación indirecta de los mismos» (art. 15 de la ley madrileña, y art. 15 de la ley navarra); «datos personales (...) que se refieran a personas físicas o jurídicas, y bien permitan su identificación directa, o bien conduzcan por su estructura, contenido o cualquier otra característica a la identificación indirecta de las mismas» (en las leyes castellano-leonesa, castellano-manchega y murciana); «datos individualizados (...) relativos a personas físicas o personas jurídicas que permitan la identificación directa de los interesados o bien aquellos que por su estructura, contenido o grado de desagregación permitan la identificación indirecta de los mismos» (en la ley extremeña, riojana y cántabra); «datos personales (...) de orden privado, familiar, económico o financiero que, referidos tanto a personas físicas como jurídicas, puedan conducir a la identificación directa de los informantes o permitan, por

su estructura, contenido o grado de desagregación, la identificación indirecta de los mismos» (art. 12.2 de la ley estadística asturiana).

Debemos acudir a la normativa comunitaria para encontrar definiciones precisas del objeto del secreto estadístico que, además, si nos limitásemos a una interpretación literal de las diversas normas, vendrían a establecer una extensión del campo de protección más amplio que el señalado por la LFEP o las normas autonómicas. El Reglamento (CE) 223/2009 se refiere al secreto estadístico como la «protección de los datos confidenciales relativos a unidades estadísticas individuales que se obtienen directamente con fines estadísticos o indirectamente de fuentes administrativas u otras, lo que implica prohibir la utilización con fines no estadísticos de los datos obtenidos y su revelación ilegal» [artículo 2.1.e)], definiendo la «unidad estadística» en los términos que ya tuvimos oportunidad de examinar en el anterior epígrafe (en el artículo 3, apartado 6.º), es decir, no limitándose a los conceptos de persona física y persona jurídica que utiliza la normativa estatal y autonómica y que son mucho más restringidos. Después, indica el Reglamento que «dato confidencial» es el dato que permite identificar, directa o indirectamente, a las unidades estadísticas y divulgar, por tanto, información sobre particulares; para determinar si una unidad estadística es identificable, «deberán tenerse en cuenta todos los medios pertinentes que razonablemente podría utilizar un tercero para identificar a la unidad estadística» (apartado 7.º), precisando, a continuación, que por «identificación directa» debe entenderse la «identificación de una unidad estadística por su nombre o apellidos, su domicilio o un número de identificación públicamente accesible» (apartado 9.º), y por «identificación indirecta», la «identificación de una unidad estadística por otros medios que los de la identificación directa» (apartado 10.º).

En cualquier caso, como puede apreciarse, todas las normas que en la actualidad regulan la institución del secreto estadístico lo hacen definiendo los datos que son objeto de protección en términos muy similares, con la salvedad de la referencia a la naturaleza de las unidades estadísticas que deben ser titulares de los datos amparados. Sin embargo, este panorama, aparentemente uniforme, ha requerido que se superase, en concreto, la

reticencia a la inclusión indubitada de los «datos administrativos» en su campo de acción.

## 2. LA CUESTIÓN DE LOS DATOS PROCEDENTES DE FICHEROS ADMINISTRATIVOS

El secreto estadístico fue introducido de manera explícita, aunque sin llegar a darle expresamente dicha denominación, por la Ley de 31 de diciembre de 1945, por la que se organizó la Estadística oficial y se creó el Instituto Nacional de Estadística. Su artículo 11, tras ordenar el secreto absoluto que debía guardar el personal del Instituto sobre «los datos y demás operaciones del proceso estadístico en cuya recolección intervengan», dispuso que «los datos estadísticos no podrán publicarse ni facilitarse más que en forma numérica, sin referencia alguna de carácter individual». El secreto regulado por la Ley de 1945 se circunscribía a la categoría de los «datos estadísticos», en torno a la cual establecía las obligaciones y prohibiciones en las que aquél consistía. Ante lo expuesto, no cabe duda de la importancia que tendría saber cuánto abarcaba esa expresión, precisando qué clase de datos quedaban amparados bajo ese tipo de secreto. Y más, si tenemos presente que parte de la doctrina tributaria siempre miró con desconfianza una institución que era considerada como un obstáculo poco menos que injustificado a funciones estatales mucho más trascendentes, llegando a afirmarse que daba cobijo a prácticas que constituían auténticas corruptelas<sup>307</sup>. En esa línea, varios autores postularon la necesidad de determinar cuándo un dato nacía ya con la consideración de estadístico y era, por tanto, merecedor de la protección que el secreto que estudiamos ofrecía, y cuándo se convertía en estadístico con posterioridad, no

---

<sup>307</sup> Vid. MANTERO SAENZ, A. y CUESTA RODRÍGUEZ, M.: *Procedimiento en la Inspección Tributaria*, EDERSA, 4.ª edición, Madrid, 1990, pág. 501. Los autores señalaban como práctica muy común e inadecuada la circunstancia de que «solicitado un dato concreto por la Inspección, se alegaba, en casos de Delegaciones ministeriales por ejemplo, el secreto estadístico, ya que dicho dato servía posteriormente para la elaboración de estadísticas». Nótese que el comentario se mantuvo en la 4.ª edición, que vio la luz en 1990, año en el que ya había sido aprobada y había entrado en vigor la LFEP con una regulación mucho más precisa de la institución del secreto estadístico, que poco espacio dejaba a las «corruptelas» en la aplicación de esta institución; más bien había prácticas legales o ilegales, en función de si se ajustaban o no al texto de la nueva norma.

estando en tal caso amparado por el mismo<sup>308</sup>, igual que el Director General de Inspección Tributaria solicitó al Director General de Estadística que fijase claramente las estadísticas que determinaban el límite que la aplicación del artículo 11 de la citada Ley determinaba en el deber de colaboración establecido por la Ley General Tributaria. En Dictamen de fecha 29 de enero de 1976, el Director General de Estadística explica que «están solamente cubiertos por el secreto estadístico los datos primarios no procedentes o derivados de fuentes administrativas, facilitados por los organismos públicos, empresas públicas y privadas y los particulares a requerimiento del Instituto, o en su nombre, por los organismos colaboradores, para la formación de estadísticas que realiza el Instituto, o cuya formación haya sido delegada por éste, por Orden Ministerial, en los citados Organismos colaboradores» (apartado segundo). MANTERO SAENZ estimó que en el mismo se consagran los requisitos que debía poseer un dato para ser considerado estadístico y merecedor de protección<sup>309</sup>.

Se podría indicar que una característica esencial de la información estadística radica en su agregación, a partir de la cual las características individuales dejan de tener la importancia clave que pudiera tener para otros objetivos, tales como el proceso inspector<sup>310</sup>. No obstante, esta afirmación pierde de vista que si lo que se pretende es garantizar la calidad de los resultados estadísticos que se obtienen, es preciso partir de unos datos primarios que reflejen fielmente la realidad; es decir, no es tan importante proteger la información como asegurar la situación y la posición de los titulares de los datos. A éstos les importará muy poco, o nada en absoluto, que la interpretación que se haga del texto de la ley les asegure que la información que se obtuvo de ellos va a ser

---

<sup>308</sup> Para CASTROMIL LÓPEZ los datos estadísticos protegidos por el artículo 11 de la Ley de 1945 debían reunir una serie de requisitos: que hubieran sido obtenidos de los particulares en virtud de declaraciones requeridas por la Administración; que su obtención tuviera por finalidad la confección de una estadística de interés público, y que la formación de esta estadística de interés público hubiera sido acordada por la Autoridad que en cada caso sea competente (vid. CASTROMIL LÓPEZ, F.: «La obligación de facilitar datos a la Administración Tributaria y el secreto estadístico», *Crónica Tributaria*, núm. 16, 1976, pág. 83).

<sup>309</sup> MANTERO SAENZ, A.: «Una precisión necesaria: el secreto estadístico», *Crónica Tributaria*, núm. 16, 1976, pág. 83. Serían los siguientes: a) debe tratarse de un dato primario: el hecho o circunstancia a que el dato se refiera se ha convertido directamente en información, siendo conocidos precisamente con ocasión de esa conversión; b) debe ser facilitado a requerimiento del Instituto Nacional de Estadística o, en su nombre, de los Organismos Colaboradores; c) para la elaboración de las estadísticas que realiza el Instituto o cuya formación haya sido delegada por éste, por Orden Ministerial, en los citados Organismos colaboradores.

<sup>310</sup> VALDES, T. y SANTOS, M. A.: «Un sistema de información estadística adecuado a los objetivos del Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Hacienda», *Crónica Tributaria*, núm. 38, 1981, pág. 186.

protegida por todos los medios posibles (o imposibles, para el caso, tanto da) una vez que ya no se les pueda identificar como titulares de los datos. Si se limitaba la protección del secreto estadístico a ese aspecto de «información agregada», la propia institución perdería su auténtica razón de ser.

La cuestión de la delimitación de los denominados «datos estadísticos» se acabó transformando en un debate sobre si el secreto estadístico podía dar cobertura a la información procedente de fuentes administrativas, esto es, a aquellos otros datos que, aunque referidos a titulares individualizados, no hubieran sido proporcionados a la Administración estadística por ellos mismos, sino que estando ya en poder de la Administración Pública en virtud de otras obligaciones de información, eran utilizados para finalidades propias de su actividad por los servicios estadísticos, a los que se les habría granjeado el necesario acceso a dichos datos para facilitar el desarrollo de las funciones de su competencia.

Suele recibir la denominación de dato administrativo «la información referida a una unidad individual –persona física, hogar, empresa, etc.– que ha sido diseñada, recogida y mantenida por una determinada Administración Pública con el propósito de controlar y/o tomar decisiones relativas a esa unidad individual»<sup>311</sup>. Los ficheros administrativos pueden ser definidos, en función de su finalidad y modo de utilización como aquéllos que contienen datos recogidos y mantenidos por la Administración Pública con el fin de ejercitar cualquier acción –beneficiosa o no<sup>312</sup>– que repercuta directamente sobre el sujeto de los datos<sup>313</sup>. Los ficheros estadísticos, por el contrario, contienen datos recogidos con el fin de aumentar los conocimientos de la sociedad en un campo determinado, de modo que sirvan de base a la investigación o ayuden a la

---

<sup>311</sup> SANZ DÍEZ, B.: «Algunas reflexiones sobre el marco legal para la utilización de la información administrativa con fines estadísticos», documento presentado en un Seminario Internacional sobre Estadísticas organizado por el Instituto de Estudios Fiscales en Madrid (2006) disponible en [http://www.ief.es/documentos/investigacion/seminarios/internacional/Sem\\_Inter\\_estadisticas\\_Sanz.pdf](http://www.ief.es/documentos/investigacion/seminarios/internacional/Sem_Inter_estadisticas_Sanz.pdf) (última visita: 29/12/2014), pág. 3.

<sup>312</sup> Acciones que pueden consistir, por ejemplo en permitir, registrar, inspeccionar, asegurar, regular, revisar, diagnosticar, tratar, cobrar, pagar o proporcionar otros beneficios o penalizaciones (vid. *ibidem*, pág. 3).

<sup>313</sup> DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad*, ob. cit., pág. 210.

planificación o a la toma de decisiones pesadas<sup>314</sup>. Los datos contenidos en los primeros han sido recogidos para permitir la adopción de decisiones y medidas que tienen un destinatario perfectamente determinado: su titular. Los segundos, en cambio, buscan proporcionar un conocimiento referido a la sociedad en su conjunto que permita el diseño de políticas eficaces; se puede decir que aunque tales políticas impliquen ventajas o desventajas para determinados colectivos, lo que con ellas se pretende es buscar el interés general, el bien común, el beneficio de la sociedad en su conjunto, nunca el de un individuo concreto. En palabras de DE MIGUEL CASTAÑO, «los datos administrativos servirán de soporte para las “microacciones”, mientras que los datos estadísticos están destinados a apoyar la “macroacción”. Este principio ha de servir de guía y orientación en todo conflicto que surja en relación con el secreto estadístico.»<sup>315</sup>

De la propia definición de unos y otros ficheros se desprende que para que los datos contenidos en los ficheros administrativos puedan cumplir su finalidad se exige la plena identificación de los individuos a los que los mismos vayan referidos, pues difícilmente se podrá tomar una decisión para un sujeto determinado si se ignora la identidad de aquél sobre quien deba producir efectos. Así pues, los datos administrativos deben contar con un elemento que permita establecer una relación inequívoca entre cada sujeto y la información disponible sobre éste. Tal elemento, llamado clave o identificador podrá revestir formas diversas: un nombre y una dirección, un número de identidad, etc. Sin embargo, en los ficheros estadísticos se podría llegar a prescindir del elemento identificador sin que ese hecho supusiera un obstáculo insalvable para la consecución de los objetivos propios de las finalidades de la actividad estadística<sup>316</sup>.

---

<sup>314</sup> *Ibidem*, pág. 210.

<sup>315</sup> *Ibidem*, pág. 211. Eso sí, no cabe duda de que las macroacciones repercuten finalmente de manera individual sobre determinados individuos de la colectividad. Por ejemplo, las pensiones públicas se actualizan en España de acuerdo con el Índice de Precios de Consumo (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística. El conocimiento de la evolución del IPC, que constituye una información agregada de naturaleza estadística, permite a la Seguridad Social actualizar la pensión que a cada uno de los beneficiarios del sistema corresponda. La macroacción consistirá en este caso, en la decisión adoptada por la autoridad competente de que las pensiones se revaloricen en función de la evolución del IPC. Las microacciones serán cada una de las revalorizaciones efectuadas por la Seguridad Social sobre las pensiones individuales. Evidentemente, a ésta no le basta para afrontar este conjunto de actuaciones con conocer el dato del IPC; necesita asimismo disponer de o acceder a ficheros administrativos que contengan la información de cada una de las pensiones y de los pensionistas.

<sup>316</sup> Este es el motivo por el que algunas leyes estadísticas prevén que los datos personales que sirvan para la identificación inmediata de los informantes se disocien de los demás datos recopilados, antes de la realización de cualquier operación de procesamiento, dándoseles un tratamiento separado y



La distinción conceptual entre unos y otros ficheros, así como entre los datos contenidos en cada una de esas categorías es, pues, nítida<sup>317</sup>. El problema surge, no obstante, cuando se pretenden clasificar en una u otra categoría los datos que se recopilan en la práctica en determinadas situaciones en las que los datos se recogen con una finalidad simultáneamente administrativa y estadística o cuando recogidos inicialmente para una de ellas, se modifica ésta posteriormente<sup>318</sup>. Sea como fuere, ya expusimos cómo una de las principales directrices de la actuación de las oficinas de estadística ha de ser la de mantener dentro de los límites de lo razonable las cargas que han de soportar los informadores por el hecho de colaborar con la función estadística pública; como es obvio, una de las formas más eficaces de lograr una reducción sustancial del esfuerzo que los suministradores de datos a los servicios estadísticos deben afrontar sin que se produzca el menor menoscabo en la calidad de las estadísticas consistirá en permitir que los órganos estadísticos traten los datos que la Administración

---

almacenándose bajo claves, precintos o depósitos especiales. Así ocurre con el artículo 20.7 de la ley estadística vasca o el artículo 18 de ley estadística asturiana.

<sup>317</sup> Es recogida con claridad en el Anexo de definiciones incluido en la Recomendación núm. R(97)18 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa, relativa a la protección de datos de carácter personal, recogidos y tratados con fines estadísticos. En esa Recomendación se dice que «la expresión “resultados estadísticos” designa una información obtenida por el tratamiento de datos de carácter personal con objeto de caracterizar un fenómeno colectivo en una población considerada». Además, la Recomendación reafirma la naturaleza agregada que resulta consustancial al carácter estadístico que los resultados puedan tener y el hecho de que «la expresión “con fines estadísticos” se refiere a todas aquellas operaciones de recogida y de tratamiento de datos de carácter personal necesarias para las investigaciones estadísticas o para la producción de resultados estadísticos. De dichas operaciones se excluye toda utilización de la información obtenida para decisiones o medidas relativas a una persona determinada.»

<sup>318</sup> Lo que debería estar prohibido, tal y como se desprende de la Recomendación núm. R(97)18 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa, justificando las previsiones de las leyes estadísticas sobre que se puedan adoptar decisiones individualizadas sobre la base de los datos estadísticos o que éstos puedan utilizarse para finalidades distintas de aquéllas para las que fueron recogidos. Sin embargo, esta directriz es obviada por normas reguladoras de ámbitos distintos del propiamente estadístico. Un ejemplo de esta afirmación lo constituiría la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo artículo 20.1 dispone: «Los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley deberán facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado, a efectos meramente estadísticos e informativos y en aplicación del artículo 4.1.c) de la Ley 30/1992, información sobre las subvenciones por ellos gestionadas, en los términos previstos reglamentariamente, al objeto de formar una base de datos nacional, para dar cumplimiento a la exigencia de la Unión Europea, mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control». Esta redacción no es compatible con las indicaciones de la Recomendación citada pues no debería recogerse en el mismo artículo que la información se solicita «a efectos meramente estadísticos» y que dicha información ha de servir para «controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y (...) actuaciones de control». La Intervención General de la Administración del Estado debería controlar la eficacia y eficiencia de las subvenciones que otorgan las diferentes Administraciones Públicas, pero en cuanto estas operaciones se realicen individualmente, deberán calificarse de microacciones, operaciones de gestión administrativa, no de operaciones estadísticas.

tiene en su poder, originariamente recogidos para propósitos no estadísticos<sup>319</sup>. Los ficheros administrativos tienen en este aspecto un evidente interés desde el punto de vista estadístico, no ya sólo porque puedan servir de marco para el muestreo o de ayuda para la evaluación de la fiabilidad de los resultados estadísticos, sino como fuente directa de datos primarios<sup>320</sup>. La justificación para el uso estadístico de los registros administrativos se basaría, entonces, en el interés público por conseguir una información estadística cuantitativa y cualitativamente adecuada a las necesidades de la sociedad con el mínimo coste posible<sup>321</sup>. Esto explica, de igual modo, que las leyes de protección de datos de carácter personal establezcan un régimen especial sometido a menores requisitos y cautelas para el tratamiento estadístico de los datos administrativos de carácter personal<sup>322</sup>.

---

<sup>319</sup> Otras ventajas derivadas de la utilización de los datos administrativos para finalidades estadísticas podrían ser las de abaratar los costes de la realización de las operaciones estadísticas y permitir la elaboración de estadísticas exhaustivas en determinadas materias y para áreas geográficas muy reducidas de manera muy rápida y fiable.

<sup>320</sup> Las indiscutibles ventajas del aprovechamiento estadístico de los ficheros administrativos se pusieron de manifiesto de manera muy clara cuando se comenzó a ser consciente del potencial que ofrecía la irrefrenable evolución de la informática, dando lugar a multitud de artículos a finales de los años 70 y comienzos de los 80. A modo de ejemplo citaremos BLANCO, J. L.: «Armonización entre las estadísticas de las Comunidades Autónomas y las de la Administración Local», en AA. VV.: *Jornadas de Estadística Española. CXXV Aniversario de la Estadística Oficial*, INE, Madrid, 1981; GARNIK, D. H.: «Report on statistical uses of administrative records», *Statistical Reporter*, núm. 7, 1981, págs. 357 a 362; MALINVAUD, M. E.: «De la Statistique a l'administration des données: difficultés françaises», STATISTICAL COMMISSION AND ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. CONFERENCE OF EUROPEAN STATISTICIANS: *Seminar on Statistical Data Collection and Processing Systems under New Conditions. Moscow, 1981*, Naciones Unidas, Ginebra, 1981; NATHAN, G. y SICRON, M.: «The Use of Registers and Administrative Files for Preparing and Improving Statistical Data», *Invited Paper 43<sup>rd</sup> Session of the International Statistical Institute*, Buenos Aires, diciembre 1981; ROWEBOTTOM, L.: «Public access to Government Documents. A comparative perspective», *Survey Methodology (Canada)*, vol. 4, núm. 1, 1978, págs. 1 a 15.

<sup>321</sup> No obstante, DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad*, ob. cit., pág. 213, deja constancia de cómo en algunos países, «el público cuestiona fuertemente el derecho de los estadísticos a usar los registros administrativos como fuente de estadísticas. El argumento de la “inocuidad” de las estadísticas no es admitido por amplios sectores que, no sin cierta razón, señalan que, aún cuando se pudiese asegurar que un conjunto de tablas no plantea en absoluto problemas de revelación por no ser posible, a partir de ellas, reconocer a un determinado individuo, esto no quiere decir que, basándose en esta información, no se puedan tomar medidas, a un “macronivel”, que afecten, favorable o desfavorablemente, al grupo de personas del que proceden los datos. Razón por la que exigen que los datos sean utilizados únicamente para los fines con que habían sido recogidos, y que si, entre éstos, no se encontraba el de elaboración de estadísticas, se prohíba su realización.»

<sup>322</sup> El artículo 4.2 de la Ley la LOPD establece que «los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos». El apartado quinto del mismo artículo también dispone un régimen diferente de mantenimiento o cancelación de los datos personales cuando éstos tengan valores históricos, estadísticos o científicos. Por su parte, el apartado quinto del artículo 5 establece que «no será de aplicación lo dispuesto en el apartado anterior (sobre las informaciones que deben proporcionarse al titular de los datos), (...) cuando el tratamiento tenga fines históricos, estadísticos o científicos (...)».

La cuestión principal relacionada con la transferencia de datos administrativos a los servicios estadísticos se plantea en torno a que los datos sean suministrados con sus elementos identificadores, utilizándose éstos para integrar y combinar ficheros diversos, permitiendo que la Administración estadística, aunque no sea ése su objetivo, pueda generar una información completísima sobre cada individuo. El sujeto de los datos pierde de este modo el control sobre las informaciones que le atañen ya que se vinculan datos sobre la misma unidad estadística que pueden incluso provenir de fuentes diversas. Los fines para los que los datos se registraron inicialmente se ven ampliamente sobrepasados con el uso que los servicios estadísticos pueden hacer de ellos. Es decir, no se trata tanto de que los datos administrativos se empleen para la elaboración de estadísticas como que aprovechando sus identificadores se dé un tratamiento a la información que, aunque pueda repercutir en un posterior mejor aprovechamiento estadístico de aquélla, no forma parte del proceso estadístico propiamente dicho. Desde el punto de vista de las personas físicas, estas reticencias se basarán, sintéticamente, en la amenaza que el tratamiento de la información aunada por los servicios estadísticos pueda suponer contra la intimidad de los titulares de la información<sup>323</sup>. Existen otros problemas de confidencialidad derivados de la explotación estadística de ficheros administrativos ya que podría producirse una revelación de datos si se permite una producción estadística no coordinada a partir de bases de datos administrativos<sup>324</sup>.

De todo lo expuesto se desprende que el uso para finalidades estadísticas incrementa los riesgos contra la confidencialidad. Sin embargo, las ventajas que de su utilización se derivan tanto por lo que se refiere a la fiabilidad de los datos primarios que

---

<sup>323</sup> SIEGHART, P.: *Privacy and Computers*, Latimer Press, London, 1976 y FLAHERTY, D. H.: *Privacy and Government Data Banks: An International Perspective*, Mansell, London, 1979, pág. 54, describen los principales riesgos que para la intimidad tiene el uso de datos administrativos con fines administrativos señalando que los peligros provienen de que se produzcan fallos al anonimizar o agregar datos insuficientemente, de la recogida de datos que no son realmente necesarios y del encadenamiento de unos datos con otros referidos al mismo individuo.

<sup>324</sup> Según OHLSSON, M. J.: «Aspects statistiques des systemes informatiques de données administratives», en CONFERENCE DES STATISTICIENS EUROPEENS. COMMISSION DE STATISTIQUE ET COMMISSION ECONOMIQUE POR L'EUROPE: *Vingt et unieme reunion pleniere 25-29 Juin 1973*, Nations Unies. Conseil Economique et Social, Geneve, 1973, pág. 6, «el empleo de dos sistemas diferentes de clasificación en tablas distintas podría suministrar involuntariamente informaciones sobre individuos, si los usuarios de estadísticas confrontan las tablas. La mecanización de los sistemas de información facilita más que antaño las diferentes producciones estadísticas y acrecienta los riesgos de divulgación. Es la razón por la cual se debería tener un cuadro global de la producción estadística potencial así como de la producción estadística efectiva a partir de las diversas bases de datos administrativos.»

se utilizan para la elaboración de resultados estadísticos, como en relación con la reducción de la carga de respuesta de los encuestados, justifican ampliamente que se suministren a las oficinas de estadística, razón por la cual las leyes de protección de datos recogen la comunicación a fines estadísticos de los datos objeto de tratamiento como uno de los supuestos en los que no se necesita recabar el consentimiento del titular de los datos. Así lo establece en nuestro ordenamiento jurídico el artículo 11.2.e) de la LOPD.

Si se combinan esas dos premisas, la de lo ventajoso que resulta para la actividad estadística pública tener acceso a la ingente cantidad de datos que la Administración Pública registra en el desarrollo de sus funciones y competencias con la del incremento de los riesgos que para la confidencialidad y para el control de la propia información se generan sobre los titulares de los datos, la conclusión parece evidente: debe permitirse que los servicios estadísticos dispongan de los datos administrativos que puedan necesitar para la elaboración de estadísticas<sup>325</sup> pero deben incrementarse las garantías que inicialmente hubieran sido previstas en las normas por las que se establece el régimen jurídico de las fuentes de las que las oficinas de estadística obtengan tales datos. La mejor forma de proporcionar esa garantía adicional es, sin duda, incluir los datos administrativos cuando pasan a la órbita de la actividad estadística pública en el ámbito objetivo de la aplicación del secreto estadístico. Con ello, en absoluto se está afirmando que el hecho de que los datos se suministren a los servicios estadísticos para finalidades estadísticas sirva para justificar la modificación del régimen jurídico que a aquéllos corresponda en origen. Sería absurdo que si las oficinas de estadística acceden a la información de un registro administrativo para el cual está perfectamente regulado un determinado régimen de acceso, suministro y transferencia, repentinamente el régimen aplicable a ese registro se transforme en el resultante de las normas que regulan el secreto estadístico. Pero la información de origen administrativo, una vez incorporada a las bases de datos de la Administración Estadística muta su naturaleza de algún modo, aunque el contenido continúe siendo el mismo. Por decirlo con otras palabras, la información es un bien inmaterial que permite su duplicación infinitas veces, cada vez

---

<sup>325</sup> El artículo 10.3 de la LFEP establece, coherentemente con esa consideración, la obligación que incumbe a todas las instituciones y entidades públicas de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales de suministrar datos que obran en su poder.

que se permita a un tercero acceder a ella y generar una copia de la misma. A nuestro entender, la naturaleza estadística de determinados entes a los que se transfieren los datos o a los que se otorga acceso a las bases en las que originariamente aquéllos están custodiados, así como la finalidad propiamente estadística de la utilización que se les pretenda dar, justifican ampliamente el cambio de régimen jurídico aplicable a la copia. Sería la información duplicada en poder de la Administración estadística la que quedaría sujeta al secreto estadístico, no la base de datos original. Como consecuencia, el flujo de la información que permita la identificación de unidades estadísticas individualizadas podrá producirse desde los entes y órganos administrativos que custodien las bases de datos o registros administrativos correspondientes hacia los servicios estadísticos, pero no en sentido contrario, una vez que se haya completado la primera transferencia.

Como apunta acertadamente DE MIGUEL CASTAÑO, la postura de la Administración estadística no es fácil en este último caso porque si el secreto estadístico protege también los datos administrativos, existirá un impedimento legal para entregarlos, incluso al organismo que los ha suministrado originariamente; al demandante puede parecerle que está en su derecho al exigir que, en contrapartida a su cesión previa, se le devuelva el fichero una vez depurado y completado<sup>326</sup>. Pero el mero hecho de depurar esa información para devolvérselo al organismo cedente implicaría utilizar datos recabados para la elaboración de estadísticas para finalidades distintas de las puramente estadísticas, lo que choca frontalmente con la esencia de lo que es el secreto estadístico y su adecuada aplicación.

La LFEP eliminó de raíz todas las dudas al respecto: lo determinante en el secreto estadístico no es que los datos personales hayan sido aportados por los propios afectados, sino su disponibilidad por parte de los servicios estadísticos públicos, que está permitida de manera contundente por el artículo 10 de este texto legal puesto que su apartado tercero prevé que si para la realización de estadísticas es precisa la utilización

---

<sup>326</sup> DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad*, ob. cit., pág. 220 y sig. Todas estas consideraciones llevaban a la autora citada a considerar, en un momento en el que la nueva LFEP no había entrado en vigor y el régimen derivado de la Ley de 1945 suscitaba, como hemos explicado, serias dudas sobre la aplicabilidad del secreto estadístico a los datos administrativos, lo adecuado de la extensión de la protección que esta institución proporciona a los datos de origen administrativo.

de datos obrantes en fuentes administrativas, los órganos, autoridades y funcionarios encargados de su custodia prestarán la más rápida y ágil colaboración a los servicios estadísticos<sup>327</sup>. Una vez aclarada esta cuestión, la dicción del apartado primero del artículo 13 de la LFEP no puede ser más clara: «Serán objeto de protección y quedarán amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas». El secreto estadístico debe alcanzar a todos los datos individuales obtenidos por tales servicios cualquiera que sea su origen; consecuentemente la información de los expedientes, registros y archivos no estadísticos de la Administración, sometida como tal a la legislación administrativa aplicable, una vez integrada en el depósito informativo de los servicios estadísticos públicos, quedará sujeta al régimen de la función estadística pública y si reúne las características que la hagan merecedora de protección, al secreto estadístico<sup>328</sup>.

Esta conclusión puede derivarse, asimismo, de una interpretación sistemática de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 15 de la LFEP: 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. *A sensu contrario*, si tal comunicación se produce a efectos estadísticos, sí estará sometida al secreto estadístico. El precepto excluye del secreto estadístico la información comunicada «a efectos no estadísticos» porque se sobreentiende que no será objeto de tratamiento estadístico, pero

---

<sup>327</sup> Ahora bien, el mismo artículo establece dos excepciones en el siguiente apartado: el referente a los datos relativos a las necesidades de la seguridad del Estado y la defensa nacional y el de los datos de naturaleza tributaria, para los que «se estará a lo dispuesto en la legislación específica reguladora de la materia». La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria no considera la excepción de la finalidad estadística o científica cuando establece las excepciones al carácter reservado de la información con trascendencia tributaria. En su artículo 95.1 se señala que «sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto» una serie de finalidades entre las que no se hallan las investigaciones estadísticas, históricas o científicas. Solamente la letra k) permite la cesión de los datos tributarios cuando ésta tenga por objeto «la colaboración con las Administraciones Públicas para el desarrollo de sus funciones», pero siempre que se cuente con la «previa autorización de los obligados tributarios a que se refieren los datos suministrados». La legislación estadística comunitaria autoriza a las oficinas de estadística de los Estados miembros a utilizar la información administrativa para la elaboración estadísticas europeas, no reconociendo ninguna especificidad para la información tributaria como ocurre con la legislación interna española.

<sup>328</sup> Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 436 y sig.

si el origen de la comunicación son los servicios estadísticos o las bases de datos configuradas en el marco de la función estadística pública, tampoco podrá ser comunicada. Por ello quedará también excluida la información que siga formando parte de los archivos o registros administrativos, pero no así ésta cuando sea transmitida desde la Administración estadística a los correspondientes servicios y a efectos estadísticos, pues en tal caso sí resultará plenamente aplicable el secreto que nos ocupa<sup>329</sup>.

Con similar contundencia a la del artículo 13.1 de la LFEP, pero incluso con mayor precisión, se expresa alguna ley autonómica, como la andaluza, al indicar que «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» (artículo 9.3, inciso segundo) o la del País Vasco, que especifica que «el deber de secreto estadístico ampara los datos administrativos, aportados a efectos estadísticos, de la misma manera que lo haga respecto a los datos estadísticos» (artículo 20.2).

Sin embargo, debemos dejar constancia de que no estamos ante un principio asumido de manera unánime por la legislación autonómica. Sorprendentemente, varias leyes posteriores prefirieron excluir expresamente los datos administrativos de la aplicación del secreto estadístico, dando por hecho que de corresponderles alguna cobertura, ésta sería la que les proporcionase el régimen de confidencialidad y difusión que les otorgase la legislación específica aplicable a los ficheros y registros de origen. Este es el caso de las leyes estadísticas catalana [art. 28.b)], balear [art. 11.c)], cántabra [38.b)], madrileña (art. 22.2), navarra (art. 22.2) y valenciana (art. 24).

Esto es, ciertamente, muy inadecuado por diversos motivos. En primer lugar, porque siendo uno de los objetivos fundamentales (tal vez el único, en realidad) de la institución del secreto estadístico promover un clima de confianza en la sociedad que fomente una colaboración voluntaria de las fuentes informantes y la veracidad y exactitud de la información por ellos suministrada, el mismo puede ser puesto en entredicho si entre las unidades estadísticas o entre las personas físicas que están detrás de ellas (y que son, al final, las que efectivamente transmiten la información requerida)

---

<sup>329</sup> En este mismo sentido vid. *ibidem*, nota a pie de página núm. 35, pág. 437.

se extiende la opinión de que el secreto estadístico no opera incondicionadamente, sino que pueden existir múltiples excepciones previstas por la normativa aplicable que desactivan su eficacia y que ellos –que en la mayoría de los casos no son expertos juristas– ignoran.

En segundo término, los datos administrativos comunicados a efectos estadísticos a los servicios que tienen encomendada la realización de esta actividad pasan a no ser exactamente los mismos que eran en origen. Unos y otros pueden tener un contenido idéntico, pero las oficinas de estadística van a tener la ocasión, una vez recopilados los datos de una fuente administrativa, por ejemplo, de depurarlos mediante procedimientos que impliquen información de otras fuentes. En el supuesto de que ese procedimiento generase alguna modificación, el «paquete de información» ya no sería exactamente el mismo; y si no, el mero hecho de que exista la posibilidad de someterse a ese filtro de acuerdo con otras informaciones existentes a disposición de las oficinas de estadística incorpora un matiz diferencial en la información que poseen que justificaría el sometimiento a un distinto régimen.

Por último, se estaría dando lugar a que una misma información estuviera sometida o no al secreto estadístico en función de cuál fuera la legislación estadística aplicable o, en otras palabras, de cuál fuera la Administración estadística que hubiera recopilado dicha información. Ello parece ir en contra de la garantía de un tratamiento común ante las Administraciones Públicas que exige el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución –para lo que se atribuye la competencia exclusiva de dictar las bases del régimen jurídico de aquéllas al Estado–. Entendemos que en este punto, las leyes estadísticas autonómicas que se separan de lo dispuesto en la LFEP deberían ser modificadas para ajustarse a esta última evitando, de este modo, su posible inconstitucionalidad.

### 3. CARACTERÍSTICAS DE LOS DATOS PROTEGIDOS

La delimitación del ámbito objetivo de aplicación del secreto estadístico en las diferentes regulaciones existentes en la actualidad puede resumirse en los siguientes



términos: se trata de datos, cualquiera que sea la denominación con la que las normas se refieran a ellos, de los que se pueda afirmar que son cualquier información relativa a una unidad estadística identificada o identificable. Del concepto «unidad estadística» ya nos ocupamos cuando nos referimos al sujeto pasivo de las obligaciones del secreto estadístico. Para el estudio de los otros tres elementos de la definición, esto es, «cualquier información», «relativa a» e «identificada o identificable», nos valdremos, como recomienda la Guía del Estadístico Nacional del Reino Unido<sup>330</sup> de la Opinión 4/2007, de 20 de junio<sup>331</sup> del Grupo de Trabajo del Artículo 29 (GT 29)<sup>332</sup>.

### 3.1 «Toda información»

Desde el punto de vista de la naturaleza de la información protegida por el secreto estadístico, los datos que la constituyen incluirán todo tipo de afirmaciones sobre una unidad estadística. Abarcaría, por tanto, información de carácter objetivo como podría serlo la presencia de determinada sustancia en la sangre de un ser humano o el volumen del pasivo de una empresa, pero también informaciones, opiniones o evaluaciones «subjetivas»<sup>333</sup>. Para que la información sea merecedora de protección, no es necesario que sea verídica o que esté probada. Evidentemente, los servicios estadísticos tratarán de recoger información que se ajuste a la realidad, porque la calidad

---

<sup>330</sup> *National Statistician's Guidance: Confidentiality of Official Statistics*, ob. cit., pág. 9.

<sup>331</sup> Disponible en [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf) (última visita: 30/12/2014). No obstante, no debemos perder de vista que este Dictamen está dedicado a la definición del concepto «datos personales» en el ámbito del derecho a la protección de los datos de carácter personal, tal y como se prevé por la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995. Ésta, aunque no se limita al campo de la actividad estadística oficial, sí hace referencia a una categoría de datos mucho más estricta que la amparada por el secreto estadístico, la de los datos personales en la medida en que sus titulares sean personas físicas. Eludiremos este problema, como puede deducirse de nuestras explicaciones, haciendo caso omiso de las reflexiones manifestadas en torno al concepto de «persona física» o «persona natural», y refiriendo el análisis de los demás elementos de la definición al concepto mucho más amplio de «unidad estadística».

<sup>332</sup> También conocido en castellano como Grupo Europeo de Protección de Datos del Artículo 29, creado por la Directiva 95/46/CE y que tiene carácter de órgano consultivo independiente e integrado por las Autoridades de Protección de Datos de todos los Estados miembros de la Unión Europea, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y la Comisión Europea, que realiza funciones de secretariado.

<sup>333</sup> No podemos rechazar de plano la inclusión de la información «subjetiva» en la actividad estadística, aunque la hayamos venido caracterizando por la búsqueda de una imagen fiel, sintética, cuantitativa y presuntamente objetiva de la sociedad que constituye el objeto de su estudio, pues incluso en el ámbito de actividad del principal actor de la función estadística pública estatal, el INE, la elaboración de la Encuesta de Confianza Empresarial, tal y como puede apreciarse en las notas metodológicas publicadas en la página web del propio Instituto, exige una compilación de lo que, en última instancia, no son más que meras opiniones.

de los resultados que se obtengan al final del proceso estadístico dependerán en buena medida de esta circunstancia; no obstante, carecería de toda justificación que en caso de que se acreditase la inexactitud, los servicios estadísticos fueran libres de transmitir o difundir esos datos, sobre todo si tenemos en cuenta que dicha inexactitud puede deberse no a la falta de sinceridad del informante, sino a un error del personal de la Administración estadística a la hora de registrar la información.

Desde el punto de vista del contenido de la información, el ámbito de los datos protegidos por el secreto estadístico debe incluir todos aquéllos que proporcionen información sobre unidades estadísticas, cualquiera que sea la clase de ésta. Por supuesto, esto incluirá la información relativa a personas físicas que tengan la consideración de «datos sensibles» por su naturaleza especialmente delicada, que afectan a la esfera de la intimidad o a la vida privada y familiar de dichos sujetos, pero también la información sobre cualquier tipo de actividad desarrollada por quien merezca la consideración de «unidad estadística». Así, estará amparada por el secreto estadístico cualquier tipo de información sobre toda actividad desarrollada por tales entidades, como la referida a sus relaciones laborales o su actividad económica y social, con independencia de su naturaleza, posición o capacidad<sup>334</sup>.

Por otro lado, si partimos de que el objeto de la protección del secreto estadístico es más amplio que el de la normativa sobre protección de datos de carácter personal por la propia consideración del sujeto de la información (limitado en el segundo caso a las personas físicas), al reflexionar sobre otros aspectos, dimensiones y circunstancias de la información amparada tendremos que extender la protección, al menos, hasta donde llegue la prevista para el derecho a la protección de datos personales. Este es el caso del punto de vista del formato o el soporte en que la información esté contenida: desde esta perspectiva, el concepto de datos personales incluye la información disponible en

---

<sup>334</sup> Esta amplitud del objeto del secreto trae causa, por ejemplo, de la circunstancia de que la información pueda referirse no sólo a personas físicas, sino también a personas jurídicas u otro tipo de entes, para las que se antoja muy difícil un reconocimiento nítido de un presunto derecho fundamental a su intimidad, o a la vida privada y familiar. Sería extraño que para las personas físicas se restringiese la protección a determinados datos de particular relevancia, pero se dejasen fuera otros que sí serían objeto de cobertura si no se tratase de seres humanos. En la medida en que su propia naturaleza lo permita, la información protegida habrá de ser la misma con independencia de la categoría en la que pueda encajarse al titular de los datos.

cualquier forma, alfabética, numérica, gráfica, fotográfica o sonora, por ejemplo. Así, debe incluirse, por supuesto, la información conservada en papel, pero también la información almacenada en una memoria de ordenador, utilizando un código binario, o en una cinta de video, llegado el caso<sup>335</sup>. Aunque en la actualidad, determinados soportes de la información puedan resultar inusuales o incluso llamativos a los efectos de la recogida de datos para finalidades estadísticas, parece absurdo buscar límites a la protección cuando la propia normativa reguladora del régimen de la institución no los prevé. Por ello, toda información contenida en cualquier formato que permita su posterior tratamiento en el marco del proceso estadístico debería estar cubierta por el secreto característico de esta actividad pública, con independencia de que hoy por hoy resulten modalidades no utilizadas de manera ordinaria. Tengamos presente que los organismos estadísticos evolucionan al ritmo marcado por la tecnología puesta a disposición de la sociedad de manera sencilla, habilitando mecanismos de recogida de datos desconocidos en el pasado, pero que buscan facilitar la colaboración de los informantes.

Tampoco es necesario que la información, para que sea objeto de protección, esté recogida en una base de datos o en un fichero estructurado. Estos, ordinariamente se confeccionarán con la grabación electrónica de los datos que hayan sido recopilados por el medio que corresponda. Así, los datos incluidos en los cuestionarios en papel debidamente cumplimentados son datos protegidos por el secreto estadístico, aunque todavía no hayan pasado a formar parte de las bases de datos creadas al objeto del adecuado almacenamiento de la información en los correspondientes servicios estadísticos<sup>336</sup>.

---

<sup>335</sup> Vid. Opinión 4/2007, de 20 de junio del Grupo de Trabajo del Artículo 29, pág. 8.

<sup>336</sup> Cabe imaginar otros casos: un empresario ha apurado al límite el plazo para remitir el cuestionario de determinada encuesta, así que decide escanear o fotografiar (porque carece de escáner, pero tiene a su disposición la cámara fotográfica de su teléfono móvil) el modelo cumplimentado y remitirlo por correo electrónico a la oficina estadística; o directamente, ha trasapelado el documento, pero sabiendo los datos que debe suministrar de ocasiones anteriores, procede a incluirlos en el texto libre de un documento que envía electrónicamente, etc.

### 3.2 «Relativa a»

Este componente de la definición es esencial, pues resulta de todo punto necesario delimitar con exactitud cuáles sean las relaciones, los vínculos que importan entre la información recogida y los titulares de los datos, así como el cómo puedan distinguirse.

En términos generales, puede afirmarse que la información es «relativa a» o versa «sobre» una unidad estadística cuando se refiere a ella. Muchas veces esa relación puede ser fácilmente establecida. Así ocurre con los datos incluidos, por ejemplo, en el fichero relativo a un trabajador conservado por el departamento de personal de la empresa en la que está contratado, que están claramente relacionados con su condición de empleado de aquélla; o con los datos sobre los resultados de las pruebas médicas a las que se haya sometido una persona, recogidos en su historia clínica. En otras ocasiones, la información que proporcionan los datos no se refiere tanto a una persona o entidad, sino a objetos que, eso sí, suelen pertenecer, estar bajo la influencia o ejercer influencia respecto de alguien. Sólo indirectamente se puede entender que la información en tal caso se refiere a ese «alguien». Algo parecido podría afirmarse de los datos que inicialmente vienen referidos a procesos o hechos en los que se haya producido alguna intervención de una persona física o entidad. Bajo determinadas circunstancias podría estimarse que tal información versa «sobre» los agentes que intervienen en unos u otros.

Según el Grupo de Trabajo del Artículo 29, podría afirmarse que para considerar que unos datos versan «sobre» una persona debe haber un elemento «contenido», un elemento «finalidad» y un elemento «resultado»<sup>337</sup>.

El elemento «contenido» está presente en aquellos casos en que –de acuerdo con lo que una sociedad suele general y ordinariamente entender por la palabra *sobre*– se proporciona información sobre una persona concreta, independientemente de cualquier propósito que puedan abrigar el responsable del tratamiento de los datos o un tercero, o de la repercusión de esa información en el interesado. La información versa *sobre* una

---

<sup>337</sup> Vid. Opinión 4/2007, de 20 de junio del Grupo de Trabajo del Artículo 29, pág. 11.

persona cuando *se refiere* a esa persona, lo que debe ser evaluado teniendo en cuenta todas las circunstancias que rodean el caso. Por ejemplo, los resultados de un análisis médico se refieren claramente al paciente, o la información contenida en el expediente de una empresa bajo el nombre de determinado cliente se refiere claramente a él.

Respecto al elemento «finalidad», se puede considerar que existe cuando los datos se utilizan o es probable que se utilicen, teniendo en cuenta todas las circunstancias que rodean el caso concreto, con la finalidad de evaluar, tratar de determinada manera o influir en la situación o el comportamiento de una persona<sup>338</sup>.

Una tercera categoría de «sobre» se da cuando existe un elemento de «resultado». A pesar de que no pueda identificarse un contenido o una finalidad específica, cabe considerar que los datos versan *sobre* una persona determinada porque, teniendo en cuenta todas las circunstancias que influyen en el caso concreto, es probable que su uso repercuta en los derechos y los intereses de determinada persona. Basta con que la persona pueda ser tratada de forma diferente por otras personas como consecuencia del tratamiento de tales datos<sup>339</sup>.

El contenido, la finalidad y el resultado deben considerarse condiciones alternativas, no acumulativas, es decir, no es necesario que se den todas ellas simultáneamente para poder afirmar que un dato aporta información de una unidad estadística en particular. Especialmente, cuando esté presente el elemento del contenido, no habrá necesidad de que también aparezcan los otros elementos para hacer una valoración en ese sentido. Pero el corolario ineludible de estas premisas es que una misma información puede referirse al mismo tiempo a diversas unidades estadísticas. Ciertamente es que, en la mayoría de los casos, los datos habrán sido recabados y recogidos por aportar información de una en concreto, aquélla que forme parte de la muestra de la operación estadística de que se trate; pero eso no tiene que significar que exclusivamente ofrezca información sobre ella, pudiendo hacerlo también, directa o indirectamente, respecto de otras que serán asimismo merecedoras de las mismas ventajas que la aplicación del secreto estadístico suponga para la primera.

---

<sup>338</sup> Vid. *ibidem*, pág. 11.

<sup>339</sup> Vid. *ibidem*, pág. 12.

### 3.3 (Unidad estadística) «identificada o identificable»

En general, se puede considerar «identificada» a aquella unidad estadística para la que se cumple la condición de que, estando incluida dentro del grupo formado por la población objeto de estudio de una concreta operación estadística, se la distinga de todos los demás miembros de dicho grupo. La unidad estadística será «identificable» cuando, aunque no haya sido todavía identificada, resulte posible hacerlo, matiz de potencialidad incorporado a la palabra por el sufijo «-ble». Ambas circunstancias constituyen condiciones alternativas, por sí mismas necesarias y suficientes para que se cumpla este requisito de la delimitación de los datos objeto de protección por la institución del secreto estadístico.

La identificación se logra normalmente a través de datos concretos a los que suelen denominarse «identificadores» y que tienen una relación privilegiada y muy cercana con una determinada unidad estadística. La referencia a los «identificadores» se incluye en la definición que el Reglamento (CE) 223/2009 da de los «datos confidenciales» a los efectos de la elaboración de las estadísticas europeas, pues conceptúa como tal aquel «dato que permite identificar, directa o indirectamente, a las unidades estadísticas y divulgar, por tanto, información sobre particulares» [apartado 7) del art. 3]. Y en función de los «identificadores» que se utilicen, el Reglamento distingue entre la identificación directa, esto es, la «de una unidad estadística por su nombre o apellidos, su domicilio o un número de identificación públicamente accesible» [apartado 9)], y la indirecta, que sería la «identificación de una unidad estadística por otros medios que los de la identificación directa» [apartado 10)]. Ordinariamente consideraremos «identificada» a una unidad estadística cuando sea susceptible de identificación directa, e «identificable», cuando lo sea de identificación indirecta<sup>340</sup>.

---

<sup>340</sup> No obstante, estamos de acuerdo con lo señalado por el Grupo del Artículo 29 en la página 14 de su Opinión 4/2007, de 20 de junio, aprovechando los comentarios introducidos a los artículos de la propuesta modificada de la Comisión de la que acabaría siendo la Directiva 95/46/CE en los que se afirmaba que «una persona puede ser identificada directamente por su nombre y apellidos o indirectamente por un número de teléfono, la matrícula de un coche, un número de seguridad social, un número de pasaporte o por una combinación de criterios significativos (edad, empleo, domicilio, etc.), que haga posible su identificación al estrecharse el grupo al que pertenece» para añadir: «Los términos de esta declaración indican claramente que el que determinados identificadores se consideren suficientes para lograr la identificación es algo que depende del contexto de la situación de que se trate. Un apellido muy común no bastará para identificar a una persona –es decir, para aislarla– dentro del conjunto de la población de un

En la legislación interna española, tanto de origen estatal como autonómico, se refleja, de igual modo, la distinción entre la identificación directa o inmediata y la indirecta. Curiosamente, a diferencia del Reglamento (CE) 223/2009, en la mayoría de los casos se opta por no definir en qué consiste la identificación directa pero incluyendo algún indicio de cómo puede producirse la indirecta, utilizando para ello la siguiente expresión: «(que los datos) conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos (los interesados)»<sup>341</sup>.

Aunque nuestra legislación no defina cuándo se produce una identificación directa, con ella se está señalando el proceso de singularización de una unidad estadística sin posibilidad de confusión con otra mediante la utilización, de ordinario, de un único «identificador» cualificado, habitualmente el nombre y apellidos de las personas físicas, el código de identificación fiscal o denominación de las entidades empresariales, etc. Ahora bien, no en todos los casos la utilización de un «identificador» cualificado acarrea esa singularización inequívoca. En algunos supuestos, para establecer con toda certeza esta identidad, hay que combinar el nombre y apellidos (por ejemplo) de la persona con otros datos, como puede serlo la fecha de nacimiento, el nombre de los padres, la dirección o una fotografía, para evitar toda confusión con otra persona o personas del mismo nombre y apellidos. El nombre y apellidos de una persona es una información que revela que ésta utiliza esa combinación de letras y sonidos para identificarse y para que la identifiquen otras personas con las que establece relaciones, es un «identificador». Pero puede ser necesario utilizar identificadores adicionales para que ese nombre y apellidos se refieran a un individuo en particular, cierto y determinado<sup>342</sup>.

---

país, mientras que es probable que permita la identificación de un alumno dentro de una clase. Incluso una información auxiliar, como, por ejemplo, “el hombre que lleva un traje negro”, puede identificar a alguno de los transeúntes que esperan en un semáforo. Así pues, el que se identifique o no a la persona a la que se refiere una información depende de las circunstancias concretas del caso.»

<sup>341</sup> Como ocurre en el caso del artículo 13.2 de la LFEP; del artículo 12.2 de la ley asturiana; del artículo 7.2 de la ley balear; del artículo 19.2 de la ley canaria; del segundo párrafo del artículo 32 de la ley cántabra; del artículo 13.2 de la ley extremeña; del artículo 15 de la ley madrileña; del artículo 16 de la ley murciana; del artículo 15 de la ley navarra; del artículo 16 de la ley riojana; o del artículo 20 de la ley valenciana.

<sup>342</sup> Si la Administración Pública impone una sanción en forma de multa a un individuo del que se ha constatado la comisión de una infracción administrativa y cuyo nombre es José García Fernández, no basta con que se sancione a un José García Fernández cualquiera; habrá de imponer la multa, precisamente, al José García Fernández que llevó a cabo los hechos constitutivos de infracción administrativa. El hecho de que sea imprescindible utilizar varios identificadores para singularizar una unidad estadística no debe llevarnos a estimar que se trata de una identificación indirecta.

Por identificación indirecta hay que entender el proceso de individualización de una unidad estadística sirviéndose del fenómeno de las «combinaciones únicas». Se trata de casos en los que, a primera vista, los identificadores disponibles no permiten singularizar a una unidad concreta, pero ésta aún puede ser «identificable» (tanto si el responsable de su tratamiento tiene conocimiento de ellos como si no), permitiéndose finalmente, su distinción respecto de otros miembros del colectivo en el que se integra. Una combinación de datos pertenecientes a distintas categorías (edad, origen regional, etc.) puede ser lo bastante concluyente bajo determinadas circunstancias como para que se produzca la identificación del sujeto de los datos, en especial si se tiene acceso a información adicional que puede combinarse con aquélla otra de cuya disponibilidad se parte. Este fenómeno ha sido estudiado ampliamente por los estadísticos, teniendo siempre en mente el procurar evitar todo quebrantamiento de la confidencialidad<sup>343</sup>.

Un punto crucial relativo a la condición de «identificabilidad» de los datos se menciona en el segundo inciso del apartado 7) del artículo 3 del Reglamento 223/2009 al definir el «dato confidencial» pues como se explica en él, «para determinar si una unidad estadística es identificable, deberán tenerse en cuenta todos los medios pertinentes que razonablemente podría utilizar un tercero para identificar a la unidad estadística»<sup>344</sup>. Esto viene a significar que la mera posibilidad, hipotética y abstracta, de singularizar a una unidad objeto de observación en el marco de esta actividad oficial no es suficiente para considerar a aquélla como «identificable». Si teniendo en cuenta el conjunto de los medios que puedan estar razonablemente a disposición de –y por tanto ser utilizados por– un tercero –es decir, no la propia Administración estadística– que trate de quebrantar la confidencialidad de los datos, la probabilidad de que la singularización de la unidad estadística a que hagan referencia se produzca es nula o insignificante, ésta no debería ser considerada como susceptible de identificación, ni directa, ni indirecta. En tales circunstancias, los datos que aportan información sobre esos titulares

---

<sup>343</sup> Esto puede comprobarse, por ejemplo, en la infinidad de ponencias sobre la cuestión presentadas en las Sesiones de Trabajo organizadas de manera conjunta por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) y Eurostat que suelen tener lugar cada dos años y que pueden ser consultadas en <http://www.unece.org/index.php?id=14316#/> (última visita: 30/12/2014).

<sup>344</sup> En la dirección que en el ámbito de la protección de datos de carácter personal ya se había trazado por el Considerando 26 de la Directiva 95/46/CE, que presta una especial atención al término «identificable» al decir que «para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona».



ordinariamente inidentificables no deben ser objeto de protección por la institución del secreto estadístico, motivo por el cual, sí podrían ser difundidos, divulgados, transmitidos a otros organismos o utilizados para finalidades no exclusivamente estadísticas.

Consideramos éste uno de los grandes aciertos de la normativa estadística de la Unión Europea, fiel reflejo de los avances legislativos habidos en otros ámbitos, especialmente en el de la protección de los datos de carácter personal. Ahora bien, como pudo apreciarse al exponer las principales líneas de las regulaciones nacionales de esta figura en los países de nuestro entorno geográfico y cultural, este punto apenas ha sido tenido en cuenta<sup>345</sup>. Aun así, entendemos que se trata de una condición que debe considerarse implícita en el régimen de aplicación del secreto estadístico en cualquier ordenamiento jurídico ya que el reducir el riesgo de identificación de cualquier unidad estadística a cero en los datos y resultados que son objeto de publicación, es una tarea completamente imposible. A lo máximo que se puede aspirar es a minimizar ese riesgo, teniendo también presentes los medios de que la Administración estadística puede disponer para la consecución de ese objetivo. De lo contrario, estaríamos afirmando que ya que el riesgo de identificación, aunque pequeño, siempre existirá, la aplicación del secreto estadístico exige que no se difunda ningún resultado por los servicios estadísticos. Esta conclusión es, evidentemente, absurda: una institución que, como veremos, busca establecer las condiciones necesarias para que la actividad estadística pública elabore sus productos con la más alta calidad posible, estaría provocando, simultáneamente, que esos resultados –en los que se ha alcanzado el mayor grado de excelencia–, carezcan de utilidad alguna. Si ante el riesgo de identificación de las unidades estadísticas a partir de los resultados a publicar éstos quedasen bajo la cobertura del secreto estadístico, la consecuencia inmediata sería que los datos estadísticos elaborados no podrían publicarse, difundirse o publicarse; con ello, se estaría eliminando una de las principales funciones del sistema de información

---

<sup>345</sup> Una de las excepciones a lo que aquí se afirma vendría dada por el artículo 16.6 de la *BstatG* que permite la transmisión de datos individuales desde las oficinas de estadística, tanto la Federal como la de los *Länder* para fines científicos a ciertas instituciones y cumpliendo una serie de requisitos, entre los que se encuentra el de que la vinculación de la información a sujetos individuales sea posible únicamente utilizando una cantidad «desproporcionada» de tiempo, gastos o recursos humanos.

estadística y, con ella, la principal razón de ser de dicho sistema: proporcionar información a la sociedad y a sus gobernantes para la adopción de decisiones adecuadas.

Como explica el Grupo de Trabajo del Artículo 29 en su Opinión 4/2007, el criterio del «conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados» por un tercero buscando la identificación de una unidad estadística debe tener en cuenta todos los factores en juego. Lo costoso de la identificación es, por supuesto, uno de los principales, pero no el único. La finalidad del tratamiento, la manera en que el tratamiento está estructurado, el rédito que espera obtener el responsable del tratamiento, los intereses individuales en juego, así como el riesgo de que se produzcan disfunciones organizativas (como un quebrantamiento doloso de un miembro de la plantilla del servicio estadístico del deber de secreto estadístico) y los fracasos técnicos son todos ellos elementos que deben considerarse. Además, se trata de una prueba dinámica, por lo que debe estarse al grado de avance tecnológico del momento objeto de ponderación, así como su posible evolución en el período en el que los datos sean accesibles. Tal vez la identificación no pueda realizarse hoy con el conjunto de medios razonablemente utilizables, pero debe reflexionarse sobre cómo pueden desarrollarse las tecnologías de la comunicación y la informática en el plazo en el que la información esté disponible para un tercero que trate de eludir las medidas que aseguran la confidencialidad. Mediando publicación, ese «período de vida» puede estimarse indefinido. Es preciso que el sistema sea capaz de adaptarse a los progresos tecnológicos que se produzcan y que se vayan introduciendo las medidas técnicas y organizativas apropiadas en función de los medios de identificación razonablemente utilizables en cada momento<sup>346</sup>. Debe señalarse, por añadidura, que adoptar dichas medidas de acuerdo con los conocimientos técnicos existentes para proteger la confidencialidad de los datos puede constituir la clave para entender que las unidades estadísticas no son identificables, en virtud del conjunto de medios que razonablemente puedan ser utilizados para esa finalidad por un tercero. Esas precauciones pueden determinar que las oficinas de estadística den acceso al público en general a esos datos con mucha mayor libertad, porque el secreto estadístico no sería verdaderamente aplicable. Con ello se posibilitaría que esa ingente cantidad de información fuera utilizada incluso para finalidades completamente ajenas a

---

<sup>346</sup> Vid. Opinión 4/2007, de 20 de junio del Grupo de Trabajo del Artículo 29, pág. 17.

las estadísticas, pero optimizando el valor que de aquélla pudiera extraerse. La idea expuesta es la directriz fundamental del movimiento conocido como *Open Data*.

Entre las medidas encaminadas a proteger la identidad de las unidades estadísticas estaría la de la utilización de seudónimos o «seudonimización», con la que se procura la ocultación de identidades. La finalidad de su uso es la de tener la oportunidad de recopilar más datos sobre una misma persona sin necesidad de conocer su identidad<sup>347</sup>. La «seudonimización» puede ejecutarse de forma que quede un rastro entre el seudónimo empleado y la identidad con la que se corresponde, utilizando listas de correspondencias o algoritmos criptográficos bidireccionales. También puede llevarse a cabo sin dejar rastro alguno que permita vincular un seudónimo con la identidad de origen, utilizando mecanismos de criptografía unidireccional que, en general, crea datos anónimos<sup>348</sup>. Los datos de una «seudonimización» rastreable pueden considerarse información sobre unidades estadísticas indirectamente identificables porque, en realidad, la utilización de un seudónimo supone la posibilidad de seguir un rastro hasta llegar a la identidad del sujeto al que la información se refiere, aunque sólo en condiciones previamente definidas. Lo específico de esas condiciones hace que los peligros derivados de una identificación indirecta resulten en la mayoría de los casos muy pequeños.

Los datos cifrados son un ejemplo típico de «seudonimización». La información contenida en esos datos se refiere a un individuo al que se asigna un código cifrado, mientras que la clave para descifrarlos, esto es, para poder establecer la correspondencia entre el código y los identificadores habituales de la persona se guardan por separado.

---

<sup>347</sup> El Grupo de Trabajo del Artículo 29 considera esta medida «especialmente pertinente en los ámbitos estadístico e investigador» (Opinión 4/2007, de 20 de junio del Grupo de Trabajo del Artículo 29, pág. 19).

<sup>348</sup> La eficacia de estos procedimientos depende de varios factores: en qué etapa se utiliza, su grado de seguridad contra el rastreo inverso, el tamaño de la población en la que se oculta al individuo, la capacidad de vincular transacciones o documentos individuales con una misma persona, etc. Los seudónimos deben ser aleatorios e imprevisibles. El número de seudónimos posibles debe ser tan amplio que no exista posibilidad de seleccionar aleatoriamente el mismo seudónimo dos veces. En caso de que sea necesario un alto nivel de seguridad, el grupo de posibles seudónimos debe ser por lo menos igual a la gama de valores de funciones criptográficas numéricas seguras.

En resumen, el que los datos resulten susceptibles –por sí mismos o por integración con otros– de producir la identificación de sus titulares constituye la connotación característica del dato protegido por el secreto estadístico<sup>349</sup>. Por este motivo, la LFEP excluye del secreto estadístico los datos individuales que «hayan llegado a ser anónimos hasta tal punto que sea imposible identificar a las unidades informantes» [art. 21.1.b)], aunque no se menciona el procedimiento técnico para llegar a ese resultado. Dicho procedimiento es el denominado «de disociación», es decir, «todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable» [como tal definido en el artículo 3.f) de la LOPD]. Así, para la LFEP los datos serán anónimos o no en función de la posibilidad de la identificabilidad de sus titulares, no de la presencia o la ausencia de identificadores directos en aquéllos.

A los efectos del Reglamento (CE) 223/2009 los datos anónimos pueden definirse como cualquier información relativa a una unidad estadística que no permita su identificación por un tercero, teniendo en cuenta el conjunto de medios que puedan razonablemente ser utilizados por éste para identificar a la unidad estadística<sup>350</sup>. «Datos anonimizados» serían, por lo tanto, los datos anónimos que con anterioridad se referían a una unidad estadística identificable, pero cuya singularización individualizada ya no es posible.

Resulta claro que la determinación de si los datos permiten la identificación de la unidad a la que vengan referidos y de si la información puede considerarse o no anónima dependerá de las circunstancias concretas que concurren en cada caso que deberán, de este modo, ser analizadas exhaustivamente. Se trata de una cuestión particularmente relevante en el campo de la información estadística, puesto que aunque ésta pueda ser difundida o facilitada en forma de datos agregados y sin referencia a identificador

---

<sup>349</sup> Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 436.

<sup>350</sup> Según el artículo 19 del Reglamento (CE) 223/2009, «los datos sobre unidades estadísticas individuales podrán difundirse en forma de fichero de uso público consistente en registros anónimos elaborados de manera que no se identifique a la unidad estadística, ni de forma directa ni indirecta, teniendo en cuenta todos los medios pertinentes que un tercero pueda utilizar razonablemente».

directo alguno, en combinación con otros que estén igualmente a disposición de terceros podrían llevar a la identificación de algunas unidades estadísticas.

#### 4. EXCEPCIONES A LA APLICACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO

Una adecuada delimitación del ámbito objetivo sobre el que el secreto estadístico despliega su protección exige detenernos a analizar una serie de supuestos, aquéllos en los que nos encontramos ante datos que, en principio, reúnen los requisitos necesarios para que opere la cobertura que esta institución depara –a los que nos hemos referido en el apartado anterior–, pero que son expresamente excluidos de la misma por la normativa que la regula.

##### *4.1 El consentimiento de los interesados*

La acción de éste puede producir el efecto de que datos inicialmente protegidos dejen de estarlo, siendo el único criterio que aparece en todas las normas estadísticas aplicables en España, cualquiera que sea su origen: es contemplado tanto por el Reglamento (CE) 223/2009, como por la LFEP y casi todas las leyes estadísticas autonómicas<sup>351</sup>.

El Reglamento (CE) 223/2009 dispone que el consentimiento de las unidades estadísticas servirá para dejar sin efecto las dos prohibiciones principales en que se traduce la protección del secreto estadístico: la de no utilizar los datos confidenciales para fines que no sean exclusivamente estadísticos y la de no difundirlos.

Respecto de la primera, establece el apartado segundo del artículo 20 del Reglamento que «los datos confidenciales obtenidos exclusivamente para la producción

---

<sup>351</sup> Sólo hemos encontrado dos excepciones. Por una parte, la de la ley estadística gallega, que no contempla límite alguno a la aplicación del secreto estadístico. Así pues, habrá que entender que la protección que dispensa es absoluta. Por otra, la de la ley estadística valenciana, que establece límites a la aplicación del secreto estadístico en su artículo 20.2, referido a los directorios de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos, y el artículo 24, relativo a los datos que deriven de expedientes administrativos no proporcionados como información estadística por los administrados.

de estadísticas europeas podrán ser utilizados por los INE y otras autoridades nacionales y por la Comisión (EUROSTAT) exclusivamente con fines estadísticos, a menos que las unidades estadísticas hayan dado inequívocamente su consentimiento a que se utilicen para otras finalidades». Por lo que se refiere a la segunda, el siguiente apartado del mismo artículo dispone: «En los siguientes casos excepcionales, los INE y otras autoridades nacionales y la Comisión (EUROSTAT) podrán difundir los resultados estadísticos que puedan permitir identificar una unidad estadística: (...) b) cuando la unidad estadística haya dado inequívocamente su consentimiento a la divulgación de datos».

La LFEP menciona el «consentimiento expreso» de los interesados como requisito previo e inexcusable para proceder a la recogida de «datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar» (art. 11.2). Pero como elemento de exclusión de la cobertura del secreto estadístico se contempla en el apartado segundo del artículo 19, cuando establece que «la información a que se refiere el apartado anterior –es decir, la información amparada por el secreto estadístico– no podrá ser públicamente consultada sin que medie consentimiento expreso de los afectados (...)».

Las Comunidades Autónomas emplean expresiones en sus respectivas leyes que no se ajustan exactamente ni a la fórmula del «consentimiento inequívoco» ni a la del «consentimiento expreso» pero que remiten, en cualquier caso, a una manifestación de voluntad emitida por la unidad estadística –o quien la represente– que excluye y desactiva la aplicación del secreto estadístico. Independientemente de la redacción empleada por las leyes autonómicas para regular esta excepción, hay un rasgo común a todas ellas que supone un requisito adicional respecto a lo preceptuado en la LFEP: se exige que la manifestación de esa voluntad se realice por escrito<sup>352</sup>.

---

<sup>352</sup> Por ejemplo en el artículo 9.4 de la ley estadística andaluza; en el artículo 15.2 de la ley asturiana; en el artículo 11 de la ley balear; en el artículo 23.1 de la ley canaria; en el artículo 38 de la ley cántabra; en el artículo 28.e) de la ley catalana; en el artículo 22.5 de la ley madrileña; en el artículo 22.5 de la ley foral; en el artículo 21.4 de la ley vasca, etc.

Una vez dicho esto, debe reconocerse que el Reglamento (CE) 223/2009 no aclara qué ha de entenderse por «consentimiento inequívoco» –aunque dedique su artículo 3 a definir diversos conceptos, el «consentimiento inequívoco» no se encuentra entre ellos; ni siquiera el simple «consentimiento»–, ni la LFEP hace lo propio con el «consentimiento expreso»; otro tanto cabe decir de todas y cada una de las leyes autonómicas en relación con las fórmulas que emplea para regular la cuestión. No obstante, en nuestro ordenamiento jurídico sí cabe encontrar una definición legal del consentimiento; se halla en el artículo 3.h) de la LOPD<sup>353</sup>, de acuerdo con el cual, aquél consistirá en «toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen»<sup>354</sup>.

De esta definición se desprende que deben concurrir cuatro requisitos<sup>355</sup> para que el consentimiento sea válido a los efectos de legitimar un tratamiento de datos personales (*mutatis mutandis* para renunciar a la operatividad del secreto estadístico).

En primer lugar, la manifestación de voluntad ha de ser libre, lo que supone que la misma deberá haberse obtenido sin la intervención de vicio alguno del consentimiento en los términos regulados por el Código Civil (violencia, intimidación, error, etc.)<sup>356</sup>.

---

<sup>353</sup> De momento eludiremos el asunto de la aplicabilidad directa, subsidiaria o simple inaplicabilidad de la LOPD al tratamiento de datos de carácter personal realizado en el marco de la actividad estadística pública. Lo que no puede discutirse es que la LOPD, dado el objeto de su regulación, proporciona, cuando menos, un criterio interpretativo importantísimo para aquellas cuestiones que la legislación estadística no deja perfectamente perfiladas.

<sup>354</sup> Es lógico que la LOPD se preocupe por definir el consentimiento; esta norma enuncia en sus artículos 4 a 12 los principios de la protección de datos: calidad de los datos, derecho de información, consentimiento del afectado, seguridad de los datos, deber de secreto y acceso a los datos por cuenta de terceros, con singular atención a determinados datos especialmente protegidos. De entre todos ellos es, concretamente, el del consentimiento el principio que vertebra todo el sistema de protección de datos de carácter personal. No en vano, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 7.º de la Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, estima que la autodeterminación informativa, basada precisamente en el consentimiento, es el elemento definidor y la característica esencial del derecho a la protección de datos de carácter personal. Esa definición se reproduce textualmente en el artículo 5.1.d) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD.

<sup>355</sup> Vid. el Informe Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos de 2000 sobre los Caracteres del Consentimiento definido por la LOPD, publicado en [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes\\_juridicos/consentimiento/common/pdfs/2000-0000\\_Caracteres-del-consentimiento-definido-por-la-LOPD.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes_juridicos/consentimiento/common/pdfs/2000-0000_Caracteres-del-consentimiento-definido-por-la-LOPD.pdf) (última visita: 30/12/2014).

<sup>356</sup> Vid. Informe jurídico 69/2008 del Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos, pág. 4; o AA. VV. (coordinador: LESMES SERRANO, C.): *La Ley de Protección de Datos. Análisis y comentarios de su jurisprudencia*, 1.ª edición, Lex Nova, Valladolid, 2008, pág. 118. Ese rasgo también

En segundo lugar, que el consentimiento (la renuncia al secreto estadístico, en nuestro caso) venga referido a una determinada operación de tratamiento y para una finalidad determinada, legítima<sup>357</sup> y explícita<sup>358</sup> del responsable del tratamiento (los correspondientes servicios estadísticos, desde nuestro punto de vista). No son posibles los consentimientos genéricos o inespecíficos.

En tercer lugar, el consentimiento ha de ser informado, lo que supone que el afectado conoce que se va a realizar un tratamiento de los datos y cuál va a ser el alcance de ese tratamiento. Éste no habrá de ser necesariamente estadístico puesto que de lo que estamos tratando es de la posibilidad de que mediante el propio consentimiento los datos dejen de estar amparados por el secreto propio de la función estadística pública. La información al respecto habrá de ser expresa, precisa e inequívoca en relación a la existencia del tratamiento, a la finalidad perseguida por la recogida de los datos y los destinatarios de la información, del carácter obligatorio o facultativo de las respuestas a las preguntas planteadas, de las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos, etc. Así se desprende del artículo 5 de la LOPD al regular el contenido del derecho de información. Pero en términos similares, en la LFEP, su artículo 4.3 señala que «en aplicación del principio de transparencia, los sujetos que suministren datos tienen derecho a obtener plena información, y los servicios estadísticos obligación de proporcionarla, sobre la protección que se dispensa a los datos obtenidos y la finalidad con la que se recaban». Para mayor abundamiento, el artículo 11.1 de la LFEP dispone que «cuando los servicios estadísticos soliciten datos, deberán proporcionar a los interesados información suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística, advirtiéndoles, además, de si es o no obligatoria la colaboración, de la protección que les dispensa el secreto estadístico, y de las sanciones en que, en su caso, puedan incurrir por no colaborar o por facilitar datos falsos, inexactos, incompletos o fuera de plazo». Es decir, a quien consiente en que no opere el

---

implica que salvo que la ley lo disponga no se puede obligar a los individuos a facilitar sus datos y en caso de que así fuera, se les deberá informar del carácter obligatorio de las preguntas que se les realicen y de las consecuencias que se deriven de la negativa a facilitar los datos.

<sup>357</sup> Vid. AA. VV. (coordinador: LESMES SERRANO, C.): *La Ley de Protección de Datos. Análisis y comentarios de su jurisprudencia*, ob. cit., pág. 118.

<sup>358</sup> Vid. Informe jurídico 69/2008 del Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos, pág. 4.



secreto estadístico para sus propios datos se le habrá dado la oportunidad de conocer adecuadamente en qué consiste la protección que esta institución ofrece.

En cuarto lugar, el consentimiento ha de ser inequívoco. Esto implica que no resulta admisible deducir el consentimiento de los meros actos realizados por el afectado, es decir, el consentimiento presunto<sup>359</sup>. En el caso de la LOPD esto no conduce necesariamente a que el consentimiento tenga que ser siempre expreso, admitiéndose el consentimiento tácito; de otro modo carecería de sentido la exigencia de que el consentimiento sea expreso y por escrito para los datos especialmente protegidos (artículo 7.2 de la LOPD), o simplemente expreso en los supuestos de los datos relativos a la salud, el origen racial y la vida sexual (artículo 7.3 de la LOPD)<sup>360</sup>.

Cuando se trate de renuncias al secreto estadístico en el marco de los sistemas de información estadística de las Comunidades Autónomas que operan con independencia de los restantes sistemas, la renuncia tendrá que producirse por escrito. Sin embargo, la duda surge cuando deba producir efectos en operaciones estadísticas que formen parte tanto del sistema estadístico estatal como del Sistema Estadístico Europeo, pues como sabemos, en la elaboración de las estadísticas europeas los sistemas estadísticos de los Estados miembros se integran en el que es propio de aquél que corresponde al conjunto de la Unión Europea. En tales circunstancias, ¿el consentimiento habrá de ser expreso o inequívoco?

A nuestro entender, el Reglamento (CE) 223/2009 regula los principios por los que se rige la función estadística pública a nivel europeo, estableciendo los auténticos

---

<sup>359</sup> Vid. *ibidem*, pág. 5.

<sup>360</sup> Vid. AA. VV. (coordinador: LESMES SERRANO, C.): *La Ley de Protección de Datos. Análisis y comentarios de su jurisprudencia*, ob. cit., pág. 119. De hecho, jurisprudencialmente se ha admitido en alguna ocasión la prueba por indicios de la existencia de un consentimiento inequívoco. Como ejemplo puede citarse la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN 424/2006), Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, número de recurso 250/2004 que analiza el principio del consentimiento en la protección de datos, tanto desde la perspectiva legal española como desde la de la Directiva 95/46/CE, y la interpretación que la Sala ha hecho de la expresión «consentimiento inequívoco» contenida en el artículo 6.1 de la LOPD. Tras reiterar que la prueba del consentimiento le corresponde al responsable del tratamiento, y que dicha prueba debe ser indubitada, recordando la doctrina sentada por la Sala en numerosas sentencias, se añade que no es preciso que el consentimiento conste por escrito al no exigirlo ninguna norma legal ni reglamentaria, por lo que puede ser objeto de prueba de indicios cuando concurren circunstancias acreditadas de las que se puede deducir de forma indubitada que el consentimiento existió en este caso.

pilares del funcionamiento del Sistema Estadístico Europeo. Las leyes estadísticas de los Estados miembros habrán de prever, por su parte, cómo operan sus propios sistemas de información estadística, pudiéndose, llegado el caso, establecer un régimen diferente para ellos en función de si actúan o no integrados en el Sistema Estadístico Europeo. En caso de que la función estadística pública estatal se desarrolle como parte integrante de la actividad estadística oficial de la Unión Europea, el régimen que la regule no podrá entrar en contradicción con las disposiciones de la normativa que regula el Sistema Estadístico Europeo, es decir, del Reglamento (CE) 223/2009. Como la LFEP es la norma por la que se regula la función estadística pública estatal y no establece un régimen diferente en virtud de si se elaboran estadísticas ajenas al Sistema Estadístico Europeo o que formen parte de él, habremos de entender que toda su regulación es coherente con los preceptos del citado Reglamento. Siguiendo con este razonamiento y, aun admitiendo que el consentimiento expreso y el consentimiento inequívoco no son categorías idénticas, no es menos cierto que el consentimiento expreso siempre será consentimiento inequívoco, por lo que asumimos que la exigencia del carácter expreso de la renuncia por parte de la LFEP no vulnera los mandatos del Reglamento (CE) 223/2009. Así pues, si una unidad estadística está dispuesta a que el secreto estadístico no ampare los datos que a ella se refieran, habrá de consentirlo expresamente si se trata de estadísticas incluidas en el ámbito de aplicación de la LFEP, independientemente de si suponen operaciones susceptibles de ser catalogadas de estadísticas europeas o no. Estimamos, por otra parte, que esta interpretación se ve respaldada por el hecho de que este mayor nivel de exigencia a la hora de manifestar la renuncia a la eficacia del secreto estadístico sobre sus propios datos redunde, en última instancia, en beneficio de la garantía de su posición jurídica la cual resulta, de este modo, reforzada y más difícil de atacar<sup>361</sup>.

---

<sup>361</sup> Y son muchos los ejemplos en los que la normativa comunitaria establece una ley de mínimos permitiendo que las normas de los Estados miembros incrementen el nivel de protección de los ciudadanos.

#### 4.2 Los directorios de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos

Según establece la LFEP, «no quedarán amparados por el secreto estadístico los directorios que no contengan más datos que las simples relaciones de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos de cualquier clase, en cuanto aludan a su denominación, emplazamiento, actividad y el intervalo de tamaño al que pertenece»<sup>362</sup> (artículo 16.1). En la legislación autonómica se recoge esta misma excepción reproduciéndola en la mayoría de los casos en términos prácticamente literales<sup>363</sup>.

Aunque no se diga expresamente debemos entender que estos ficheros, directorios o relaciones se elaboran, confeccionan, mantienen y actualizan en el ámbito de la función estadística pública y, por lo tanto, son los servicios estadísticos los que asumen la responsabilidad del desarrollo de dichas actividades. Sólo de este modo cobra sentido su mención como excepción al secreto estadístico, puesto que éste constituye una institución que opera exclusivamente en el marco de la función estadística pública. Decir que el secreto estadístico no se aplica a bases de datos de titularidad privada que contengan relaciones de denominaciones, emplazamientos, actividades, etc. de empresas y otras entidades es completamente superfluo, independientemente de que sí les resulten aplicables otras normas (como, llegado el caso, la relativa a la protección de datos de carácter personal).

Una exclusión de análoga naturaleza no está prevista en el Reglamento (CE) 223/2009, lo que no significa que los directorios de empresas y establecimientos carezcan de interés para la Unión Europea. Si el Reglamento (CE) 223/2009 no los menciona, seguramente se deba a que se estiman incluidos en el ámbito de aplicación de

---

<sup>362</sup> Aunque el dato sobre el intervalo de tamaño sólo podrá ser objeto de difusión si la unidad informante no manifiesta expresamente su disconformidad, de acuerdo con lo señalado en el artículo 16.2 de la LFEP.

<sup>363</sup> Con la ya comentada excepción de la ley estadística gallega, que no establece ninguna excepción en su articulado a la aplicación del secreto estadístico, hallaremos excepciones casi idénticas en los artículos 11.3 de la ley andaluza; el 13.2 de la ley asturiana; el 11.d) de la ley balear; el 20.1 de la ley canaria; el 38.c) de la ley cántabra; el 34.1 de la ley castellano-leonesa; el 17.1 de la ley castellano-manchega; el 15.1 de la ley extremeña; el 22.3 de la ley madrileña; el 22.2 de la ley murciana; el 22.3 de la ley foral navarra; el 20.3 de la ley vasca; el 17.b) de la ley riojana; y el 20.2 de la ley valenciana. Debe mencionarse que ninguna de estas normas incluye la cautela relativa a la posibilidad de las unidades informantes de evitar que se produzca la publicidad en tales directorios del intervalo de tamaño que les corresponda.

su artículo 25, que excluye la confidencialidad de los datos obtenidos de fuentes puestas legalmente a disposición del público y que sigan siendo accesibles para éste con arreglo a la legislación nacional<sup>364</sup>.

Pero no debe perderse la adecuada perspectiva para contemplar esta materia: los directorios son una de las posibles aplicaciones de los registros de empresas y establecimientos; esto no significa que los datos que se deben incluir en los registros sean todos los que van a ser objeto de publicidad y difusión en los directorios<sup>365</sup>. Los directorios de unidades económicas para usos estadísticos se elaboran con el objetivo básico de servir como marcos de muestreo para las encuestas oficiales dirigidas a las empresas. En los últimos años, los directorios están jugando un papel muy importante en otros dominios de interés, potenciando su papel como elementos generadores de información estadística<sup>366</sup>.

En España, aunque existen otros de carácter autonómico, el directorio más importante de estas características es el Directorio Central de Empresas (DIRCE), gestionado por el INE, que reúne en un sistema de información único a todas las empresas españolas y a sus unidades locales ubicadas en el territorio nacional. Su objetivo básico es hacer posible la realización de encuestas económicas por muestreo.

#### *4.3 Los datos de conocimiento público y los incluidos en fuentes accesibles al público*

Ésta sería una excepción a la aplicación del secreto estadístico que nos plantea muy serias dudas en cuanto a su conveniencia. Se basaría en que los datos que revelan información respecto de concretas unidades estadísticas son ampliamente conocidos por la comunidad en su conjunto o están contenidos en fuentes a disposición del público en general y por tanto pueden ser consultados por cualquier tercero sin que ningún obstáculo de carácter normativo lo impida o limite; desde esta perspectiva podría parecer

---

<sup>364</sup> EUROSTAT: *Business registers. Recommendations manual*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.

<sup>365</sup> Vid. EUROSTAT: *Business registers. Recommendations manual*, ob. cit., pág. 18 y sigs.

<sup>366</sup> Vid. el documento «Explotación estadística del DIRCE. Metodología», disponible en la dirección <http://www.ine.es/metodologia/t37/t3730200.pdf> (última visita: 30/12/2014), pág. 2.

ilógico exigir a los servicios estadísticos que adopten medida alguna para proteger el secreto de una información que, intrínsecamente, ya carece de ese carácter de reservado, ajeno al conocimiento generalizado.

Sin embargo, una excepción construida sobre esa justificación obvia importantes aspectos. En primer término, que el hecho de que una información sea de conocimiento público no implica necesariamente que haya llegado a serlo como consecuencia del consentimiento que el titular de los datos prestase en tal sentido.

Pero además, y muy especialmente, que la labor que realizan los servicios estadísticos tiene precisamente esa naturaleza, lo que implica que la información objeto de difusión final consistirá en cifras o datos agregados; desde el punto de vista propio de la función estadística pública carece de sentido que se publique una información individualizada referente a una unidad estadística perfectamente identificada o identificable. Es decir, que la utilización de la información correspondiente a unidades singulares que pudiera llevarse a cabo por no hallarse bajo la cobertura del secreto estadístico consistiría, en esencia, en su comunicación a terceros, ordinariamente otros servicios administrativos que la emplearían para finalidades propias, ajenas a las puramente estadísticas. De nuevo se estaría yendo contra el clima de confianza que se necesita generar en el conjunto de la sociedad con relación a la actividad estadística oficial y al destino que proporcionan a los datos individualizados que manejan. Difícilmente se puede depositar la confianza en una Administración estadística a la hora de suministrarle la información que reclama si ésta puede dejar de estar protegida por el secreto estadístico cuando los servicios de dicha Administración estimen que son de «conocimiento público», expresión de difícil delimitación ya que forzosamente se tratará de un concepto jurídico indeterminado. Y si los datos recabados están incluidos en fuentes accesibles al público en general, no parece haber ninguna razón que justifique suficientemente que tengan que ser precisamente los servicios estadísticos los que los transmitan a otras unidades administrativas cuando éstas pueden recurrir directamente a tales fuentes de libre acceso.

Incluso podrían traerse a colación de nuevo las reflexiones vertidas respecto de las razones por las que el secreto estadístico debía proporcionar protección a los datos que tengan su origen en otras unidades administrativas con independencia del régimen que debiera aplicársele a la información en los ficheros de procedencia. Y es que por el mero hecho de pasar a formar parte de los depósitos informativos propios de las Administraciones estadísticas, la información adquiere un matiz que la diferencia de la que fue en origen: el que le proporciona, precisamente, el hecho de estar en manos de los servicios estadísticos, los cuales, por sus propios medios podrán depurarla, contrastarla, filtrarla, desecharla, procesarla, combinarla con otra información de que dispongan, etc.

Podría entenderse que esta excepción es recogida por el artículo 25 del Reglamento (CE) 223/2009, según el cual «los datos obtenidos de fuentes puestas legalmente a disposición del público y que sigan siendo accesibles al público con arreglo a la legislación nacional no se considerarán confidenciales a efectos de la difusión de estadísticas elaboradas a partir de ellos». Aunque en la LFEP no aparece ninguna previsión similar, este precepto resulta plena e inmediatamente aplicable en España por las propias características que corresponden a los Reglamentos comunitarios, en la medida en que los servicios estadísticos de nuestro país participen en la elaboración de estadísticas europeas que formen parte del Sistema Estadístico Europeo. Volveremos de nuevo al contenido de esta norma, pero antes trataremos de encontrar equivalencias en otras leyes estadísticas promulgadas en España.

Por el análisis de las normas reguladoras de los sistemas estadísticos autonómicos se constatan dos hechos: de una parte, no en todas las leyes estadísticas autonómicas se contemplan excepciones a la aplicación del secreto estadístico por razón del acceso que el público en general tenga o pueda tener a la información amparable; por otra, la redacción utilizada por esta legislación se aparta claramente de la empleada por el Reglamento (CE) 223/2009.

Son ocho las Comunidades Autónomas cuyas leyes estadísticas contemplan una excepción que, con algunos matices, se formula en términos generales del siguiente modo: «No quedan amparados por el secreto estadístico los datos que sean de

conocimiento público y que no afecten a la intimidad de las personas»<sup>367</sup>. No cabe incluir en este grupo a la Región de Murcia, pues el artículo 22.1 de su Ley 6/2002, de 25 de junio, dispone, a nuestro entender con muy poco acierto, que no queda amparado por el secreto estadístico «cualquier dato que no afecte a la intimidad de las personas»; es decir, a *sensu contrario* está limitando la acción del secreto estadístico a aquella información que puede entenderse referida a la esfera más íntima y privada de las personas físicas, o lo que es lo mismo, parece estar vinculando la operatividad de esta figura con la protección del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar de las personas físicas, lo que supone un enfoque ciertamente muy restringido.

Respecto al tenor literal de las leyes estadísticas de las Comunidades Autónomas que acogen esta fórmula entendemos que la referencia a que la intimidad de las personas no se vea afectada es consecuencia de que la redacción de las leyes posteriores se hizo eco de las redacciones utilizadas por las ya vigentes, de tal manera que determinadas expresiones se repiten en múltiples ocasiones con independencia de su mayor o menor oportunidad. Probablemente hubiera resultado mucho más adecuado sustituir ese inciso de «que no afecte a la intimidad de las personas» por otro en el que se añadiera «que no supongan una intromisión ilegítima en la intimidad de las personas»; decimos esto porque no tendría sentido que la excepción se extendiera a aquellos datos que, aunque puedan ser calificados de «íntimos», lleguen a ser conocidos por alguna de las vías que la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen admite como legítimas<sup>368</sup>.

Distinta es la cuestión del concepto del «público conocimiento» para el que sólo tres de las leyes autonómicas ofrecen alguna orientación para interpretar en qué consiste y acotarlo de algún modo. La ley balear, junto a la fórmula general, incluida en el

---

<sup>367</sup> Encontramos esta fórmula en el artículo 13.1 de la ley asturiana; en el artículo 11.a) y b) de la ley balear; en el artículo 38.a) de la ley cántabra; en el artículo 28.a) de la ley catalana; en el artículo 22.1 de la ley madrileña; en el artículo 22.1 de la ley navarra; en el artículo 20.1.a) de la ley vasca; y en el artículo 17.a) de la ley riojana.

<sup>368</sup> Básicamente en sus artículos 2.2 y 8.1 El primero dispone: «No se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando estuviere expresamente autorizada por ley o cuando el titular del derecho hubiese otorgado al efecto su consentimiento expreso». El segundo de los artículos citados establece: «No se reputarán, con carácter general, intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la ley, ni cuando predomine un interés histórico, científico o cultural relevante».

apartado a) del artículo 11, añade en el apartado b) que tampoco están amparados por la aplicación del secreto estadístico «los datos que se han hecho públicos mediante registros públicos o publicaciones no declaradas ilegales o contra las que no se haya abierto ningún procedimiento judicial». La ley vasca además de añadir el requisito de la notoriedad<sup>369</sup> del conocimiento, puntualiza en su artículo 20.1.a) que quedan comprendidos dentro de la categoría de «datos de conocimiento público y notorio» aquéllos que «hubieran sido objeto de publicación o edición por quienes no estén sujetos al secreto estadístico. Sin embargo no se considerará que los datos son de conocimiento público y notorio por el mero hecho de haber sido aportados en los procedimientos propios de la gestión administrativa de los entes públicos». En términos muy similares se expresa el artículo 13.1 de la ley asturiana<sup>370</sup>.

El «público conocimiento» es un concepto jurídico indeterminado, técnica con la que el ordenamiento jurídico hace referencia a una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, aunque pretende delimitar un supuesto concreto. La norma no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la

---

<sup>369</sup> El *Diccionario de la lengua española* define la «notoriedad» como «cualidad de notorio», y esto último en los siguientes términos: «1. adj. Público y sabido por todos. 2. adj. Claro, evidente. 3. adj. Importante, relevante o famoso.» Diríase, por tanto, que lo «notorio» no aporta demasiado a lo «público» de un conocimiento. El Tribunal Constitucional, con ciertas cautelas, le ha dado un cierto matiz diferencial; en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia 59/1986, de 19 de mayo, dictada por la Sala Segunda en el Recurso de amparo núm. 687/1985 (BOE núm. 141, de 13 de junio de 1986) reflexiona en torno a este adjetivo del siguiente modo: «Es expresión consagrada la de que los hechos notorios no necesitan prueba, frase en cierto modo tautológica, pues para ser cierta se precisaría saber antes qué hechos son notorios, ya que la notoriedad es un concepto relativo e indeterminado, vario y plural, y lo mismo puede referirse a hechos procesales, que extraprocesales. Se ha visto que (...) el hecho o circunstancia de “afectar a todos los trabajadores” era un hecho constante en el proceso, de inevitable y forzoso conocimiento, en sí mismo productor de prueba, incluso no discutido, sino conocido por las partes. Se trataría, al tiempo, de un hecho de “público conocimiento” y a la vez de conocimiento judicial, de notoriedad elocuente, pese a su no alegación por la parte interesada, que debió ser tenido en cuenta por el Juez (...)» Es decir, se trataría de hechos no sólo ampliamente conocidos por un gran número de individuos, sino incluso de conocimiento inevitable y forzoso, lo que lleva a que no necesiten ser probados.

<sup>370</sup> «No quedan amparados por el secreto estadístico los datos personales que sean de conocimiento público y notorio, entendiéndose por tales los que hayan sido objeto de publicidad, edición o inscripción en un registro público por quienes no estén sujetos al secreto estadístico. No se considerará que los datos son de conocimiento público y notorio por el mero hecho de haber sido aportados en los procedimientos propios de la gestión de la Administración.»



aplicación no admitiendo más que una solución: o se da o no se da el concepto, lo que requiere una actividad de cognición, que es objetivable, no de volición.

El que sólo quepa una solución válida para cada caso ha permitido al Tribunal Constitucional manifestarse en varias ocasiones sobre las características presentes en el conocimiento de una información para poder calificarlo de «público». Así ha señalado que tendrá este carácter cuando se produzca mediante publicación oficial o inclusión en los Boletines Oficiales<sup>371</sup>, o cuando incluyan determinados hechos o circunstancias en los medios de comunicación<sup>372</sup>. No obstante, el que el acceso a la información se produzca sin barreras u obstáculos físicos no convierten a esa información automáticamente en «conocimiento público»; muy al contrario, determinados accesos incluso en esas circunstancias supondrían intromisiones ilegítimas en la intimidad de las personas si el titular de los datos decide, precisamente, mantenerlos ajenos al «público conocimiento» por su sola voluntad<sup>373</sup>. En algunos casos, el Tribunal Constitucional ha exigido para entender que existe «público conocimiento» no sólo un comportamiento del titular de los datos de acuerdo con el cual, claramente, el sujeto no los está excluyendo del conocimiento ajeno, sino que esa conducta dé lugar y asegure el conocimiento por

---

<sup>371</sup> En el Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia 110/1995, de 4 de julio de 1995, dictada por la Sala Primera del Tribunal Constitucional (Recurso de amparo 1297/1994. BOE núm. 184, de 3 de agosto de 1995) se estimó que «dada la naturaleza normativa de los índices» aplicables al caso, se generaba «el público conocimiento mediante su publicación oficial». En términos generales, lo anunciado en los correspondientes Boletines Oficiales es de público conocimiento, y así se afirma en el Fundamento jurídico 3 de la Sentencia 119/1999, de 28 de junio de 1999, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (Recurso de amparo 2366/1995. BOE núm. 181, de 30 de julio de 1999): «Y en cuanto a la composición de la Sala, que, a diferencia de la designación del Ponente no consta notificada al actor, debe observarse, en primer lugar, que la composición de las distintas Secciones de la Sala es de público conocimiento, pues se anuncia en el “Boletín Oficial del Estado” en cada año judicial».

<sup>372</sup> El Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia 115/2000, de 10 de mayo de 2000, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (Recurso de amparo 640/97. BOE núm. 136, de 7 de junio de 2000) observa que «de la lectura del reportaje publicado en la revista “Lecturas” se desprende con claridad que las declaraciones que se contienen en el mismo han invadido ilegítimamente la esfera de la intimidad personal y familiar de la recurrente, al dar al público conocimiento datos y circunstancias que a este ámbito indudablemente pertenecen».

<sup>373</sup> Así se desprende del Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia 83/2002, de 22 de abril de 2002, dictada por la Sala Primera del Tribunal Constitucional (Recurso de amparo 182/98. BOE núm. 122, de 22 de mayo de 2002), según el cual «la notoriedad pública del recurrente en el ámbito de su actividad profesional (...) no le priva de mantener, más allá de esta esfera abierta al conocimiento de los demás, un ámbito reservado de su vida como es el que atañe a sus relaciones afectivas (...). (...) es irrelevante el sólo dato de que las imágenes fueran captadas en una playa, como lugar abierto al uso público, pues ello no elimina la relevante circunstancia de que aquéllas fueron obtenidas en el círculo íntimo de las personas afectadas, sin que éstas, atendidas todas las circunstancias concurrentes, descuidasen su intimidad personal y familiar, abriéndola al público conocimiento.»

terceros que ocupan una posición cualificada<sup>374</sup>. Es cierto que es difícil extraer de todos los pronunciamientos judiciales una teoría general del concepto pues la solución justa de un supuesto concreto puede no coincidir plenamente con la de otro distinto. Sea como fuere resultará necesario llevar a cabo una ardua tarea cognitiva que permita concluir si el caso concreto se ajusta a las coordenadas con las que el concepto jurídico indeterminado delimita el sector de la realidad al que se refiere. En la aplicación de la norma se habrá de dilucidar si el conocimiento por terceros ajenos al titular de los datos ha sido tolerado por éste, si pese a haberse producido ese conocimiento ajeno el sujeto ha renunciado a mantener la información bajo su estricto control, si el grado de difusión alcanzado es suficientemente amplio, si basta con que se haya posibilitado esa difusión sin restringirlo de algún modo, etc. Todas estas variables habrán de ser ponderadas para determinar si el conocimiento que se tenga de determinados datos es o no «público» y por tanto éstos deberían o no quedar amparados por el secreto estadístico.

Entendemos que la primera aplicación de este principio corresponderá a los servicios estadísticos y serán éstos, pues, los que en primera instancia valorarán si el conocimiento es público o no. Teniendo en cuenta las dificultades intrínsecas de la tarea y en virtud de las consecuencias que la vulneración del deber del secreto estadístico pueda acarrear es lógico pensar que, de inicio, el personal de las oficinas estadísticas rechace posicionarse sobre que el conocimiento de la información sea «suficientemente público» como para dejarla fuera del amparo del secreto estadístico. Esta línea de actuación tampoco resulta aceptable ya que la finalidad del secreto estadístico no puede ser la de impedir el flujo de la información a toda costa, no debiendo llevar la protección del secreto estadístico más allá de lo que realmente resulte conveniente.

Pero, ¿por qué llegar a semejante situación? Podemos decir que es consecuencia de la propia utilización por la norma de conceptos jurídicos indeterminados en los que se acude a nociones de la experiencia (incapacidad para el ejercicio de sus funciones,

---

<sup>374</sup> En el Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia 17/2003, de 30 de enero de 2003, dictada por la Sala Primera del Tribunal Constitucional (Recurso de amparo 1150/99. BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2003) se argumenta que en «los hechos probados el juzgador no hace constar el conocimiento del embarazo por parte del empleador, limitándose a afirmar que la trabajadora dio cuenta de su estado a sus compañeros de trabajo, sin recoger, explícitamente, que la noticia fuera de público conocimiento ni que existieran otros hechos de los que derivar que aquél hubiera llegado a los rectores de la institución que tomaron el acuerdo de cesarla».

premeditación, fuerza irresistible) o de valor (buena fe, estándar de conducta del buen padre de familia, justo precio), porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa. ¿Es esto realmente cierto en el caso de la formulación de la excepción a la aplicación del secreto estadístico que estamos analizando? Diríamos que tal conclusión es, como mínimo, dudosa; baste recordar el tenor literal del artículo 25 del Reglamento (CE) 223/2009 que establece una excepción de eficacia similar a la del «público conocimiento» pero sin recurrir para su redacción a conceptos jurídicos indeterminados.

Señalaba el citado artículo que no se considerarían confidenciales a los efectos de la difusión de estadísticas elaboradas a partir de ellos, los datos obtenidos de fuentes puestas a disposición del público de forma legal y que conforme a la legislación nacional sigan siendo accesibles para el público en general. Como podemos apreciar, el Reglamento (CE) 223/2009 remite a la legislación interna de los Estados miembros para determinar cuáles son las fuentes a disposición del público y bajo qué condiciones continúan considerándose accesibles.

En el caso español, la ley interna que regula estas cuestiones es la LOPD cuyo artículo 3.j) define las fuentes accesibles al público como «aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada, por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación. Tienen la consideración de fuentes de acceso público, exclusivamente, el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Asimismo, tienen el carácter de fuentes de acceso público los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación.»

El apartado j) del artículo 3 comienza señalando un criterio general, el de que son fuentes accesibles al público aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona no impedida por norma limitativa o sin mayor exigencia que el abono de una contraprestación. Sin embargo, de forma inmediata precisa que sólo tendrán esta

consideración aquéllas que se relacionan expresamente, pues utiliza el adverbio «exclusivamente»<sup>375</sup>.

Tal redacción viene a producir una aparente contradicción que genera una cierta confusión<sup>376</sup> pues en muchas ocasiones se parte de la literalidad de la cláusula general para entender que los datos son de libre acceso, encontrándose el particular con una sanción de la Agencia Española de Protección de Datos por no pertenecer la fuente utilizada a ninguno de los supuestos enumerados<sup>377</sup>. En esta misma línea se han movido los Tribunales, que se han mostrado muy rigurosos en la interpretación de esta norma cuando el enjuiciamiento de las resoluciones de la Agencia ha llegado a su sede, no admitiéndose más supuestos de fuentes accesibles al público que las expresamente enumerados en el apartado j) transcrito. Cabe encontrar ejemplos de cuanto decimos en pronunciamientos que niegan tal carácter, entre otros, al Registro Mercantil<sup>378</sup>, el Registro de la Propiedad<sup>379</sup>, las fuentes administrativas<sup>380</sup>, los expedientes judiciales<sup>381</sup>,

---

<sup>375</sup> El artículo 7 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal es dedicado a las fuentes accesibles al público, pero el desarrollo que hace del apartado j) del artículo 3 de la LOPD se limita a una reproducción casi literal del mismo, por lo que en su redacción se recoge la interpretación que hasta la fecha se había realizado por la AEPD, en cuanto a que aquéllas constituyen un *numerus clausus* (vid. BRINES ALMIÑANA, J.: «Examen de las principales novedades incorporadas al Reglamento 1720/2007, de 21 de diciembre, de desarrollo de la LOPD. Especial referencia al incremento de las medidas de seguridad en el tratamiento de datos de carácter personal», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6, Sección Actualidad, Quincena de 30 de marzo al 14 de abril, 2008, pág. 1162 y sigs.). Sólo precisa con más detalle la referencia a las listas de personas de colectivos de profesionales (apartado 1, letra c) señalando: «Las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección profesional e indicación de su pertenencia al grupo. La dirección profesional podrá incluir los datos del domicilio postal completo, número telefónico, número de fax y dirección electrónica. En el caso de Colegios Profesionales, podrán indicarse como datos de pertenencia al grupo los de número de colegiado, fecha de incorporación y situación de ejercicio profesional.» Además, el citado precepto considera fuentes accesibles al público las «guías de servicios de comunicaciones electrónicas» y no sólo «los repertorios telefónicos», constituyendo aquéllas un concepto más amplio (vid. *ibidem*, pág. 1162 y sigs.).

<sup>376</sup> Aunque según la opinión de los órganos jurisdiccionales es precisamente todo lo contrario lo que pretendía el legislador al establecer el *numerus clausus* de fuentes accesibles al público. Por ejemplo, en el Fundamento Quinto de la SAN 82/2007, de 18 de enero de 2007 de la Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª de la Audiencia Nacional (núm. recurso 240/2005) se afirma: «Precisamente por ello y para evitar problemas interpretativos, el citado artículo 3.j) de la LOPD y a diferencia de lo que sucedía con la LORTAD que solo definía lo que se consideraba como fuente accesible al público, enumera de forma taxativa cuales son esas fuentes accesibles al público que primeramente ha definido».

<sup>377</sup> Vid. AA. VV. (coordinador: LESMES SERRANO, C.): *La Ley de Protección de Datos. Análisis y comentarios de su jurisprudencia*, ob. cit., pág. 124.

<sup>378</sup> Así la SAN 1504/2006, Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, de 17 de marzo de 2006 (Recurso 621/2004).

<sup>379</sup> La inclusión de los datos personales objeto de tratamiento incontestado por la empresa sancionada en este Registro fue una de las alegaciones aducidas por ésta para evitar ser sancionada por la AEPD; pero

los edictos publicados en los tabloneros de anuncios de los juzgados<sup>382</sup>, los tabloneros de anuncios de los centros de trabajo<sup>383</sup>, los datos que constan en los buzones de correos<sup>384</sup>, el Censo Electoral<sup>385</sup>, el Padrón Municipal<sup>386</sup>, etc.

---

ese argumento fue desestimado por esta Agencia en la Resolución R/00710/2004 con la que concluyó el Procedimiento Sancionador núm. PS/00122/2004, porque el mismo «tampoco se enmarca en la definición de fuentes de acceso público contenida en el artículo 3.j) de la Ley Orgánica 15/1999».

<sup>380</sup> Vid. la SAN 6632/2005, Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, de 27 de abril de 2005 (Recurso 321/2003). La Audiencia Nacional señaló que la obtención de los datos de una fuente procedente de la Administración no significa que se trate de una fuente accesible al público, por lo que no le alcanza la excepción contenida en el artículo 6.2 de la LOPD.

<sup>381</sup> Respecto a los datos de expedientes judiciales, su obtención por quien no es parte y la elaboración con ellos de un fichero se ha considerado ilícito, pese al principio general de la publicidad de las actuaciones judiciales, constitucionalizado por el artículo 120.1 de nuestra Carta Magna, y al que se hace referencia en diferentes artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial (232, 234 y 235, entre otros). La STS 1227/1995, de la Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, de 3 de marzo de 1995 (recurso 1218/1991) aprecia que no cabe reconocer la condición de interesado a tales efectos a una empresa cuya actividad mercantil se centra en la confección de una base de datos informatizada que pone a disposición de terceros datos de carácter económico afectantes a partes intervinientes en procesos civiles, para que los destinatarios de la información conozcan las circunstancias de solvencia patrimonial de las personas físicas o jurídicas a las que se refieren tales datos. La doctrina establecida en dicha sentencia ha sido reiterada en la STS 2897/2001, de 6 de abril de 2001, Sala de lo Contencioso, Sección 7.ª, (recurso 9448/1996).

<sup>382</sup> Vid. la SAN 82/2007, de 18 de enero de 2007 de la Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª de la Audiencia Nacional (núm. recurso 240/2005) que confirmó la legalidad de la sanción impuesta por la AEPD a una entidad mercantil como autora de una infracción grave del artículo 4.3.d) de la LOPD, por haber vulnerado el artículo 6.1 de la misma Ley, puesto que a través de un fichero automatizado del que era responsable denominado «Editorial», que contenía información sobre subastas, se dio tratamiento a datos personales de particulares sin su consentimiento. Estos datos personales se recogieron de los edictos de subastas publicados en tabloneros de anuncios de los juzgados, que, según el artículo 3.j) de la LOPD no tienen la consideración de fuente de acceso público.

<sup>383</sup> Como recuerda la AEPD en su Memoria de 2006 (pág. 58), al resumir la Resolución R/00362/2006, recaída en el Procedimiento Sancionador PS/00344/2005.

<sup>384</sup> La SAN 2002/2006, de 18 de mayo de 2006, de la Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª (Recurso 35/2005) confirmó la sanción impuesta a una entidad bancaria que había elaborado un fichero de clientes mediante la recogida de sus datos de los buzones de correos de cada uno de los domicilios. La Agencia de Protección de Datos había apreciado la infracción prevista en el artículo 44.3.d) en relación con lo previsto en el artículo 6 y 30.1 de la LOPD.

<sup>385</sup> Pueden citarse, por ejemplo, la SAN 4965/2002, de 13 de septiembre de 2002, de la Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª (recurso 273/2000), la SAN 654/2001, de 2 de febrero de 2001, de la Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª (recurso 599/1999) o la SAN 5662/2001, de 5 de octubre de 2001, de la Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª (recurso 408/2000) rechazan que el Censo Electoral sea una fuente accesible al público en el sentido del artículo 3.j) de la LOPD. En esta última se afirma: «esta Sala comparte el criterio negativo ya expuesto en numerosas sentencias, en base a que el artículo 41.2 de la L.O. 5/1985 de 19 de junio, de Régimen Electoral General, establece que “Queda prohibida cualquier información particularizada sobre datos personales contenidos en el censo electoral, a excepción de los que se soliciten por conducto judicial”, amén que la finalidad y destino del censo electoral no es otro que el registro de los electores, siendo su inscripción obligatoria, y la exposición pública de las listas durante ocho días no tiene otro objeto que permitir las rectificaciones oportunas.»

<sup>386</sup> Como la segunda de las sentencias citadas en la anterior nota a pie de página, que también niega tal carácter para el Padrón Municipal. También puede citarse la STSJ MAD 754/1998, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso, Sección 9.ª, de 26 de enero de 1998 (recurso 1421/1995); la STSJ MAD 10926/1998, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso, Sección 8.ª, de 30 de septiembre de 1998 (recurso 1193/1996).

Dijimos, además, que el artículo 25 del Reglamento (CE) 223/2009 también remitía a la legislación interna de los Estados miembros para determinar bajo qué condiciones las fuentes puestas a disposición del público continuaban siendo accesibles. En el caso español esta normativa está prácticamente reducida al apartado tercero del artículo 28 de la LOPD que simplemente dispone que «las fuentes de acceso público que se editen en forma de libro o algún otro soporte físico, perderán el carácter de fuente accesible con la nueva edición que se publique» y que «en el caso de que se obtenga telemáticamente una copia de la lista en formato electrónico, ésta perderá el carácter de fuente de acceso público en el plazo de un año, contado desde el momento de su obtención».

Se trata de una regulación que se antoja insuficiente, no resolviendo todos los problemas y dudas que pudieran plantearse. Sorprendentemente, el Reglamento de desarrollo de la LOPD no presta ninguna atención a la materia de la continuidad en la condición de accesibles de las fuentes, ni tan siquiera para reproducir el citado artículo 28.3 de la LOPD.

#### 4.3.1 El censo promocional

Con el censo promocional estamos ante el supuesto más claro de reutilización de información pública que prevé la LOPD. Se establece que quienes deseen realizar, bien de forma permanente, bien esporádicamente, una actividad de recopilación de direcciones, reparto de documentos, publicidad, venta a distancia, prospección comercial u otras actividades semejantes podrán solicitar al INE o a los órganos respectivos de las Comunidades Autónomas una copia del censo promocional que estará formado con los datos del nombre, apellidos y domicilio que consten en el censo electoral (artículo 31 de la LOPD). La LOPD está autorizando, por tanto, una cesión de datos de un fichero público a un fichero privado, contemplando, incluso, la posibilidad de exigir una contraprestación por la facilitación de la citada lista en soporte informático. Los datos del censo promocional deben limitarse a los estrictamente necesarios y los interesados tienen derecho a exigir gratuitamente la exclusión de la totalidad de sus datos que

consten en dicho censo promocional (artículo 28 de la LOPD). Esta Ley Orgánica ordena un desarrollo reglamentario de los procedimientos a través de los cuales los interesados pueden solicitar no aparecer en el censo promocional de forma gratuita (entre ellos, la inclusión en el documento de empadronamiento). La LOPD también ordenaba la edición trimestral de una lista actualizada del censo promocional, excluyendo los nombres y domicilios de los que así lo hayan solicitado. El uso de cada lista del censo promocional tendrá una vigencia de un año, perdiendo al cabo del mismo su carácter de fuente de acceso público.

En la jurisprudencia, respecto al carácter de fuente accesible al público y las implicaciones en cuanto a la cesión y el tratamiento de sus datos derivadas del régimen establecido por la LOPD destaca la STS 7477/2000, de 18 de octubre de 2000, de la Sala de lo Contencioso, Sección 6.<sup>a</sup> (núm. de recurso 423/1996) que desestima un recurso contencioso-administrativo contra un acuerdo de la Junta Electoral Central que establecía limitaciones a la cesión de los datos del Censo Electoral, sobre la base de que el artículo 39.3 de la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista no había dejado sin efecto lo dispuesto por el artículo 41.2 de la LOREG y que en referencia al censo promocional añade en su Fundamento de Derecho octavo: «De este sistema jurídico sobre protección de datos de carácter personal y su tratamiento automatizado se deduce, en nuestra opinión, que el nombre, apellidos y domicilio de los electores, que aparecen en el censo electoral, son datos accesibles al público y podrán cederse o transferirse siempre y cuando el interesado preste su consentimiento de forma inequívoca, de manera que el acuerdo de la Junta Electoral Central prohibiendo a la Administración Electoral y a la Oficina del Censo Electoral facilitar sin más dichos datos a requerimiento de empresas dedicadas a la publicidad y a la venta directa, transmitiéndoselo así a la Agencia de Protección de Datos para el cumplimiento de sus cometidos, es un acto ajustado a Derecho, lo que comporta la desestimación del presente recurso contencioso administrativo».

En cualquier caso, el censo promocional no ha sido objeto de un desarrollo reglamentario, y el propio Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, si bien lo menciona como fuente accesible al público, no lleva a cabo su regulación detallada a

pesar de la extensión de esta norma reglamentaria. Tampoco aprovechó el legislador la oportunidad que le brindaba la tramitación de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público para proporcionar un régimen adecuado a esta institución que, hasta el momento, se ha quedado en una previsión carente de contenido real<sup>387</sup>.

#### 4.3.2 Los repertorios telefónicos

El artículo 3.j) de la LOPD menciona los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica. En esta normativa habrá que incluir la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, artículos 22.1.b) y 38.6 de la Orden CTE/711/2002<sup>388</sup>, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados, declarada vigente por la disposición transitoria tercera del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por la que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, servicio universal y protección de usuarios<sup>389</sup>. Sobre esta normativa debe destacarse que el artículo 67 del Real Decreto 424/2005 regula las Guías de Servicios de Comunicaciones Electrónicas disponibles al público, debiéndose resaltar que se exige al obligado a informar gratuitamente al abonado de su inclusión por

---

<sup>387</sup> Vid. TRONCOSO RAIGADA, A.: «Reutilización de información pública y protección de datos personales», *Revista General de Información y Documentación*, núm. 19, 2009, pág. 260 y 261. Señala el autor que «la regulación del censo promocional tiene mucho que ver con la del registro de población en Suecia. La legislación sueca establece que los datos personales procedentes de un registro de población – el Registro sueco de población y domicilio–, se pueden destinar a actividades de marketing directo, por lo que, en este caso, la reutilización concuerda con el fin original y ofrece la posibilidad de la exclusión voluntaria.» (nota a pie de página núm. 40, pág. 260). También resalta el autor «que el Grupo Parlamentario Socialista en la Legislatura 2000-2004 había planteado en el Congreso de los Diputados una Proposición no de Ley para que se suprimiera el censo promocional» (nota a pie de página núm. 41, pág. 260). Sobre esta figura véanse, entre otros, los comentarios incluidos en el apartado «El esperpento del censo promocional» en DADER, J. L.: «El derecho de acceso a la información pública en España: Una víctima de la sensibilidad políticamente correcta», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coordinador) y otros: *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, 2008, págs. 97 a 121 o JIMÉNEZ FUENTES, E.: «El censo promocional en la LOPD», artículo de 2002 publicado en <http://www.derecho.com/articulos/2002/08/01/el-censo-promocional-en-la-lopd/> (última visita: 30/12/2014).

<sup>388</sup> La legalidad de esta Orden Ministerial fue confirmada por la SAN 1162/2003, de 12 de septiembre de 2003, de la Sala de lo Contencioso, Sección 3.<sup>a</sup> (núm. de recurso 566/2002).

<sup>389</sup> Vid. CANALES GIL, Á.: «Las competencias sancionadoras de la Agencia Española de Protección de Datos y el procedimiento sancionador: de nuevo sobre los principios de información y consentimiento», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 16, septiembre 2008, nota a pie de página núm. 36.



primera vez en cualquier tipo de guía o de la facilitación de sus datos a otra entidad, tanto de la finalidad de dicha guía como de cualquier otra posibilidad de uso basada en funciones de búsqueda incorporadas en sus versiones electrónicas. Esta información se producirá al menos con un mes de antelación a que los datos sean incluidos o facilitados a otra entidad para su inclusión, y se deberá solicitar el consentimiento expreso del abonado regulado en el apartado segundo del citado artículo.

El Informe 136/2005/AEPD de respuesta a la cuestión planteada de si, conforme a la LOPD, los listados con datos personales de los abonados suministrados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNTE) se pueden considerar fuentes accesibles al público. La AEPD contesta que las fuentes accesibles al público a que se refiere el artículo 3.j) de la LOPD han de cumplir el requisito previsto en el primer inciso del precepto, que considera como tales: «aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa, o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación». Ello significa que los repertorios telefónicos sólo podrán ser libremente tratados en caso de que la fuente sea libremente accesible, lo que excluirá, por ejemplo, los listados con datos personales de los abonados suministrados por la CNTE a los que se refiere la consulta. En este sentido, la citada Orden del Ministerio de Ciencia y Tecnología de 26 de marzo de 2002 prevé que se garantice el derecho del interesado a ser excluido de las guías telefónicas o de los servicios de consulta telefónica sobre número de abonado, de forma que los datos de quienes desean ser excluidos de este servicio no deberían ser facilitados a las entidades habilitadas para prestar el servicio de consulta telefónica. Por eso, el Informe indica que es preciso que la CNTE, en caso de que sea posible, introduzca mecanismos de control, incluso previamente a la puesta en marcha del servicio, para garantizar que el directorio que se pone a disposición del público excluya efectivamente los datos de quienes han ejercido el legítimo derecho de exclusión de esos directorios, consagrado por la normativa española y comunitaria.

### 4.3.3 Las listas de grupos de profesionales

Otra de las fuentes accesibles al público está constituida, de acuerdo con el artículo 3.j) de la LOPD por las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Hay importantes decisiones judiciales que ayudan a perfilar los límites del tratamiento de los datos derivados de esta fuente<sup>390</sup>. Pero hemos de destacar la Sentencia de la Audiencia Nacional 6987/2001, de 23 de noviembre de 2001, de la Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, (recurso 102/1999), pues en ella se analiza la cuestión de si fueron obtenidos de fuente accesible al público los datos que formaban parte del fichero de la entidad recurrente, denominado «profesionales», formado con los nombres y apellidos de los profesionales del Derecho de una provincia que habían sido extraídos del Dietario de un colegio profesional, así como de las páginas amarillas y de los datos facilitados por los propios clientes y profesionales, actuación que le valió una resolución sancionadora de la AEPD. El Tribunal consideró el Dietario como fuente accesible al público y, en consecuencia, la sentencia anuló la resolución de la AEPD, al no considerar decisivo el argumento esgrimido por ésta para justificar su decisión de que el Dietario en cuestión sólo se distribuye a determinados sujetos en particular y no al público en general.

---

<sup>390</sup> Como puede serlo la SAN 3323/2001, de 25 de mayo de 2001, de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, Sección 1.ª (recurso 60/2000) trata de la sanción impuesta a un Colegio Profesional por haber remitido a un colegiado, sin su consentimiento, propaganda de actividades ajenas al Colegio. La organización colegial alegaba que el tratamiento de los datos era lícito, al obedecer al ejercicio de funciones propias de una Administración Pública, pues uno de sus cometidos es la elaboración de un censo de profesionales. La sentencia precisa al respecto que: «(...) las funciones de los Colegios profesionales, establecidas en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, a los efectos de la protección de los datos de carácter personal y cuando el afectado ha manifestado expresa y reiteradamente su negativa a recibir publicidad, deben ser interpretadas en sentido estricto, dicho de otra forma, las expresadas funciones de los Colegios profesionales, a estos efectos, coinciden con la esencia de su actividad y no puede ser interpretado, como pretende la recurrente al amparo de la propia Ley 2/1974, en un sentido amplio comprensivo de cualquier acción para la mejora de los colegiados. Acorde con ello, se permite el envío a los colegiados de las publicaciones o circulares que tengan directa relación para el ejercicio profesional, es decir, que revistan el carácter de necesarios e imprescindibles para el desarrollo de la profesión médica en este caso. Ahora bien, ello no puede servir de excusa para que al socaire de tal función se pueda enviar otro tipo de documentación que guarda una relación indirecta, y a veces remota, con la profesión médica.» En sentido parecido se pronuncia la STS 5578/2005, de 27 de septiembre de 2005, de la Sección Sexta de la Sala Tercera (núm. Recurso 6269/2001), finalmente, confirma la sentencia dictada por la Sala de Instancia que declaró la legalidad de dos sanciones impuestas a un Colegio de médicos por haber cedido los datos de sus colegiados a una entidad bancaria que a su vez, con base en estos datos, remitió publicidad de varios productos a uno de los colegiados, ignorando que éste hubiera manifestado su voluntad contraria a que se le remitieran envíos publicitarios.

«Ahora bien, lo esencial no es la forma de distribución –se afirmaba en el Fundamento de Derecho tercero–, sino el hecho de que el dato se encuentre en una fuente accesible al público, entendiéndose por tal el instrumento que permite mediante su observación o uso no restringido, tener un conocimiento general de los datos referentes a un sujeto, y no cabe duda de que la elaboración de un dietario con datos de los colegiados, es una fuente accesible al público. Y el hecho de que la distribución no sea general no altera la naturaleza de la fuente, pues no existe norma alguna que impida o restrinja su consulta –STS de 3 de marzo de 1995 (RJ 1995/2292)–.» Se establece un criterio que ha de considerarse válido para todas las fuentes accesibles al público: la condición de accesibilidad pública y general no viene determinada por la distribución o difusión que se le dé a la información incluida en la fuente, sino por los obstáculos que la normativa pueda establecer a su acceso y consulta.

#### 4.3.4 Los diarios oficiales y los medios de comunicación

En cuanto fuentes accesibles al público, la utilización de diarios oficiales y medios de comunicación en orden a la publicidad de la información administrativa conlleva importantes consecuencias de naturaleza jurídica respecto de los titulares de los datos personales afectados que, en última instancia, justificarían que sólo pudiera emplearse esta vía de difusión cuando tal posibilidad se encuentre expresamente prevista en una norma o, en su caso, este cualificado sistema publicitario viniera exigido por la naturaleza de la actuación administrativa a realizar<sup>391</sup>. En cualquier caso, la consideración de diarios oficiales y medios de comunicación como fuentes de acceso público exige que prestemos atención a lo publicado en Internet. Debemos comenzar señalando que Internet constituye un canal, una vía que permite la búsqueda y el acceso a la información, así como el flujo de ésta, pero en sí misma, la Red de redes no es ni un medio de comunicación ni, por tanto, una fuente de acceso público<sup>392</sup>. Lo cierto es que, si bien el

---

<sup>391</sup> Así lo entienden FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J.: «La difusión de información administrativa en Internet y la protección de datos personales: Análisis de un proceso de armonización jurídica», *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, monográfico sobre los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías, 2005, pág. 319.

<sup>392</sup> Vid. GUICHOT REINA, E.: «Transparencia versus protección de datos», en AA. VV. (coordinador: BLASCO ESTEVE, A.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público*.

término «publicación» en el contexto de la Ley 30/1992, parece orientarnos a la publicación en tabloneros y boletines oficiales entendidos materialmente, el sentido propio de las palabras debe ponerse en relación con el contexto, los antecedentes y la realidad social a la que deba aplicarse la norma, teniendo en cuenta además su finalidad (artículo 3 del Código Civil)<sup>393</sup>. Y también debe recordarse que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE) prevé en su artículo 11 que la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano o Entidad competente tendrá, en las condiciones y garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa (apartado primero) y que la publicación del BOE en la sede electrónica del organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables (apartado segundo).

Con carácter previo a esta norma, la práctica fue generalizando la edición de una versión digital de los boletines oficiales, y la promoción de dicha práctica fue objeto de consagración normativa respecto a los Boletines provinciales. Así, la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias, dispone en su artículo 9 que «conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...) las Diputaciones Provinciales impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la prestación del servicio del Boletín Oficial de la Provincia, debiendo quedar en todo caso garantizada la autenticidad de los documentos insertados».

En cuanto que fuentes de acceso público, los boletines oficiales electrónicos presentan una problemática adicional para impedir que tal publicación deje de ser

---

*Hacia un nuevo Derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012, pág. 375; TRONCOSO RAIGADA, A.: «Reutilización de información pública y protección de datos personales», ob. cit., pág. 258 (nota a pie de página núm. 37) afirma categóricamente que «no es, por tanto, fuente accesible al público aquello que aparece publicado en Internet».

<sup>393</sup> Véase en tal sentido lo expuesto por FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J.: «Protección de datos personales y Administración electrónica», *Revista Española de Protección de Datos*, núm. 1, 2006, pág. 120; y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J.: «La publicidad de la información administrativa en internet: implicaciones para el derecho a la protección de los datos personales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26, 2005, pág. 79.

respetuosa con el derecho de protección de datos. En algunos países se comienza a restringir el acceso a los datos publicados en boletines oficiales electrónicos cuando hay datos personales, mediante técnicas diversas, como la de publicar estos textos como imagen o recurrir a programas que eviten la indexación automática de estos documentos<sup>394</sup>; en España, el artículo 17 del Real Decreto 181/2008, que regula el Boletín Oficial del Estado, establece que la base de datos del BOE debe permitir la búsqueda «con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal»<sup>395</sup>.

#### *4.4 Los directorios de edificios y viviendas*

En cinco de las leyes estadísticas autonómicas<sup>396</sup> se hace referencia a otro tipo de directorios, distintos de los referentes a los establecimientos y empresas, para exceptuarlos de igual modo de la aplicación del secreto estadístico: los de edificios y viviendas. Esta previsión carece de reflejo en el Reglamento (CE) 223/2009 y en la LFEP, así como en la mayoría de las leyes de las Comunidades Estadísticas dictadas para regular la actividad estadística pública.

---

<sup>394</sup> Vid. GUICHOT REINA, E.: «Transparencia y protección de datos», ob. cit., pág. 373 (nota a pie de página núm. 196).

<sup>395</sup> En otros países, se descarta directamente la publicación en formato electrónico cuando hay datos personales, como en Luxemburgo, donde se divide el diario oficial en partes y en aquéllas en las que se publican datos personales no se permite una búsqueda textual (vid. ibidem, pág. 375). En todo caso, y puesto que deben respetarse en estas publicaciones los principios de la LOPD, como han resaltado FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J.: «La difusión de información administrativa en Internet y la protección de datos personales: Análisis de un proceso de armonización jurídica», ob. cit., pág. 320 y sigs., «uno de los principios basilares sobre los que se articula la protección de los datos de carácter personal es el denominado principio de calidad consagrado en el artículo 4 LOPDP, precepto que impone importantes limitaciones en cuanto a la posterior utilización de la información administrativa. Así pues, debe advertirse que el mero hecho de que los datos de carácter personal hayan sido difundidos por la Administración Pública a través de una fuente accesible al público no supone, sin más, que puedan emplearse para cualquier finalidad sin mayores exigencias y limitaciones (...). La información administrativa referida a personas físicas identificadas o identificables no podrá ser utilizada para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos, limitación que debe entenderse referida tanto a las posibilidades de difusión por parte de la Administración Pública como, sobre todo, a los ulteriores usos que puedan darse a la información. (...) en la mayor parte de las ocasiones la publicidad constituye un mero instrumento para el conocimiento de la información por parte de los ciudadanos, es decir, la finalidad perseguida se agota simplemente con el hecho de su difusión, de manera que la existencia de usos privados compatibles resulta ciertamente reducido (...).»

<sup>396</sup> Concretamente, en la ley catalana [art. 28.d)]; en la ley balear [art. 11.e)]; en la ley extremeña (art. 15.2); en la ley navarra (art. 22.4); y en la ley riojana [art. 17.c)].

La fórmula empleada por las cinco leyes estadísticas que incluyen esta excepción es prácticamente idéntica en todos los casos: son datos que no quedan amparados por la aplicación del secreto estadístico «los directorios de edificios y viviendas que no contienen más datos que el emplazamiento, los indicadores de actividad, el tamaño, el tipo de unidad y otras características generales que se incluyan habitualmente en los registros o publicaciones de distribución general».

Esta exclusión de la eficacia del secreto estadístico pivota en torno a dos elementos: los propios directorios de edificios y viviendas –que sólo contengan determinadas categorías de datos– y los registros y publicaciones de distribución general –en los que se incluyen, de ordinario, los datos de los directorios–.

El primero de ellos nos orienta, irremediabilmente, hacia una operación estadística concreta: el Censo de Edificios. Éste podría definirse como el conjunto de operaciones de recogida, elaboración, valoración y análisis de los datos de los edificios existentes en un país con referencia a un momento o período determinado. Se realiza con periodicidad normalmente decenal, permitiendo determinar el número, la distribución geográfica y las características de los edificios existentes en el ámbito geográfico objeto de estudio en la fecha de referencia. En España, el Censo de Edificios es una operación estadística de ámbito estatal llevada a cabo por el INE. El último, el correspondiente a 2011 fue desarrollado con fecha de referencia 1 de noviembre de 2011 en el marco de los Censos de Población y Viviendas 2011. En el documento metodológico de éstos, titulado «Proyecto de los Censos Demográficos 2011»<sup>397</sup>, se explica en relación con el Censo de Edificios que será una operación que «coincidirá en el tiempo con la fase postal de la encuesta de población. Dicha operación estará diseñada para recopilar información exhaustiva de todos los edificios del territorio nacional en los que hay situada alguna vivienda, con enumeración de todos los inmuebles situados en ellos»<sup>398</sup>.

---

<sup>397</sup> Documento disponible en [http://www.ine.es/censos2011/censos2011\\_proyecto.pdf](http://www.ine.es/censos2011/censos2011_proyecto.pdf) (última visita: 31/12/2014).

<sup>398</sup> «Proyecto de los Censos Demográficos 2011», pág. 74. Los objetivos de este Censo son: enumerar y georreferenciar todos los edificios que tengan algún inmueble que sea una vivienda; determinar las características de los edificios mediante un cuestionario de edificio; enumerar todos los inmuebles contenidos en cada edificio; y seleccionar los inmuebles, dentro de las altas que se vayan dando en el recorrido, que formarán parte de la muestra de la Encuesta de Población y Viviendas. Para dichos inmuebles se determinará si son locales, viviendas principales, secundarias o vacías.

Al efectuarse con carácter exhaustivo permite confeccionar un directorio georreferenciado completo de edificios con alguna vivienda y de todos sus inmuebles. La georreferenciación permite la identificación del edificio ante cambios en la dirección postal y, en consecuencia, su identificación inequívoca<sup>399</sup>. Así pues, el ámbito poblacional del Censo de Edificios de 2011 está constituido por todos los edificios del territorio nacional, con independencia de su uso principal, que estén acabados y contengan alguna vivienda, con enumeración de los inmuebles que están situados en ellos. Es decir, no se incluyen los edificios que no contengan viviendas, dejando fuera de su objeto de estudio, asimismo, los edificios que, habiendo sido demolidos totalmente o en parte, se estén reconstruyendo y en la fecha de referencia censal no se hayan cubierto aguas<sup>400</sup>. Esta es la principal diferencia con Censos anteriores, en los que quedaban excluidos únicamente, por el contrario, los edificios de uso exclusivamente agrario o ganadero.

El directorio resultante del Censo de Edificios exhaustivo constituyó uno de los pilares sobre los que se basó el conjunto del Censo de Población y Viviendas de 2011, tal como se explica en el apartado 8.1 del documento «Proyecto de los Censos Demográficos 2011»<sup>401</sup>, junto con el fichero precensal (FPC)<sup>402</sup> y una encuesta por muestreo que permitiera conocer las características de las personas y las viviendas y con un tamaño de muestra adecuado para cumplir con la normativa de cobertura establecida

---

<sup>399</sup> Vid. *ibidem*, pág. 75. La georreferenciación es factible, principalmente, gracias al imparable desarrollo de las tecnologías de la información y de Internet, que impulsaron un proceso de introducción de cambios en el sistema de información geográfica a partir de 2007. Desde el citado año y fundamentalmente como consecuencia de la iniciativa europea INSPIRE, aprobada por la Directiva Europea 2007/2/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se regulan las Infraestructuras de Datos Espaciales en el marco de la Unión Europea, comenzaron las modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico que culminaron con la creación de la Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE). La IDEE pretende la integración de toda la información geográfica producida por las distintas Administraciones Públicas, así como por otras entidades públicas y privadas y su puesta a disposición del público a través de Internet y de un portal único. Sobre este particular, véase, en especial, RAMS RAMOS, L.: «El acceso a los sistemas de información geográfica y su reutilización», en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 587 a 629.

<sup>400</sup> Información extraída de la página web del *Instituto d'Estadística de Catalunya* (<http://www.idescat.cat/es/societat/edificis.html>; última visita: 31/12/2014).

<sup>401</sup> «Proyecto de los Censos Demográficos 2011», pág. 76.

<sup>402</sup> El FPC se obtiene del cruce de los ficheros de Padrón, Catastro y otros ficheros de tipo administrativo disponibles antes de la realización del trabajo de campo.

por Eurostat. De lo que se desprende que ese directorio tendrá una evidente utilidad, como mínimo, para el desarrollo de posteriores operaciones estadísticas.

Los datos propios de los directorios a los que estamos refiriéndonos para que no se hallen cobijados bajo la cobertura del secreto estadístico serán aquéllos de carácter general como el emplazamiento, la actividad, el tamaño, la clase de unidad, etc.; es decir los que se incluyen habitualmente en publicaciones de distribución general como pudiera ser el *Nomenclátor de las Ciudades, Villas, Lugares, Aldeas y demás Entidades de Población de España* –obra que se vino editando desde el siglo XIX por los diversos órganos que fueron asumiendo la responsabilidad del desarrollo de la estadística oficial a nivel nacional–, o en ciertos registros públicos, de entre los cuales, seguramente, el más representativo sea el Catastro.

El Catastro es un registro administrativo que depende en la actualidad del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y que contiene la descripción de los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales. Está regulado por el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario<sup>403</sup>. La descripción catastral de los bienes inmuebles incluye sus características físicas, jurídicas y económicas, entre las que se encuentran su localización, su referencia catastral, superficie, uso, cultivo, representación gráfica, valor catastral y titular catastral. Al objeto de garantizar que los datos que se incluyen en la descripción catastral de los bienes inmuebles concuerdan con la realidad, la incorporación de los bienes en el Catastro Inmobiliario así como la de las alteraciones de sus características, es obligatoria; la inscripción en el mismo es, pues, obligatoria, pero también gratuita<sup>404</sup>. La formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario así como la difusión de la información catastral es competencia exclusiva de la Dirección General del Catastro en todo el territorio nacional<sup>405</sup>. Esta competencia

---

<sup>403</sup> Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (BOE de 8 de marzo de 2004). Esta norma ha sido desarrollada por el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario (BOE de 24 de abril de 2006).

<sup>404</sup> Características que lo diferencian del Registro de la Propiedad. Dicha incorporación se realiza mediante distintos procedimientos, dependiendo del hecho, acto o negocio que la provoque. Entre estos procedimientos destacan las declaraciones realizadas por los titulares catastrales, las comunicaciones realizadas por Notarios y Registradores de la Propiedad, Ayuntamientos, Agencia Estatal de la Administración Tributaria y otras Administraciones Públicas actuantes en actos de gestión urbanística.

<sup>405</sup> A excepción de en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra.



se ejerce directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se han establecido con las diferentes Administraciones, Entidades y Corporaciones Públicas. En virtud de esta colaboración, los ciudadanos pueden acceder desde Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales a distintos servicios catastrales. La finalidad originaria del Catastro es de carácter tributario, proporcionando la información necesaria para la gestión, recaudación y control de diversas figuras impositivas por las Administraciones estatal, autonómica y local. A estos efectos, el Catastro facilita el censo de bienes inmuebles, su titularidad, así como el valor catastral que es un valor administrativo que corresponde a cada inmueble y que permite determinar la capacidad económica de su titular. Pero además de la función tributaria, en los últimos años se han incrementado notablemente los usos y utilidades de la información catastral por parte de las Administraciones, ciudadanos y empresas<sup>406</sup>.

Se trata, en fin, de un registro administrativo que cuenta con información alfanumérica y cartografía catastral correspondiente a todos los bienes inmuebles de su ámbito de competencia. En el caso de los particulares, éstos pueden acceder a la información catastral utilizando como medio preferente la Sede Electrónica del Catastro, pudiendo acudir, de igual modo, a las Gerencias del Catastro y a los Puntos de Información Catastral. La información catastral se puede solicitar por cualquier persona o entidad interesada en su adquisición, que podrán consultar libremente los datos catastrales no protegidos –incluida la cartografía catastral– incorporados a la Base de Datos Nacional del Catastro, es decir, los que no hacen referencia al titular y al valor catastral. En cambio, los particulares sólo pueden acceder a los datos protegidos (nombre, apellidos, razón social, domicilio fiscal, número de identificación fiscal de quienes figuren inscritos como titulares en el Catastro, y valores catastrales individualizados de los bienes inmuebles) cuando se trate de los titulares catastrales de cada inmueble.

Una vez explicado en qué consisten los directorios de edificios y viviendas y cuáles son los datos que no son de acceso libre para el público en general en el principal

---

<sup>406</sup> Como novedad más reciente en este ámbito cabe citar el servicio de descarga masiva de información catastral, disponible desde abril de 2011 y que pone gratuitamente a disposición de empresas y particulares la información catastral, incluyendo la posibilidad de su reutilización.

registro administrativo en el que se inscriben los bienes inmuebles puede plantearse la siguiente paradoja: el Censo de Edificios es una operación estadística desarrollada, como se ha dicho, por el INE; y añadimos ahora que en el ejercicio de la función estadística pública estatal en el marco del Sistema Estadístico Europeo; así se desprende de la atención que la normativa comunitaria dedica a los Censos de Población y Vivienda<sup>407</sup>. Pues bien, en los Censos de Edificios habría que entender que las viviendas, inmuebles y edificios son, precisamente, las unidades estadísticas que define artículo 3.6) del Reglamento (CE) 223/2009 («unidad estadística», como unidad básica de información a la que se refieran los datos confidenciales; y «dato confidencial», como dato que permite identificar, directa o indirectamente, a las unidades estadísticas y divulgar, por tanto, información sobre ellos, de acuerdo con el artículo 3.7 del Reglamento). Siendo así, deberíamos decir que cualquier dato referido a las unidades estadísticas del Censo de Edificios y que permitan identificar a qué unidad se están refiriendo, serían datos confidenciales y por tanto, estarían amparados por el secreto estadístico. Y esta figura operaría en el ámbito de la función estadística pública estatal en cuanto se integra en la actividad de elaboración de estadísticas europeas, en el Sistema Estadístico Europeo.

Siguiendo ese razonamiento, los directorios de edificios y viviendas sí estarían amparados por el secreto estadístico regulado en la LFEP y el Reglamento (CE) 223/2009.

---

<sup>407</sup> Por ejemplo en el Reglamento (CE) 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008, relativo a los censos de población y vivienda (Diario Oficial de la Unión Europea núm. L218, de 13 de agosto de 2008) y en el Reglamento (UE) 519/2010 de la Comisión, de 16 de junio de 2010, por el que se adopta el programa de datos y metadatos estadísticos relativos a los censos de población y vivienda contemplado en el Reglamento (CE) 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 151, de 17 de junio de 2010). Según la primera de las normas citadas, «La Comisión (Eurostat) necesita disponer de datos sobre la población y la vivienda suficientemente fidedignos, detallados y comparables para capacitar a la Comunidad para cumplir las tareas que le han sido asignadas (...). Conviene asegurar una comparabilidad suficiente a nivel comunitario por lo que respecta a la metodología, las definiciones y el programa de los datos y de los metadatos estadísticos» [Considerando (1)]. «En particular, es necesario recopilar información detallada sobre la vivienda como apoyo a diversas actividades de la Comunidad» [Considerando (2)]. «A fin de garantizar la comparabilidad de los datos facilitados por los Estados miembros y de elaborar síntesis fiables a nivel comunitario, los datos utilizados deben corresponder a un mismo año de referencia» [Considerando (4)]. «(...) la recopilación de estadísticas se guiará por los principios de imparcialidad, concretamente objetividad e independencia científica, así como de transparencia, fiabilidad, pertinencia, relación coste/eficacia y secreto estadístico» [Considerando (5)]. «La transmisión de informaciones amparadas por el secreto estadístico se rige por el Reglamento (CE) 322/97 (referencia que hoy habrá que entender hecha al Reglamento (CE) 223/2009) (...). Las medidas adoptadas con arreglo a estos Reglamentos garantizan la protección física e informática de los datos confidenciales y evitan la divulgación ilícita o la utilización para fines no estadísticos cuando se realicen o divulguen estadísticas comunitarias» [Considerando (6)].

El problema surge cuando se plantea la comunicación de los datos de esos directorios a las entidades que realizan la función estadística pública de las Comunidades Autónomas y a efectos puramente estadísticos. En principio esto sería perfectamente posible, pues así lo habilita el artículo 15.1 de la LFEP<sup>408</sup>. Pero como los requisitos que menciona ese precepto deben presentarse de manera cumulativa y simultánea, el de la letra c), sobre que los servicios destinatarios de la información dispongan de los medios necesarios para la preservación del secreto estadístico, puede quedar invalidado cuando aquéllos fueran los servicios estadísticos de las Comunidades Autónomas cuyas leyes estadísticas no reconocen a los datos incluidos en los directorios como los que pueden formarse con la información recogida en los Censos de Edificios, el carácter de datos amparados por el secreto estadístico. Esto es lo que ocurriría en todos y cada uno de los casos en los que dichas leyes previeran expresamente la excepción de los directorios de edificios y viviendas a la aplicación del secreto estadístico.

No obstante, entendemos que hay una vía interpretativa que salvaría la coherencia de las distintas normativas y que está en sintonía, asimismo, con el cuáles son los datos que no son de libre acceso para cualquier particular en el Catastro Inmobiliario. Ésta consiste en atender a la circunstancia de que el artículo 3.6) del Reglamento (CE) 223/2009 entiende que las «unidades estadísticas» a las que se deban referir los datos confidenciales son las unidades básicas de la información estadística, pero precisa a continuación que éstas lo serán «a saber, una persona física, un hogar, una empresa u otro tipo de operador». Es decir, no se trataría nunca de meros objetos inanimados, sino de personas, entes o entidades con capacidad de actuar y operar. Esta consideración puede extenderse al término «hogar» que no será un simple bien inmueble, sino una forma de referirse a la unidad familiar que en el mismo tenga su lugar de vida y convivencia<sup>409</sup>. Y éste será el motivo por el que la LFEP define en su artículo 13.2 los

---

<sup>408</sup> «La comunicación a efectos estadísticos entre las Administraciones y organismos públicos de los datos personales protegidos por el secreto estadístico sólo será posible si se dan los siguientes requisitos, que habrán de ser comprobados por el servicio u órganos que los tenga en custodia: a) que los servicios que reciban los datos desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y hayan sido regulados como tales antes de que los datos sean cedidos. b) Que el destino de los datos sea precisamente la elaboración de las estadísticas que dichos servicios tengan encomendadas. c) Que los servicios destinatarios de la información dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico.»

<sup>409</sup> Aproximándose al concepto de «residencia habitual» del conjunto de los miembros de la familia, que el artículo 2.d) del Reglamento (CE) núm. 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008, relativo a los censos de población y vivienda define como «el lugar en que una persona pasa

datos personales como «los referentes a personas físicas o jurídicas» que permitan su identificación inmediata o que conduzcan a su identificación indirecta. La referencia a personas físicas o jurídicas podría plantear dudas respecto a operadores a los que no se les ha reconocido legalmente personalidad jurídica, pero nunca en relación con aquellos objetos o bienes que carezcan de esa cualidad de «operadores», de esa capacidad de acción o actuación, como sería el caso de los bienes inmuebles. Estos en sí mismos, desvinculados de las personas o entes que se erijan en la condición de titulares de aquéllos o que simplemente los posean, son incapaces de nada más que de existir: no pueden actuar; bajo ningún punto de vista pueden considerarse operadores.

Éste sería el motivo por el que ni la LFEP ni el Reglamento (CE) 223/2009 exceptúan de la aplicación del secreto estadístico los directorios de edificios y viviendas que sólo contengan datos de carácter general, datos que, por otra parte, son libremente accesibles al público en general en el Catastro (aquéllos que no mencionen ni a sus titulares ni su valor catastral): porque su exclusión expresa resulta superflua a la vista de cómo se definen los datos individuales que son objeto de protección por el secreto estadístico.

#### IV. CONTENIDO DEL SECRETO ESTADÍSTICO

El secreto estadístico institucionaliza el deber de los servicios de la función estadística pública y de su personal, incluidas cuantas personas tengan conocimiento de los datos amparados por participar en el proceso estadístico con independencia de la naturaleza del vínculo en virtud del que colaboran en el mismo, en tanto que únicos legitimados para acceder a los mismos, de no comunicarlos fuera del ámbito de la función estadística pública, no permitiendo la consulta pública de los mismos ni su utilización para finalidades impropias de la actividad estadística. Estos deberes, aplicables desde el momento en que los datos son obtenidos por los servicios estadísticos, se prolongan aún después de que las personas obligadas concluyan sus actividades profesionales o su vinculación a los citados servicios, siendo afianzados por

---

normalmente el período diario de descanso, independientemente de ausencias temporales con fines de ocio, vacaciones, visitas a amigos o parientes, negocios, tratamiento médico o peregrinaje religioso».

la aplicación de medidas especiales para la preservación, conservación y custodia de los datos<sup>410</sup>.

## 1. LA DIMENSIÓN INDIVIDUAL E INSTITUCIONAL DEL CONTENIDO DEL SECRETO ESTADÍSTICO

Como hemos venido defendiendo, el secreto estadístico se traduce en una serie de prohibiciones y obligaciones que afectan en unos casos al personal y a las empresas y demás entidades que interviene en cualquiera de las fases del proceso estadístico, sea cual sea la relación que les vincula con los servicios estadísticos, y en otros, a los propios servicios estadísticos.

La primera de las dimensiones mencionadas se recoge con claridad en las distintas normas estadísticas. Según la LFEP, «todo el personal estadístico tendrá la obligación de preservar el secreto estadístico» (art. 17.1). «A los efectos previstos en el párrafo anterior, se entiende por personal estadístico el dependiente de los servicios estadísticos (...)» (art. 17.2), quedando también obligados por este deber «cuantas personas, físicas o jurídicas, tengan conocimiento de datos amparados por aquél con ocasión de su participación con carácter eventual en cualquiera de las fases del proceso estadístico en virtud de contrato, acuerdo o convenio de cualquier género», deber que «se mantendrá aun después de que las personas obligadas a preservarlo concluyan sus actividades profesionales o su vinculación a los servicios estadísticos» (art. 17.3 y 4).

Aunque la extensión de la observancia del secreto estadístico al conjunto de las personas físicas que constituyen la dotación de recursos humanos de los servicios estadísticos estatales es evidente (como ocurre, asimismo con el resto de personas físicas o jurídicas que participen eventualmente en el proceso estadístico), lo que no queda tan claro es a qué se les está obligando. Cabría suponer que lo que se establece es una prohibición de ejecutar cualquier acción y, por tanto, llevar a cabo cualquier comportamiento que, pese a ser realizado de manera individual, pueda comprometer la

---

<sup>410</sup> En sentido análogo, vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 438.

efectividad del secreto estadístico previsto consistiendo, consecuentemente y como mínimo, en la obligación de no difundir en ningún caso los datos amparados cualquiera que sea su origen (art. 13.3 de la LFEP).

Más precisión suele ofrecer la legislación estadística autonómica, como la Ley de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi que dedica el artículo 19 al contenido del secreto estadístico, disponiendo en su apartado primero que «el deber de guardar el secreto estadístico impide difundir o facilitar los datos amparados por el mismo, así como actuar en base al conocimiento de dichos datos». Por otra parte, menciona como sujetos obligados, entre otros, al personal estadístico y «cuantas personas físicas o jurídicas ajenas a los órganos y Entes estadísticos anteriormente aludidos tengan conocimiento de los datos amparados por aquél como consecuencia de su participación por razón de contrato o convenio en las operaciones u otras actuaciones estadísticas previstas en la presente Ley» (apartado segundo)<sup>411</sup>.

En general, todas las leyes estadísticas autonómicas hacen referencia a que las obligaciones del secreto estadístico recaen individualmente sobre las personas físicas que forman parte de las plantillas de los servicios estadísticos y a las personas físicas o jurídicas que sin integrarse en éstos, participan de algún modo en el desarrollo del proceso estadístico para prohibirles la divulgación, revelación, difusión o comunicación de los datos protegidos<sup>412</sup>.

Por su parte, el apartado quinto del artículo 20 del Reglamento (CE) 223/2009 dispone que «los funcionarios y demás personal de los institutos nacionales de estadística y otras autoridades nacionales que tengan acceso a datos confidenciales estarán obligados a respetar dicha confidencialidad, incluso después de haber cesado en sus funciones». Este precepto nos obliga a realizar un ejercicio interpretativo similar al de la LFEP dado que el Reglamento al definir en su artículo 3.7) qué debe entenderse

---

<sup>411</sup> Preceptos similares pueden encontrarse en todas las leyes estadísticas autonómicas, como en el artículo 9 de la ley andaluza; el artículo 11 de la ley asturiana, los artículos 18 y 22 de la ley canaria, etc.

<sup>412</sup> Artículo 12.1 de la ley balear; artículo 36 de la ley cántabra; artículo 36.1 y 2 de la ley castellano-leonesa; artículo 18.1 y 2 de la ley castellano-manchega; artículo 31 de la ley catalana; artículo 17.1 y 2 de la ley extremeña; artículo 26 de la ley gallega; artículo 20 de la ley murciana; artículo 20.1 y 2 de la ley foral navarra; artículo 20.1 y 2 de la ley riojana; y artículo 21 de la ley valenciana.

por «dato confidencial», en realidad lo que hace es delimitar las categorías de datos que deben ser objeto de amparo, no arrojar luz sobre cuál sea la protección que se les daba brindar.

Entendemos que cuando nos situamos en la faceta individual de las obligaciones del secreto estadístico éstas se limitan, en realidad, a la prohibición de llevar a cabo conductas que vulneren la confidencialidad de los datos protegidos, consistiendo tales comportamientos en transmitir, facilitar, comunicar, divulgar o publicar la información amparada, es decir, que ésta tenga salida del entorno controlado por el obligado, el mismo que se encuentra bajo su responsabilidad profesional directa en virtud de la relación que le vincula a los servicios estadísticos. Pese a la dicción de la ley estadística vasca, estimamos que las actuaciones que los sujetos individualmente obligados por el secreto estadístico lleven a cabo sobre la base de la información protegida al margen de las que son propias de la función estadística pública y que no supongan su transmisión a terceros no implican necesariamente la quiebra de su confidencialidad, lo que, evidentemente, no significa que se trate de conductas lícitas<sup>413</sup>.

En esta dimensión individual podría afirmarse que el secreto estadístico no se diferencia de otros secretos profesionales, esto es, de deberes específicos de preservar la confidencialidad de ciertas informaciones que el ordenamiento jurídico impone a quienes desarrollan determinadas actividades profesionales, incluidos, llegado el caso, los empleados públicos. Efectivamente, el apartado 12 del artículo 53 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece, de un lado, el deber de secreto sobre materias clasificadas como tales u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, como puede ocurrir con los datos protegidos por las disposiciones reguladoras del secreto estadístico; de otro, lo que hasta la entrada en vigor del EBEP se denominaba «sigilo profesional» de los funcionarios, al que ahora se alude estableciendo

---

<sup>413</sup> Tratándose de empleados públicos, el artículo 95.2. e) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público tipifica como falta muy grave la «utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función», mientras que el párrafo primero del artículo 442 del Código Penal dispone: «La autoridad o funcionario público que haga uso de un secreto del que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo, o de una información privilegiada, con ánimo de obtener un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de multa del tanto al triple del beneficio perseguido, obtenido o facilitado e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años. Si obtuviera el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior».

la obligación de guardar la debida discreción sobre aquellos asuntos que los empleados públicos conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público. El deber de secreto profesional de los empleados públicos como puede serlo el de la preservación del secreto estadístico, es diferente al del deber genérico a que vincula la obligación de discreción<sup>414</sup>. Aquél es un deber específico establecido por el ordenamiento jurídico en atención a particulares circunstancias que se dan en el desempeño de sus funciones mientras que el segundo incumbe a cualquier empleado público por el mero hecho de serlo. Este deber de discreción sobre los asuntos que se conozcan por razón del cargo, que ya se preveía en el artículo 80 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE)<sup>415</sup>, tiene un radio de acción distinto al propio del secreto estadístico. Su objeto es más amplio y no deriva de una prohibición específica, sino que se extiende a cualquier información o dato, aunque no esté clasificado por ley o exista una prohibición expresa, del que el empleado público tenga conocimiento y que no deba ser divulgado en aras de preservar bien la igualdad de los ciudadanos ante la ley, bien la imparcialidad en el ejercicio de las funciones que le son propias, bien se trate de garantizar la objetividad en el cumplimiento del servicio. Esta es la postura que defiende, por ejemplo, SÁNCHEZ MORÓN, para el cual el deber de sigilo es más indeterminado en su alcance que el deber de secreto y no implica un deber de silencio absoluto, como ocurriría con éste, sino un deber relativo de mantener la discreción necesaria para evitar perjuicios a la Administración, a su eficacia y a los intereses generales a que sirve, o bien a los derechos e intereses legítimos de terceros y para no prevalerse personalmente de tales informaciones<sup>416</sup>.

Pero como comenzamos advirtiendo, junto a la dimensión individual de las obligaciones en que el secreto estadístico consiste, existe una dimensión institucional

---

<sup>414</sup> Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 248; AA. VV. (director: SÁNCHEZ MORÓN, M.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 1.ª edición, Lex Nova, Valladolid, 2007, pág. 371; o AA. VV. (director: ORTEGA ÁLVAREZ, L.): *Estatuto Básico del Empleado Público*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Las Rozas (Madrid), 2007, pág. 388.

<sup>415</sup> El artículo 80 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado establecía: «Los funcionarios han de observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, y esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo».

<sup>416</sup> Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la Función Pública*, ob. cit., pág. 270.



que recaea, directamente, en los órganos y entes que merecen la consideración de servicios estadísticos y, precisamente, por ese motivo. Es ésta la que realmente da al secreto estadístico una configuración muy distinta a la propia de un simple secreto profesional.

La vertiente institucional se subdivide en tres consecuencias: la primera es la misma que afecta a todo sujeto que participe o colabore en el proceso estadístico, la prohibición de divulgación de la información amparada por el secreto estadístico; a ella se añaden otras dos.

La segunda consiste en la prohibición de utilizar los datos protegidos para finalidades distintas de las estadísticas o de actuar sobre la base de tales datos. Es decir, es ilícita la adopción de microacciones con el único fundamento de datos amparados por el secreto estadístico.

La tercera supone la imposición de otra obligación, aunque ésta no se incluya habitualmente en las descripciones del contenido de la institución que en algunas normas sirven para definir el secreto estadístico: la de la adopción de todas las medidas normativas, técnicas y organizativas necesarias para garantizar la protección física y lógica de los datos amparados.

Todas las normas estadísticas hacen referencia a estos tres aspectos de la dimensión institucional del secreto estadístico.

En el caso del Reglamento (CE) 223/2009, las dos primeras consecuencias o prohibiciones del contenido del secreto estadístico son abordadas por su artículo 20.1: «Las normas y medidas siguientes se aplicarán para garantizar que los datos confidenciales se utilicen exclusivamente con fines estadísticos, y para evitar su revelación ilegal»<sup>417</sup>. La tercera obligación se contempla en el artículo 20, apartado

---

<sup>417</sup> Previsión que ha de completarse con lo previsto en el artículo 20.2 («Los datos confidenciales obtenidos exclusivamente para la producción de estadísticas europeas podrán ser utilizados por los INE y otras autoridades nacionales y por la Comisión (Eurostat) exclusivamente con fines estadísticos, a menos que las unidades estadísticas hayan dado inequívocamente su consentimiento a que se utilicen con otras finalidades»); en el apartado quinto del artículo 21 referido a las transmisiones permitidas de datos

cuarto: «En sus respectivas esferas de competencia, los INE y otras autoridades nacionales y la Comisión (Eurostat) adoptarán todas las medidas reglamentarias, administrativas, técnicas y de organización necesarias para garantizar la protección física y lógica de los datos confidenciales».

Si acudimos a la LFEP, la primera prohibición a que nos hemos referido se explicita, limitada expresamente a los servicios estadísticos, en el apartado tercero del artículo 13 pues «el secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen», es decir, tal y como señala el apartado primero del mismo artículo, los «que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas». La segunda estaría incluida en el artículo 14.2 de la LFEP. En cuanto al que hemos considerado tercer aspecto del contenido del secreto estadístico en su vertiente institucional estaría contemplado de forma incompleta en el artículo 18.2 de la LFEP cuando establece que «en todo caso, los datos aludidos en el apartado anterior se guardarán bajo claves, precintos o depósitos especiales». Y decimos que de manera «no completa» porque esa referencia se limita a los «datos que sirvan para la identificación inmediata de los informantes» (artículo 18.1 de la LFEP). En realidad la verdadera previsión de esta obligación se incluye en un artículo no comprendido entre los que componen el Capítulo III del Título I de la LFEP, el dedicado al secreto estadístico, sino en el Capítulo IV del mismo Título, que regula «la difusión y conservación de la información estadística». Concretamente, según el artículo 22.1 de la LFEP, «los servicios estadísticos deberán conservar y custodiar la información obtenida como consecuencia de su propia actividad, que seguirá sometida al secreto estadístico en los términos establecidos por la presente Ley aunque se hayan difundido, debidamente elaborados, los resultados estadísticos correspondientes».

En la legislación estadística autonómica se repite esta estructura del contenido tripartito del secreto estadístico en la mayoría de las ocasiones. De hecho, en algunos

---

confidenciales («Los datos confidenciales transmitidos de conformidad con el presente artículo se utilizarán exclusivamente para fines estadísticos...»); y en el apartado tercero del artículo 22, relativo a la protección de datos confidenciales en el ámbito de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas («Las personas que tengan acceso a los datos confidenciales los utilizarán exclusivamente para fines estadísticos»).

casos, la formulación es mucho más rotunda que la proporcionada por la LFEP, confirmando la interpretación que hemos expuesto de los preceptos de la ley estatal. Sólo destacaremos que en la normativa estadística de las Comunidades Autónomas la segunda prohibición, la de utilizar los datos protegidos para finalidades distintas de las estadísticas suele sustituirse por la «prohibición de actuar»<sup>418</sup> sobre la base de los datos amparados por el secreto estadístico, debiendo entender que con ese «actuar» se está haciendo referencia a las «microacciones administrativas»<sup>419</sup>.

## 2. LAS MEDIDAS QUE GARANTIZAN LA NO DIFUSIÓN DE LOS DATOS PROTEGIDOS

La prohibición de difusión de los datos protegidos tiene efectos multidimensionales: en primer lugar, el de su no publicación o divulgación con carácter general; en segundo, el de su no comunicación a otras personas o entidades, cualquiera que sea su naturaleza, pública o privada, salvo que sea para finalidades estadísticas y se cumplan los requisitos exigidos por la normativa estadística aplicable para estos fines<sup>420</sup>; finalmente, la prohibición de consulta pública de los datos protegidos. Esta última consecuencia está expresamente contemplada en el apartado segundo del artículo 19 de la LFEP, al establecer que la información amparada por el secreto estadístico «no podrá ser públicamente consultada sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido» el plazo que en el mismo se señala<sup>421</sup>.

---

<sup>418</sup> Uno de los casos en los que con mayor nitidez se expresa la norma es la ley andaluza que incluye como contenido del secreto estadístico «la obligación de no divulgar, comunicar ni actuar sobre la base de dicho conocimiento» (art. 9.1). Pero existen previsiones prácticamente idénticas en todas las leyes estadísticas autonómicas como en el artículo 11.1 de la ley asturiana; en el artículo 18.1 de la ley canaria; en el artículo 24 de la ley gallega; en el artículo 25 de la ley catalana, etc.

<sup>419</sup> En el sentido que a estas actuaciones da DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad*, ob. cit., pág. 211.

<sup>420</sup> Como los del artículo 15.1 de la LFEP. De este modo, por ejemplo, no se podrían transmitir los datos personales a organismos, aunque éstos tengan naturaleza pública, que pretendieran utilizarlos para finalidades fiscales o tributarias. Los propios servicios estadísticos también tienen vedado darles una finalidad ajena a la función estadística pública, porque así lo exigiría lo que hemos venido denominando «segunda prohibición» del secreto estadístico en su dimensión institucional (la que la LFEP prevé en su artículo 14.2).

<sup>421</sup> Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 442. Reflexiona el autor sobre el contenido de este precepto, señalando que la prohibición parece extenderse incluso a los propios titulares de los datos protegidos, ya que la LFEP sólo

Pero como se ha advertido repetidamente, una de las principales finalidades de los sistemas de información estadística es la de poner a disposición de la sociedad información estadística, esto es, datos que, de manera agregada y sin referencias individualizadas a los titulares de los datos, sintetizan y reflejen la situación de la sociedad objeto de análisis. Por este motivo, los servicios estadísticos no sólo están obligados a no comunicar los datos protegidos directamente, sino a difundir la información estadística de tal forma que no se pueda llegar a la identificación indirecta, mediante el fenómeno de las combinaciones únicas, de las unidades estadísticas que proporcionaron los datos primarios a partir de los cuales se elaboraron los resultados objeto de publicación<sup>422</sup>.

Pero evitar la revelación de datos individuales en la fase de difusión estadística exige que el respeto del secreto estadístico deba tener una intensa influencia en las distintas fases del proceso estadístico: algunas de ellas son consecuencia inmediata de la aplicación de las normas que constituyen el régimen jurídico de esta institución; otras son medidas cuya conveniencia resulta indiscutible puesto que su desconocimiento implica un inasumible incremento del riesgo de quebrantamiento del secreto estadístico en las fases sucesivas. Por supuesto, al margen de los supuestos de violación voluntaria y dolosa de las obligaciones o prohibiciones del secreto estadístico por aquéllos a quienes se imponen en primer término, es fácil entrever que es la fase de difusión de los resultados estadísticos la etapa en la que más posibilidades existen de que sujetos ajenos al ámbito de aplicación del secreto estadístico accedan a los datos publicados (puesto

---

les reconoce expresamente el derecho de acceso a sus datos para el caso de que éstos figuren en directorios a los que no resulte aplicable el secreto estadístico.

<sup>422</sup> Sobre las medidas de garantía del secreto estadístico en la fase de difusión vid. entre otros DUNCAN, G. T., ELLIOT, M. y SALAZAR-GONZÁLEZ, J. J.: *Statistical Confidentiality. Principles and Practice*, Springer, New York, 2010; EUROSTAT: *Manual on Disclosure Control Methods* (produced by B. Helmepecht and D. Schackis), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996; PANEL ON CONFIDENTIALITY AND DATA ACCESS, COMMITTEE ON NATIONAL STATISTICS, COMMISSION ON BEHAVIORAL AND SOCIAL SCIENCES AND EDUCATION, NATIONAL RESEARCH COUNCIL (DUNCAN, G.T., JABINE, T.B., DE WOLF, V. A., eds.): *Private Lives and Public Policies: Confidentiality and Accesibility of Government Statistics*, National Academy of Sciences, Washington, DC, 1993; GREENBERG, B. V.: *Disclosure avoidance research at the Census Bureau. Proceedings of the Bureau of Census Sixth Annual Research Conference*, Bureau of Census, Washington, DC, 1990; COX, L. H., ZAYATZ, L. V.: «An Agenda for Research in Statistical Disclosure Limitation», *Journal of Official Statistics*, Vol. 11, núm. 2, 1995; FIENBERG, S. E.: «Conflicts Between the Needs for Access to Statistical Information an Demands for Confidentiality», *Journal of Official Statistics*, Vol. 10, núm. 2, 1994; JABINE, T.B.: «Statistical Disclosure Limitation Practices», *Journal of Official Statistics*, Vol. 9, núm. 2, 1993; LAMBERT, D.: «Measures of Disclosure Risk and Harm», *Journal of Official Statistics*, Vol. 9, núm. 2, 1993.

que se han puesto libremente a su disposición) y lleguen a realizar la identificación indirecta de las unidades estadísticas a las que la información se refiera. Para conseguir minimizar este peligro en el último estadio de la actividad estadística oficial, el secreto estadístico debe proyectar su influencia sobre todas y cada una de las tareas en que se puede subdividir el trabajo estadístico, determinando la aplicación de concretas medidas normativas, físicas, técnicas o puramente administrativas.

Así pues, el secreto estadístico habrá de ser muy tenido en cuenta, por ejemplo, en la propia génesis de una operación estadística; es una cuestión de vital importancia en el mismo diseño de la investigación que se pretende afrontar, pues en él se establecen y planifican las distintas fases en las que se realizará la citada investigación y se configuran los procedimientos técnicos y organizativos de cada una de ellas. Las medidas relativas a la protección del secreto estadístico deben ser concebidas durante el diseño del trabajo, aunque su aplicación concreta se llevará a cabo durante la ejecución material de cada subtarea<sup>423</sup>. En primer lugar debe cuidarse, en sintonía con los principios de especialidad y proporcionalidad que orientan la función estadística pública<sup>424</sup> y cuyas recíprocas influencias con el principio de secreto estadístico son manifiestas, que la información recogida sea la suficiente pero sólo la necesaria para los objetivos de la investigación estadística, prestándose gran atención a los datos especialmente protegidos que son aquéllos que hacen referencia a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial o étnico, salud y vida sexual de las personas. Estos datos se recogerán únicamente cuando sea absolutamente imprescindible para los objetivos de la investigación, cuidándose, en todo caso, del cumplimiento de las normas que para las informaciones de esta naturaleza establecen tanto la LOPD en su artículo 7 y la LFEP. Las unidades promotoras de las estadísticas oficiales deberán definir en esta fase inicial qué datos se han de considerar como merecedores de protección y deberán

---

<sup>423</sup> Vid. *Manual de Protección de Datos del INE*, INE, Madrid, 2003, pág. 21 y sigs.; y EUSTAT: *Tratamiento de la confidencialidad en las operaciones estadísticas de EUSTAT*, Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz, 2007.

<sup>424</sup> Así lo dispone el artículo 4.1 de la LFEP según el cual: «La recogida de datos con fines estadísticos se ajustará a los principios de secreto, transparencia, especialidad y proporcionalidad». En el apartado cuarto del mismo artículo se indica que, «en virtud del principio de especialidad, es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos». De acuerdo con el apartado quinto, «en virtud del principio de proporcionalidad, se observará el criterio de correspondencia entre la cuantía de la información que se solicita y los resultados que de su tratamiento se pretende obtener».

definir los ficheros de microdatos anónimos y de macrodatos para el plan de difusión de la investigación correspondiente, es decir, se deberán definir desde el inicio, en las fases más embrionarias de la investigación estadística los ficheros de datos que van a ser objeto de difusión y divulgación final.

También el secreto estadístico condiciona de manera fundamental el diseño de la muestra estadística. El tamaño de ésta viene condicionado por muchos aspectos del proceso global de la producción de una estadística, pero debe destacarse la importancia de este tamaño en cuanto a posibles identificaciones de las unidades informantes. Por una parte, cuanto menor sea el tamaño de una muestra, mayor será la inseguridad de que un determinado dato pertenezca a una unidad, pues existirá la incertidumbre de si esa unidad ha sido seleccionada o no dentro de la muestra. Pero si por algún procedimiento se llega a conocer que una determinada unidad ha sido seleccionada, el riesgo de llegar a identificar sus datos es mucho más alto que en el caso de muestras más grandes. Este hecho hace que se deban extremar las medidas para proteger la identidad de las unidades que han sido seleccionadas para pertenecer a una muestra. Estas medidas de protección deben cubrir todo el marco de la investigación estadística. Esta importantísima actuación preventiva nos ha llevado a defender que el dato personal o individual que relaciona una unidad estadística con la muestra de una operación estadística concreta debería quedar bajo la cobertura que el secreto estadístico proporciona, lo que anticipa la eficacia de esta institución a una fase anterior a aquélla en que la unidad informante proporcione los datos que suministra en virtud de su colaboración con la función estadística pública. Desconocer esta circunstancia incrementará intolerablemente las posibilidades de quiebra de la confidencialidad de los datos proporcionados más adelante, especialmente a la hora de difundir los resultados estadísticos.

Otro tanto cabe afirmar sobre el diseño de los cuestionarios empleados que deben tener impresa toda la información precisa sobre la normativa aplicable del secreto estadístico; sobre qué variables son de respuesta voluntaria; sobre si se recogen datos especialmente protegidos, dado que requieren el consentimiento expreso y por escrito del afectado, o sobre el procedimiento para que el informante pueda expresar dicho consentimiento.

En fin, como puede apreciarse, deben adoptarse medidas que garanticen el secreto estadístico en todas las fases del proceso estadístico. Pero se debe ser especialmente cuidadoso en la última fase del proceso, la de difusión: son las «Técnicas de Control de la Divulgación Estadística». Éstas se clasifican, de un modo casi natural, según el formato en el que los datos son publicados o difundidos. De ordinario, existirán tres principales formas de difundir los datos estadísticos<sup>425</sup>: los ficheros de registros individuales; las tablas de magnitud o frecuencias; y mediante consultas secuenciales de bases de datos.

Los ficheros de datos estadísticos son ficheros de registros individuales que contienen información identificativa sobre cada individuo encuestado o registrado de una población o muestra. El riesgo de divulgación de información confidencial en un fichero de datos vendrá dado, lógicamente, por el riesgo de identificación del titular de los datos, lo que provocaría la vinculación de determinada información publicada con aquél.

Atributos tan claramente identificativos como nombres y direcciones no son normalmente incluidos en ficheros de uso público y externo, por considerarse de carácter confidencial. Sin embargo, características tales como sexo, edad, estado civil, población, etc., sí son dadas a conocer junto a otras variables de interés. De esta forma, es posible identificar a individuos o unidades de la muestra o de la población que son únicos con respecto a una determinada combinación de valores de dichas variables. Como consecuencia de dicha identificación, será posible conocer toda aquella información registrada sobre el individuo en el propio fichero o en otros ficheros externos disponibles, de la misma población o muestra.

Las técnicas de protección en ficheros de datos estarán encaminadas en su mayoría a proteger contra la identificación de unidades o individuos únicos o «raros» en la población y evitar la difusión de valores inusuales de variables que favorezcan dicha identificación.

---

<sup>425</sup> Vid. entre otros, MÁS, M.: *Técnicas de protección y seguridad de datos estadísticos*, Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz, 2000. Puede ser consultado en la siguiente dirección: [http://www.eustat.es/documentos/datos/ct\\_02\\_c.pdf](http://www.eustat.es/documentos/datos/ct_02_c.pdf) (última visita: 2/01/2014).

Muchas veces no disponemos de los datos de toda la población, sino de una muestra representativa de la misma, de forma que individuos o unidades que son raros o únicos en la muestra no tienen por qué serlo en la población. La estimación de la proporción de unidades o individuos únicos en la población a partir de los que sí lo son en la muestra o en el fichero de datos, puede convertirse en una medida de la efectividad de los métodos aplicados, es decir, en una medida cuantitativa del riesgo de revelación.

Estas medidas se clasifican en dos grandes grupos: los métodos de restricción, que se basan en limitar la cantidad de información publicada aplicando diferentes técnicas<sup>426</sup>, y los métodos de perturbación, los cuales tienen en común que modifican los valores de determinadas variables, permitiendo su publicación pero de forma que no se puedan conocer los valores exactos<sup>427</sup>.

Mención especial merecen, no obstante, las «técnicas de encriptación», que no se engloban en ninguno de los grupos anteriores, ya que tanto en su implementación como en el objeto final de su aplicación son claramente diferentes. Estas técnicas pueden ser aplicadas en cualquiera de las etapas del procesamiento de datos (recogida, análisis o difusión) y proporcionan una solución eficiente al problema de la delegación segura de datos (posibilita que la información sea analizada o procesada por agentes externos sin que éstos conozcan los valores de las variables que se están utilizando durante el proceso). También permiten la transferencia de ficheros de unos sistemas de información a otros de forma segura, impidiendo que los mismos puedan ser interceptados y descifrados por algún intruso.

---

<sup>426</sup> Entre ellos se pueden mencionar los de recodificación, que consisten en unificar categorías en variables cualitativas o agrupar magnitudes con valores extremos en variables cuantitativas (*top-bottom coding*) y los de las supresiones locales, que implican la simple eliminación de determinados valores sensibles de variables que pueden dar lugar a identificaciones (profesiones poco comunes, salarios inusualmente altos, etc.).

<sup>427</sup> Entre éstos destacan el redondeo aleatorio (los valores de determinadas variables son sustituidos por cantidades redondeadas), la aportación de ruido (introducción de un error, pequeñas cantidades seleccionadas aleatoriamente, en los valores de las variables), la sustitución (consiste en intercambiar valores dentro de una variable de forma que la información pueda ser tratada estadísticamente –se mantiene la estructura de correlación–, sin riesgo de identificar a un individuo con un determinado registro dentro del fichero de datos) y la microagregación (agrupan los valores de la variable de acuerdo a determinados criterios de ordenación y en cada registro el valor de dicha variable es sustituido por la media del grupo al que pertenezca).



Por lo que se refiere a la publicación y difusión mediante tablas, bien de magnitudes agregadas o de frecuencias, es un sistema enormemente extendido, por lo que precisa de técnicas de protección específicas que las doten de seguridad, a la vez que no limiten la capacidad de informar eficientemente al usuario. El hecho de que los datos publicados en tablas estén agrupados o resumidos no limita el riesgo de revelación de la información confidencial. Valores pequeños de las celdas en tablas de frecuencias o contribuciones dominantes al valor de la celda en tablas de magnitud, pueden aportar información trascendente sobre los individuos o unidades que contribuyen a la celda.

El riesgo de revelación en celdas vendrá dado por las denominadas «medidas de sensibilidad», que determinarán si una celda es o no sensitiva<sup>428</sup>. El total de celdas sensitivas en una tabla determinará el riesgo total de revelación de la misma. A mayor número de celdas sensitivas, más insegura será la tabla.

Muchos de los métodos empleados para protección de ficheros pueden ser adaptados al caso de datos tabulares. En cualquier caso, entre los más frecuentes están el redondeo controlado<sup>429</sup>, la recodificación<sup>430</sup>, la granularidad<sup>431</sup> y la supresión de celdas<sup>432</sup>.

En cuanto a la garantía del secreto estadístico en las consultas secuenciales de bases de datos debe tenerse en cuenta que éstas aportan un entorno rico en información

---

<sup>428</sup> Se dice que un dato es sensitivo cuando no siendo de carácter confidencial, sin embargo, permite estimar con gran aproximación o deducir información confidencial exacta.

<sup>429</sup> Difiere del redondeo aleatorio en que debe ser aplicado a las celdas de la tabla manteniendo la aditividad entre filas y columnas, es decir, comprobando la consistencia y coherencia de los totales y subtotales.

<sup>430</sup> Como en el caso anterior, consiste en la agrupación de categorías en variables cuantitativas o cualitativas, de forma que el nuevo valor para la celda sea lo suficientemente grande como para considerarse seguro.

<sup>431</sup> Se trata más de un criterio de seguridad que de una técnica de protección en sí misma. Se basa en la distribución de las celdas unitarias (con valor 1 en tablas de frecuencias o con contribuciones únicas en tablas de magnitud) dentro de la tabla. Si éstas sobrepasan un determinado nivel o «ratio de granularidad», la tabla es considerada insegura.

<sup>432</sup> En datos tabulares no es suficiente con suprimir localmente las celdas consideradas como sensitivas ya que, debido a la existencia de totales, subtotales y el resto de valores de las celdas, es posible en muchos casos recalcular el valor de una celda confidencial. Es por tanto necesario realizar una supresión secundaria de celdas que, aun no siendo sensitivas, ayudan a calcular el valor de aquellas que sí lo son. Encontrar un patrón de supresión óptimo (es decir, que aporte seguridad a la tabla con el mínimo número de supresiones) no es un problema trivial y precisa de técnicas de programación lineal que pueden llegar a complicarse para dimensiones grandes de la tabla.

en el que no sólo se encuentran almacenados datos estadísticos, sino los nexos y relaciones existentes entre ellos. El fácil acceso a esta información por parte del usuario mediante sistemas de consultas secuenciales, supone un alto riesgo de revelación de información sensible. Muchas bases de datos basan su seguridad, exclusivamente, en sistemas de acceso basados en claves o en permisos especiales para determinados usuarios. Sin embargo, existen múltiples formas de llegar a inferir datos sensibles, bien sea por información obtenida en consultas previas o en otros entornos de bases de datos, o bien por los conocimientos previos del usuario sobre la población. La resolución de este problema inferencial en bases de datos requiere de técnicas capaces de controlar, en tiempo real, las consultas realizadas por un usuario y determinar si éstas pueden ser o no contestadas con seguridad.

Existen dos técnicas estadísticas de uso muy habitual para la seguridad en las bases de datos, en las que se tienen en cuenta los aspectos mencionados: la confidencialidad vía camuflaje<sup>433</sup> y las auditorías de bases de datos<sup>434</sup>.

Por lo demás, únicamente se difundirán, con carácter general, ficheros de microdatos anónimos. Las medidas de anonimización, que deberán adaptarse a cada caso concreto, incluirán, como mínimo, la eliminación de los datos de identificación directa. Esta medida se complementará con la aplicación armoniosa de procedimientos de muestreo, agregación de variables y perturbaciones aleatorias. En particular, no deben aceptarse atributos que presenten para al menos un valor, o parejas de atributos que presenten para una combinación de valores, frecuencias poblacionales estimadas inferiores a cinco en el área geográfica más pequeña identificada. La existencia de tales valores o combinaciones de valores deberá dar lugar a la modificación o perturbación de los atributos implicados, o a la eliminación de detalle de los identificadores.

---

<sup>433</sup> Consiste básicamente en «esconder» la información confidencial entre dos valores límite que se dan como respuesta a la consulta realizada.

<sup>434</sup> Controlan las consultas realizadas por un usuario y determinan si la nueva consulta junto con la información aportada por las demás supone un riesgo de revelación de datos sensibles o confidenciales.

### 3. LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN FÍSICA Y LÓGICA DE LOS DATOS PROTEGIDOS

En cuanto al tercer aspecto del contenido institucional del secreto estadístico, esto es, la adopción de todas las medidas normativas, técnicas y organizativas necesarias para garantizar la protección física y lógica de los datos amparados es un principio que pese a ser reconocido por las normas estadísticas de carácter general (como en los artículos 18.1 y 22.1 de la LFEP), no es abordado en detalle por ellas. Tal vez se trata de la mejor opción para permitir a los servicios estadísticos la necesaria flexibilidad para adaptarse a los peligros en constante evolución que amenazan la indisponibilidad e inaccesibilidad al público de la información almacenada, granjeando un acceso directo y no autorizado a la misma. En la actualidad los organismos estadísticos tienen dos perímetros que proteger. Uno de ellos sería de naturaleza material y vendría dado por la ubicación concreta de los documentos, registros computacionales, microfichas, fotografías y cualquier otro elemento que sirva de soporte a los datos protegidos por el secreto estadístico. El otro perímetro tendría un carácter virtual y consistiría en las barreras lógicas y técnicas que trazaría el sistema interno de comunicaciones del organismo, el cual estará presumiblemente conectado a sus bases de datos individuales. Ambos perímetros deben protegerse de las intrusiones no autorizadas, lo que ha llevado a que en muchas oficinas estadísticas el acceso de las personas esté estrictamente controlado adoptándose medidas de seguridad más severas para el acceso a los lugares y sistemas en los que se guardan los registros más sensibles. En cualquier caso, la seguridad del perímetro electrónico, pese a que se exija acceso por contraseña y otras medidas restrictivas, será más difícil de lograr, o por lo menos de mantener en un nivel aceptable, dado que la evolución tecnológica exige prestar atención continuada a la actualización de esas defensas<sup>435</sup>.

La seguridad física y electrónica es crucial para garantizar la confidencialidad, es decir, para asegurar que no pueda accederse a datos protegidos por el secreto estadístico

---

<sup>435</sup> Vid. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA, *Manual de organización estadística, tercera edición*, ob. cit., pág. 159 y sigs.

con fines de distinta naturaleza a la que es propia de las actividades de los organismos que los recopilaron<sup>436</sup>.

A fin de obtener el nivel de seguridad necesario, los servicios estadísticos deben adoptar una serie de medidas encaminadas a la consecución de ese objetivo. Algunas de ellas podrían consistir en las siguientes:

a) El establecimiento de un código de conducta obligatorio para todo el personal de plantilla o colaborador del organismo estadístico de que se trate. Todas estas personas habrán de ser informadas de sus deberes y obligaciones en materia de seguridad, serán formadas de acuerdo con sus roles y funciones y deberán utilizar los recursos que se les proporcionen exclusivamente para el cumplimiento de sus responsabilidades y tareas encomendadas.

b) Todas las personas o procesos que accedan a las bases de datos de los sistemas de información estadística habrán de estar debidamente autorizados, restringiéndose el acceso exclusivamente a los recursos estrictamente necesarios y autorizados para el cumplimiento de sus funciones. Para ello deberá existir un procedimiento formal y perfectamente establecido de alta y baja de usuarios en la organización.

c) Todas las personas y procesos que accedan al sistema de información estadística deberán estar identificados de forma singular. El control de accesos a los sistemas de información debe permitir, en función de la categorización de la información que maneja desde el punto de vista de la seguridad (confidencialidad, integridad...), registrar y auditar quién ha accedido y qué acciones ha realizado sobre dicha información.

---

<sup>436</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Guía de la Estadística en la Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012, pág. 175: «La protección física de una institución estadística (la ubicación real de documentos, registros informáticos, microfichas, fotografías y otros materiales) deberá tenerse en cuenta. La protección virtual también debe tener en cuenta: - El perímetro electrónico establecido por el sistema de comunicación interna de la agencia, que presumiblemente está conectado a sus bancos de datos individuales. También es importante una tecnología eficaz de cortafuegos y rutinas de cifrado de datos, así como aplicaciones para el control de la divulgación estadística.»

d) La infraestructura que sustenta los sistemas de información estará ubicada en áreas separadas, delimitadas por un perímetro de seguridad definido y adecuadamente protegido de amenazas físicas o ambientales.

e) En todo el sistema de información estadística sólo podrá utilizar activos autorizados por el organismo rector del mismo y para la realización de las funciones que expresamente tenga encomendadas. El tránsito de la información fuera de la organización estadística se protegerá adecuadamente para garantizar su seguridad.

f) Se elaborarán normas de seguridad para el desarrollo de *software* en todo el ciclo de vida del sistema, de acuerdo a una metodología. Todos los desarrollos pasarán por un ciclo de pruebas previo a la puesta en producción para garantizar que se cumplen los requisitos de seguridad y de integración con el resto de sistemas. Las pruebas de aceptación de los sistemas no se harán con información real, a menos que se garantice que dicha información tiene el mismo nivel de protección que en explotación.

g) Debe existir un sistema ágil para la comunicación y gestión de incidencias que afecten a la seguridad. Todos los trabajadores han de ser responsables de la comunicación de cualquier incidencia que pueda afectar a la seguridad y de la que tengan conocimiento. Todas las incidencias comunicadas, así como las medidas adoptadas habrán de quedar registradas. Este registro y las evaluaciones que se hagan de los sistemas de información servirán de base para la elaboración de los planes de mejora continua, en cuanto a la seguridad. Se deben establecer, asimismo, procedimientos que garanticen la continuidad de las operaciones de la organización frente a interrupciones del servicio.

h) Los colaboradores externos a la Administración estadística en el desarrollo del proceso estadístico deben garantizar el cumplimiento de medidas de seguridad de nivel equivalente, como mínimo, a las establecidas en el seno de los servicios de aquélla. Para ello, dicha Administración dispondrá las medidas oportunas para estar en condiciones de asumir, ejercer y mantener en todo momento el control

necesario, supervisando el cumplimiento de todos los requisitos de seguridad que se deriven del análisis de los riesgos.

Pero debe insistirse en que las normas dictadas en materia estadística no suelen precisar las medidas de seguridad que deberían ser objeto de aplicación para garantizar adecuadamente el secreto estadístico. En el ámbito europeo ha de mencionarse el Reglamento (UE) 557/2013 de la Comisión, de 17 de junio de 2013, por el que se aplica el Reglamento (CE) 223/2009 relativo a la estadística europea<sup>437</sup> en el que se precisan algunas de las medidas que deben adoptarse para garantizar la seguridad de los datos confidenciales, pero limitándose a lo que respecta al acceso a datos confidenciales con fines científicos<sup>438</sup>.

En España, dado el papel preponderante que corresponde al INE en el campo de la actividad estadística oficial, no debe resultar extraño que este organismo asuma un papel paradigmático en la adopción de medidas destinadas a la seguridad física y sobre todo lógica, técnica o electrónica de los datos confidenciales que posee y almacena. El INE se apoya en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para mejorar la eficiencia de su funcionamiento y de los servicios que ofrece, haciendo que sus sistemas de información sean elementos clave para el desarrollo de sus

---

<sup>437</sup> Diario Oficial de la Unión Europea núm. L/164, de 18 de junio de 2013.

<sup>438</sup> En el artículo 7 de este Reglamento se posibilita la autorización del acceso a ficheros de utilización segura, aunque sólo podrá producirse tal acceso a través de los «equipos de acceso de la Comisión (Eurostat) u otros homologados» por este organismo para facilitar el acceso a estos ficheros, equipos a cuya homologación dedica el artículo 8. También podrá autorizarse «el acceso a ficheros de utilización científica siempre que la entidad de investigación que solicita el acceso establezca las medidas de salvaguardia adecuadas. La Comisión (Eurostat) hará pública la información sobre las medidas de salvaguardia exigidas» (artículo 7.3). En el artículo 9 se establecen algunos aspectos organizativos: «La Comisión (Eurostat) informará periódicamente al Comité del SEE de las medidas administrativas, técnicas y de organización necesarias para garantizar la protección real y virtual de los datos confidenciales, y para controlar y prevenir el riesgo de una divulgación ilegal o de una utilización que vaya más allá de los objetivos para los que se haya concedido el acceso» (apartado primero). «La Comisión (Eurostat) publicará en su sitio web: a) las directrices para evaluar las entidades de investigación, las propuestas de investigación y los equipos de acceso; b) la lista de las entidades de investigación reconocidas; c) la lista de los equipos homologados; d) la lista de los conjuntos de datos para uso de investigación, con la documentación pertinente y los modos de acceso disponibles» (apartado segundo). Lo que no hemos podido encontrar en el sitio web de Eurostat es información sobre las medidas administrativas, técnicas y organizativas necesarias para garantizar la protección real y virtual de los datos confidenciales que, no obstante, debe constituir el contenido del informe periódico que Eurostat debe remitir al Comité del SEE sobre esta materia. Tal vez se trate de no divulgar en demasía qué medidas de seguridad habrán de sortear aquellos individuos que intentan, precisamente, acceder ilegalmente a esos datos.

competencias, por lo que uno de los objetivos del INE siempre será la protección de tales sistemas de información. Con esa finalidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.1 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica<sup>439</sup>, este organismo autónomo ha diseñado su Política de Seguridad, plasmada en un documento titulado «Política de Seguridad de la Información del INE», aprobado el 18 de abril de 2012. El objetivo a cumplir mediante la Política de Seguridad es el de establecer y comunicar las directrices en materia de seguridad en toda la organización para una adecuada protección de su información y sus servicios, debiendo estar esa seguridad presente en el ciclo de vida de los servicios y sistemas de información del INE, que pondrá los recursos necesarios para mantener los mecanismos de control que garanticen su cumplimiento. Con la Política de Seguridad lo que pretende lograrse es la adecuada garantía de la confidencialidad, la integridad, la autenticidad, la trazabilidad y la disponibilidad de la información y los servicios, previéndose que su desarrollo genere un aumento de la confianza de los ciudadanos, las empresas y las Administraciones en los sistemas de información del Instituto, reforzando y mejorando su imagen.

En cuanto al alcance de la Política de Seguridad, ésta se aplica a todos los activos del organismo, considerando como tales a la propia información, los servicios, los recursos humanos y la infraestructura que los soporta: aplicativos, *hardware*, *software* de base, comunicaciones, soportes documentales (incluido el formato papel), locales, etc.

La Política de Seguridad del INE, así como toda la normativa que de la misma emane, debe cumplir y ser coherente con la normativa vigente. En especial, la normativa que ha de ser tenida en cuenta viene representada, por supuesto, por el Capítulo III del Título I de la LFEP, en el que se regula el secreto estadístico, motivo por el que el INE habrá de afrontar procesos continuos de mejora de las medidas de seguridad que permitan proteger y amparar los datos de sus informantes; por la LOPD<sup>440</sup>; y por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad

---

<sup>439</sup> «Todos los órganos superiores de las Administraciones públicas deberán disponer formalmente de su política de seguridad, que será aprobada por el titular del órgano superior correspondiente».

<sup>440</sup> Debiendo atenerse, asimismo, a aquellas directrices de seguridad que pueda dictaminar para el INE la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34.m) de la LOPD.

en el ámbito de la Administración Electrónica<sup>441</sup>. Debe señalarse que la Política de Seguridad del INE se ha desarrollado en diferentes normas internas que han venido a regular con todo detalle los ámbitos que hemos señalado como esenciales para que exista una adecuada seguridad física y lógica de los datos amparados por el secreto estadístico.

## V. ÁMBITO TEMPORAL DEL SECRETO ESTADÍSTICO

El análisis del ámbito temporal del secreto estadístico exige que nos planteemos dos tipos de cuestiones: la de cuándo comienza la eficacia de esta figura y la de su duración<sup>442</sup>.

### 1. EL COMIENZO DE LA EFICACIA DEL SECRETO ESTADÍSTICO

En nuestra opinión, la delimitación de los sujetos obligados por la institución que nos ocupa, así como la del objeto amparado por la misma, deberían llevarnos a responder a la primera pregunta afirmando que la eficacia de esta figura debería iniciarse desde el mismo momento en que la información amparada por ella se encuentre a disposición de las personas, órganos o entidades que desarrollan la función estadística pública, cualquiera que sea el origen de tales datos, es decir, sean éstos suministrados

---

<sup>441</sup> Real Decreto que tiene por objeto regular el Esquema Nacional de Seguridad establecido en el artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, determinando la política de seguridad que se ha de aplicar en la utilización de los medios electrónicos a los que se refiere la citada Ley. El Esquema Nacional de Seguridad está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos requeridos para una protección adecuada de la información. Será aplicado por las Administraciones públicas para asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias (artículo 1.2 del Real Decreto 3/2010). El INE se adaptará en todas sus iniciativas en materia de seguridad a los principios básicos enunciados en el artículo 4 del Esquema Nacional de Seguridad (Seguridad integral; gestión de riesgos; prevención, reacción y recuperación; líneas de defensa; reevaluación periódica; y función diferenciada).

<sup>442</sup> BACARIA MARTRUS responde a ambas preguntas sintéticamente, entendiendo que «la obligación de mantener el secreto estadístico se inicia en el mismo momento en que se obtiene la información por los servicios estadísticos», información que va a ser objeto del tratamiento en que las distintas fases del proceso estadístico consisten. Su regulación puede establecer «un período de vigencia determinado, bien porque se establece una limitación temporal a partir de la cual los datos serían accesibles, bien fijando que a partir del transcurso de un determinado período de tiempo sólo ciertas personas puedan acceder a aquéllos datos» (BACARIA MARTRUS, J.: «El Secreto Estadístico: Contenido Jurídico», ob. cit., pág. 149).



por los titulares de los mismos o por terceros, provengan de fuentes administrativas ajenas a la organización estadística o sean el resultado del tratamiento que la Administración estadística proporcione a otros datos que se encontraban previamente a disposición de ésta o para ser más claros: los efectos del secreto estadístico deben comenzar tan pronto como la información objeto de protección se encuentre en el radio de acción de la actividad estadística oficial. Y preferimos señalar como punto de partida el de que los datos queden a disposición de la función estadística pública en vez de poner el acento directamente en el inicio de la disponibilidad por parte de los sujetos que pudieran resultar obligados por los deberes que forman parte del contenido de la institución analizada porque, al fin y al cabo, es precisamente el hecho de quedar situados en el ámbito de esta actividad pública lo que determina la aplicación del secreto estadístico. Dicho de otro modo: si una empresa privada –ajena, por tanto, a la Administración estadística– participa en el proceso estadístico en virtud de algún tipo de contrato o convenio con ésta, queda ubicada dentro del campo de actuación de la función estadística pública; los datos amparables por el secreto estadístico a los que tenga acceso con ocasión de esa colaboración en el proceso estadístico estarán efectivamente protegidos por aquél desde el mismo instante en que el acceso pueda tener lugar, bien porque sea la encargada de su recogida, bien porque se le entregan para, por ejemplo, su grabación y digitalización; en cambio, el secreto estadístico no será aplicable ni producirá efecto alguno si esa misma empresa accede a una información de contenido y características idénticas a las anteriores pero por vías que nada tengan que ver con la función estadística pública.

Esta primera cuestión es respondida en la LFEP en su artículo 19.1, de acuerdo con el cual, «la obligación de guardar el secreto estadístico se iniciará desde el momento en que se obtenga la información por él amparada»<sup>443</sup>. Las leyes estadísticas castellano-leonesa y castellano-manchega en sus artículos 38.1 y 20.1, y el artículo 26.1 de la ley

---

<sup>443</sup> Esta es la fórmula empleada por muchas leyes autonómicas, como la asturiana en su artículo 15.1 (aunque añade «ya sea por comunicación directa de los informantes o por la incorporación a efectos estadísticos de datos de origen administrativo»); en el artículo 12.2 de la ley balear; en el último párrafo del artículo 31 de la ley cántabra; en el último inciso del artículo 14.1 de la ley extremeña; en el artículo 27.1 de la ley gallega; en el último inciso del artículo 20.2 de la ley madrileña; en el artículo 20 de la ley murciana; en el último inciso del artículo 20.2 de la ley foral navarra; en el artículo 21.1 de la ley vasca; o en el artículo 15.2 de la ley riojana.

valenciana evitan utilizar el verbo «obtener», sustituyéndolo por «facilitar»<sup>444</sup>. A nuestro entender se expresa con mayor precisión la ley andaluza, cuyo artículo 9.3 dispone que «el amparo, para los datos solicitados con fines exclusivamente estadísticos, surte efectos desde el momento en que la persona suministra la información. 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.» No obstante, esta redacción recalca algo que está implícito en el empleo del verbo «facilitar» e incluso en el de «obtener»: que los datos protegidos llegan al entorno de la disponibilidad de los organismos estadísticos desde un ámbito que les resulta ajeno, esto es, el propio de los informantes individuales llamados a colaborar con la función estadística pública o el de aquellas fuentes administrativas a cuya información los servicios estadísticos tienen acceso. En nuestra opinión estas fórmulas dejan fuera de sus previsiones dos importantes categorías de datos: aquéllos que son generados en el propio seno de las Administraciones estadísticas a partir del tratamiento combinado de informaciones obtenidas de fuentes diversas (ordinariamente ajenas a los propios servicios estadísticos) y aquéllos otros de acuerdo con los cuales, una unidad estadística individual, concreta y singularizada forma parte de la muestra de una operación estadística determinada. Esto último es un tema que será objeto de nuestro análisis en un momento posterior. Dejemos simplemente constancia, de momento, de que el hecho de que los servicios estadísticos seleccionen una unidad estadística como parte de la muestra de una encuesta es, indudablemente, un dato individual que debe estar amparado por el secreto estadístico: por un lado proporciona información que se refiere a una persona o entidad única y perfectamente identificada o identificable; por otra parte, se trata de un dato que puede proporcionar la clave para vulnerar el secreto estadístico respecto de otros datos<sup>445</sup>. En cualquier caso, dado que la selección se realiza por los propios organismos estadísticos, la pertenencia a la muestra es un dato que no se «facilita» a éstos, sino que es «generada» por ellos mismos.

---

<sup>444</sup> «El deber del secreto estadístico se iniciará desde el momento en que se facilite la información por él amparada». Es la misma fórmula que emplea la ley estadística valenciana, aunque ésta incorpora a continuación el inciso relativo a la duración de la vigencia (cien años, en este caso particular).

<sup>445</sup> Si se tiene el conocimiento de que un individuo aporta información a una operación estadística como parte de la muestra de ésta, los resultados estadísticos que se publiquen, aunque tengan carácter agregado y anónimo, pueden llegar a permitir asociar a ese individuo la información publicada sobre el resto de variables objeto de estudio. Por ese motivo, la composición de la muestra de una encuesta debería ser una de las informaciones más celosamente custodiadas por las Administraciones estadísticas. Tendremos ocasión de comprobar que no siempre es así.

En este sentido, tal vez la opción más correcta sea la de la ley estadística catalana o de la canaria que no hacen referencia al momento preciso en que comienza la vigencia del secreto estadístico, porque así se proporciona a la normativa una flexibilidad suficiente como para incluir los supuestos que hemos citado en el párrafo anterior. Evidentemente, la eficacia del secreto estadístico habrá de comenzar, necesariamente, en algún momento; pero como no se explicita cuál sea éste, habrá que entender que ese inicio se producirá tan pronto como exista la información que encaje con la definición de datos amparados por el secreto estadístico que den las respectivas normas y aquella esté a disposición de los servicios estadísticos que, en última instancia, son los obligados al cumplimiento de este deber. En apoyo de esta postura traemos a colación el contenido del Reglamento (CE) 223/2009, pues su redacción, que hace gala de un incuestionable rigor técnico<sup>446</sup>, no explicita el momento en el que el secreto estadístico comienza a desplegar su eficacia protectora sobre determinados datos individuales.

## 2. LA DURACIÓN DE LA VIGENCIA DEL SECRETO ESTADÍSTICO

En cuanto a la segunda cuestión, la de la duración de la eficacia de la institución del secreto estadístico, ya vimos en el Capítulo III que tanto la LFEP como la normativa autonómica suelen regularlo como una figura dotada de una vigencia temporal limitada, distinguiendo además, ordinariamente, entre el plazo en que debe ser observado para los datos referidos a personas físicas y los datos relativos a personas jurídicas, siendo inferior en este segundo caso.

Pero debemos comenzar preguntándonos si está suficientemente justificado que el secreto estadístico carezca de una duración ilimitada. Esta cuestión es muy discutible; sin embargo, debe reconocerse que pasado un tiempo, las informaciones individuales dejan de suponer un peligro potencial para la intimidad o la privacidad de las personas físicas, ni pueden generar perjuicio alguno al titular de la información o a su entorno

---

<sup>446</sup> Rigor que, por otra parte, es consustancial a la normativa comunitaria puesto que las Instituciones que desarrollan la función legislativa de la Unión Europea son plenamente conscientes de las enormes dificultades que entraña la aplicación de sus normas a un ámbito geográfico tan amplio y culturalmente diverso, razón por la que procuran evitar los obstáculos que sean consecuencia de una formulación descuidada.

más cercano. Por el contrario, para investigaciones distintas de las estadísticas, y especialmente para las de carácter histórico, estos datos, ya carentes de todo potencial lesivo para el individuo, conservan un gran valor. Es más, dicho valor se incrementa, precisamente, con el transcurso del tiempo. Probablemente sea éste el motivo del establecimiento de plazos determinados de vigencia del secreto estadístico, transcurridos los cuales deja de surtir efecto, pasando los datos individuales a ser accesibles.

A la hora de establecer la duración del plazo de vigencia, el problema se encuentra, como opina DE MIGUEL CASTAÑO, «por un lado, en establecer un plazo de vigencia prudencial, que sea el mínimo indispensable para que los datos satisfagan al máximo el derecho a la información, sin que su publicidad constituya ya peligro para el sujeto de los mismos; por otro, en dar, a lo largo del período de vigencia, las suficientes garantías, en cuanto a seguridad de unos datos que han de conservarse individualizados pero inaccesibles de forma identificada»<sup>447</sup>.

Los plazos son variables, según el punto de vista del legislador que regula sobre la materia. Pero en términos relativos, se diría que resulta perfectamente razonable discriminar entre los supuestos referentes a datos cuya titularidad corresponda a personas físicas y aquéllos otros en los que el objeto de protección sean informaciones relativas a personas jurídicas (o en cualquier caso entidades distintas de las personas naturales): la potencialidad lesiva de la divulgación de estas últimas parece disminuir con el tiempo mucho más rápido que la de los datos sobre personas físicas. De hecho, para las personas físicas cabe entender que la necesidad de confidencialidad atraviesa una primera fase en la que ésta va creciendo hasta alcanzar un máximo, para luego ir disminuyendo e incluso desaparecer; pero esa primera fase puede durar toda la vida de la persona a la que se refiere. Éste sería el caso de los antecedentes penales por comisión de determinados tipos de delito; parece obvio que el afectado desee que semejante información se mantenga reservada, interés que se incrementará progresivamente, a medida que la misma vaya siendo cada vez menos conocida por quienes le rodean<sup>448</sup>. En el caso de las personas jurídicas, el plazo de vigencia del secreto podría estar vinculado a las diversas

---

<sup>447</sup> DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad*, ob. cit., pág. 205 y sig.

<sup>448</sup> Vid. ibídem, pág. 206.

vicisitudes de la vida legal de las personas, o a las características particulares de las encuestas para cuya elaboración se recaben los datos<sup>449</sup>.

Pero hemos afirmado que las distintas leyes estadísticas *suelen* regularlo como una figura dotada de una vigencia temporal limitada. Efectivamente, esta solución no se adopta en todas ellas: las leyes estadísticas catalana y canaria se distancian también en este punto de la LFEP y del resto de normas autonómicas al no prever limitación temporal alguna a la protección dispensada por el secreto estadístico. Cada legislador está habilitado para establecer en el marco de su propio sistema de información estadística de acuerdo con la distribución de competencias que en esta materia se ha llevado a cabo a partir de lo dispuesto en la Constitución; una vez ponderadas las circunstancias y variables relevantes que sobre el mismo puedan ejercer influencia, puede establecer la vigencia temporal que estime más adecuada, aunque no deberíamos pasar por alto una serie de consideraciones.

En primer lugar, es importantísimo destacar que el Reglamento (CE) 223/2009 – al igual que las leyes estadísticas catalana y canaria– no limita la vigencia temporal de la confidencialidad de los datos individuales cuya protección regula y exige. Así pues, habrá que entender que la eficacia de esta institución se mantiene indefinidamente en el tiempo. Y esto no deja de resultar llamativo dado que las Instituciones de la Unión Europea han sido conscientes desde hace tiempo de «que el establecimiento y funcionamiento del mercado interior, dentro del cual está garantizada (...) la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, hacen necesaria no sólo la libre circulación de datos personales de un Estado miembro a otro, sino también la protección de los derechos fundamentales de las personas»<sup>450</sup>. Es decir, las autoridades de la Unión no desean que el tráfico de datos personales se vea limitado más que en los supuestos estrictamente indispensables, para evitar disfunciones en el mercado interior. Sin embargo, da la impresión de que aquéllas no estiman que una duración ilimitada del

---

<sup>449</sup> Lo que, efectivamente, prevé nuestra LFEP en su artículo 19.4, remitiendo su regulación concreta a normas de rango reglamentario. En cualquier caso, esta normativa de desarrollo no se ha llegado a promulgar.

<sup>450</sup> Considerando (3) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, 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 (Diario Oficial núm. L 281 de 23 de noviembre de 1995).

secreto estadístico respecto de los datos personales utilizados en la elaboración de las encuestas europeas pueda suponer un obstáculo injustificado al tráfico de dichos datos. De igual modo, se diría que las Instituciones entienden que se garantizan los virtuales beneficios derivados del acceso y la reutilización<sup>451</sup> de los datos protegidos con el régimen establecido en los artículos 19<sup>452</sup>, sobre los ficheros de uso público, y 23<sup>453</sup>, sobre el acceso a datos confidenciales con fines científicos, puesto que tampoco debe perderse de vista que el propio Reglamento reconoce que «los investigadores deben poder disfrutar de un amplio acceso a los datos confidenciales utilizados para el desarrollo, elaboración y difusión de las estadísticas europeas, con el fin de analizarlos en pro del progreso científico europeo. También debe mejorarse el acceso con fines científicos a los datos confidenciales, sin menoscabo del alto nivel de protección que tales datos requieren.»<sup>454</sup> Este alto nivel de protección requerido determina que ninguna de las vías apuntadas suponga el acceso a datos confidenciales que permitan la identificación directa de las unidades estadísticas y, en el caso de los ficheros de uso público, tampoco la indirecta.

En segundo lugar, y de no menor importancia que lo hasta aquí expuesto, sabemos que el sistema estadístico estatal se integra parcialmente en el Sistema Estadístico Europeo. La ley que regula la función estadística pública estatal, esto es, la

---

<sup>451</sup> Desde otro ángulo cabría afirmar que la reutilización prevista en el Reglamento (CE) 223/2009 es toda la que se permite hacer de los datos que tengan carácter confidencial en el ámbito de la actividad estadística oficial europea. Tanto es así que la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público (Diario Oficial núm. L/345, de 31 de diciembre de 2003) establece en su artículo 1 que «la presente Directiva establece un conjunto mínimo de normas que regulen la reutilización y los instrumentos prácticos que faciliten la reutilización de los documentos existentes conservados por organismos del sector público» (apartado primero), pero excluyendo de su aplicación «los documentos a los que no pueda accederse en virtud de regímenes de acceso de los Estados miembros, por motivos, entre otros, de: protección de la seguridad nacional (esto es, seguridad del Estado), defensa o seguridad pública, confidencialidad estadística o comercial» [apartado segundo, letra c)].

<sup>452</sup> «Los datos sobre unidades estadísticas individuales podrán difundirse en forma de fichero de uso público consistente en registros anónimos elaborados de manera que no se identifique a la unidad estadística, ni de forma directa ni indirecta, teniendo en cuenta todos los medios pertinentes que un tercero pueda utilizar razonablemente. Si los datos se han transmitido a la Comisión (Eurostat), se requerirá la aprobación explícita del INE u otra autoridad nacional que proporcionó los datos.»

<sup>453</sup> «La Comisión (Eurostat) o los INE u otras autoridades nacionales en sus respectivas esferas de competencia, podrán conceder el acceso a datos confidenciales que solo permitan la identificación indirecta de unidades estadísticas a investigadores que lleven a cabo análisis estadísticos con fines científicos. Si los datos han sido transmitidos a la Comisión (Eurostat), se requerirá la aprobación del INE u otra autoridad nacional que proporcionó los datos.»

<sup>454</sup> Considerando (26) del Reglamento (CE) 223/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009.

LFEP, sí establece un régimen de eficacia temporal para el secreto estadístico<sup>455</sup>, a diferencia de la norma que regula la actividad del citado Sistema Estadístico Europeo, el Reglamento (CE) 223/2009. La duda surge de manera inmediata: cuando los datos han sido recabados por los servicios estadísticos del Estado para la elaboración de estadísticas europeas que necesariamente han de ser tenidas en cuenta al aprobar el Plan Estadístico Nacional y los respectivos Programas Anuales<sup>456</sup>, el secreto estadístico que protege a aquéllos ¿tiene o no tiene una vigencia temporal indefinida?

Entendemos que la respuesta hay que buscarla en los propios rasgos definitorios de la naturaleza de la norma jurídica que establece la regulación de la actividad estadística oficial en el marco de la Unión Europea. Dado que esa normativa está contenida en un Reglamento, y esta fuente del Derecho, que comparte con las Directivas la característica de su alcance general, se diferencia de ésta por su eficacia directa. Es decir, el Reglamento es directamente aplicable en todos los Estados de la Unión por cualquier autoridad o particular y obligatorio en todos sus elementos desde su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, sin que sea precisa norma jurídica alguna de carácter interno que la transponga o incorpore al ordenamiento jurídico nacional para que tenga plena eficacia. La Directiva, por el contrario, sólo fija unos objetivos a alcanzar y unos plazos vinculantes para la consecución de aquéllos, dejando libertad a los Estados para que empleen los medios que estimen adecuados, los mecanismos de transposición que consideren oportunos. Entonces, si la Directiva ha de ser transpuesta al ordenamiento jurídico interno, ese proceso se puede llevar a cabo con

---

<sup>455</sup> El apartado segundo del artículo 19 establece que la información protegida «no podrá ser públicamente consultada sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años a partir de su obtención». De manera excepcional, según el apartado tercero del mismo artículo «siempre que hubieran transcurrido, al menos, veinticinco años desde que se recibió la información por los servicios estadísticos, podrán ser facilitados datos protegidos por el secreto estadístico a quienes, en el marco del procedimiento que se determine reglamentariamente acrediten un legítimo interés». Además, en el caso de los datos de personas jurídicas, «las normas reglamentarias, atendidas las peculiaridades de cada encuesta, podrán disponer de períodos menores de duración del secreto, nunca inferiores a quince años» (apartado cuarto).

<sup>456</sup> Sin ir más lejos, el Real Decreto 1017/2013, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Programa Anual 2014 del Plan Estadístico Nacional 2013-2016 (BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2013) reconoce que «en su elaboración se han tenido en cuenta las normas europeas que establecen la obligatoriedad de efectuar determinadas estadísticas, recogidas en las siguientes disposiciones: el Reglamento (UE) 99/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, relativo al Programa Estadístico Europeo 2013-2017 y el anexo XXI “Estadísticas” del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, además de las normas específicas que regulan determinadas estadísticas».

mayor o menor grado de acierto, pero mientras no se decida lo contrario por las autoridades competentes, lo que resultará de aplicación directa será la norma interna por la que el contenido de la Directiva se incorpora al Derecho nacional. Ya que la normativa estadística básica europea está incorporada a un Reglamento, el aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo (CE) 223/2009, de 11 de marzo de 2009, esta regulación gozará de los caracteres que a esta fuente jurídica corresponden. Si a esto se añaden los efectos del principio de primacía<sup>457</sup>, por el que el Derecho europeo tiene un valor superior a los Derechos nacionales de los Estados miembros, principio que resulta válido para todos los actos normativos de la Unión que sean de aplicación obligatoria, los Estados miembros no pueden aplicar una ley nacional que se oponga a lo dispuesto en un Reglamento del ordenamiento jurídico europeo.

En resumen: para el desarrollo, elaboración y difusión de las estadísticas europeas la norma que debe ser aplicada es, básicamente, el Reglamento (CE) 223/2009, pudiendo aplicarse la LFEP en la medida en que ésta no se oponga a aquél. Pero ya que existe una diferencia sensible entre estas normas en materia de la eficacia temporal del secreto estadístico, el régimen que debe prevalecer es el que resulta del Reglamento comunitario.

La forma en que este asunto es abordado, no previendo expresamente una eficacia temporal determinada para el secreto estadístico y debiendo entenderse, por tanto, que ésta es indefinida es, sin lugar a dudas, uno de los principios básicos a los que los Estados miembros deben atenerse en cuanto a la confidencialidad de los datos individuales recopilados para la elaboración de las estadísticas europeas. Aceptado este

---

<sup>457</sup> El principio de primacía fue consagrado en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de julio de 1964, asunto 6/64, Flaminio Costa c/ E.N.E.L. En esta Sentencia, el Tribunal declara que el Derecho procedente de las instituciones europeas se integra en los sistemas jurídicos de los Estados miembros que están obligados a respetarlo. Por lo tanto, el Derecho europeo tiene primacía sobre los Derechos nacionales. En consecuencia, si una norma nacional es contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados miembros deben aplicar la disposición europea. El Derecho nacional no se anula ni deroga, pero su carácter obligatorio queda suspendido. El Tribunal también señaló que la primacía del Derecho europeo se aplica a todos los actos nacionales, independientemente de si fueron adoptados antes o después del acto europeo en cuestión. Al ser el Derecho europeo superior al Derecho nacional, el principio de primacía garantiza una protección uniforme de los ciudadanos por parte del Derecho europeo en todo el territorio de la Unión.



punto, la postura que defendemos cobra todo su sentido, desprendiéndose incluso de los propios términos del preámbulo del Reglamento al que nos venimos refiriendo<sup>458</sup>.

Por último: ¿qué ocurre con los datos que son recabados por los servicios estadísticos de las diferentes Administraciones al margen del SEE? La vigencia temporal de los efectos del secreto estadístico que se establecen por las distintas normativas aplicables constituye uno de los aspectos en que mayores divergencias se aprecian impidiendo que pueda afirmarse la existencia de un régimen jurídico absolutamente uniforme de esta institución. Una situación semejante parece entrar en contradicción con la exigencia derivada del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución respecto a la garantía de un tratamiento común para los ciudadanos ante las Administraciones Públicas. Debemos admitir la conveniencia de un régimen idéntico en todas las normativas que erradicase cualquier duda de inconstitucionalidad, y ello con independencia de si el secreto estadístico confiere o no un derecho accionable al titular de los datos protegidos, cuestión que analizaremos más adelante. No obstante, no puede dejar de reconocerse que en la práctica, las duraciones previstas por los respectivos legisladores son tan prolongadas que la potencialidad lesiva que pudiera generarse por el conocimiento ajeno de los datos inicialmente protegidos se reduce a la nada. De este modo, resulta poco menos que indiferente la duración concreta que tengan en cada caso los efectos del secreto estadístico: lo verdaderamente relevante es que éste permanecerá activo mientras la difusión de las informaciones amparadas pueda ocasionar un perjuicio a sus titulares. Por ello, el tratamiento que se les dispensa es, en última instancia, el mismo.

---

<sup>458</sup> «La información confidencial recogida por las autoridades estadísticas nacionales y de la Comunidad para elaborar estadísticas europeas debe estar protegida para conseguir y mantener la confianza de los responsables de facilitar tal información. La confidencialidad de los datos debe satisfacer los mismos principios en todos los Estados miembros» [Considerando (23) del Reglamento (CE) 223/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009], añadiéndose a continuación que «a tal efecto, es preciso establecer principios y orientaciones comunes que garanticen la confidencialidad de los datos utilizados para elaborar estadísticas europeas y el acceso a esos datos confidenciales, habida cuenta del progreso técnico y de las necesidades de los usuarios en una sociedad democrática» [Considerando (24) del Reglamento (CE) 223/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009].



**CAPÍTULO CUARTO**

**FUNDAMENTO, FINALIDAD Y NATURALEZA DEL SECRETO**

**ESTADÍSTICO**

I. FUNDAMENTO JURÍDICO Y FINALIDAD DEL SECRETO ESTADÍSTICO

La finalidad que se persigue con la implantación de la figura del secreto estadístico no es evidente. Nosotros defenderemos que se trata de asegurar la confianza de las unidades informantes, actuales o potenciales, con objeto de conseguir una mayor calidad en los resultados estadísticos. No obstante, en absoluto podemos afirmar que esta opinión sea unánime, ni siquiera mayoritaria. Algunos autores vinculan esta institución a la debida protección al ámbito de la información más próxima a las unidades estadísticas a las que se refieren los datos recabados por los servicios estadísticos, del que éstos son extraídos y sobre los que debería reconocérsele a sus titulares un cierto poder de control; tal ámbito, en el caso de las personas físicas, se ha tratado de hacerlo coincidir con la esfera de su intimidad personal<sup>459</sup>. También se ha indicado que el secreto estadístico podría constituir una especie de contrapartida a la circunstancia de que los servicios estadísticos manejen datos ajenos o, más concretamente, una compensación a la obligación impuesta legalmente de suministrar datos para fines estadísticos<sup>460</sup>.

---

<sup>459</sup> Según BACARIA MARTRUS, «el secreto estadístico tiene una finalidad general derivada de su propio fundamento jurídico: la protección de la intimidad de las personas» (BACARIA MARTRUS, J.: «El Secreto Estadístico: Contenido Jurídico», ob. cit., pág. 149). LÓPEZ MERINO (en LÓPEZ MERINO, F.: *El acto de certificación*, 1.ª edición, Editorial La Ley, Madrid, 2009, pág. 719) entiende que de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (se trata del artículo en el que se detallan los comportamientos que tendrán la consideración de intromisiones ilegítimas en el ámbito de protección de la norma citada) se deducen en relación con los derechos de acceso a los archivos y registros una serie de consecuencias, entre ellas: «La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela, supone una lesión del derecho a la intimidad. Por consiguiente, la Administración que posee datos privados como consecuencia de su actividad oficial, está obligada al secreto. El derecho a la intimidad justificaría de tal modo el secreto estadístico (...) y (...) el secreto profesional.»

<sup>460</sup> Vid. DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad*, ob. cit., pág. 202. Tengamos presente que la autora escribe la obra citada durante la vigencia de la Ley de 31 de diciembre de 1945 por la que se organiza la Estadística oficial y se crea el Instituto Nacional de Estadística, cuyo artículo octavo se expresaba del siguiente modo en sus dos primeros párrafos: «Todas las personas individuales o colectivas, españolas o extranjeras que residan en España, están obligadas a facilitar los datos estadísticos de toda índole requeridos por el Instituto Nacional de Estadística con exactitud y dentro de los plazos que se fijen. Los organismos del Estado y entidades de carácter público, deberán facilitar igualmente los datos estadísticos que el Instituto Nacional de Estadística necesite,

Ésta es la línea que sigue ARDER que, analizando el secreto estadístico desde la perspectiva del Derecho comunitario, señala que ya «que el encuestado tiene la obligación de responder, hay que darle, en contrapartida, ciertas garantías sobre la utilización que se hará de las informaciones que suministre», añadiendo que aunque dicho razonamiento es perfectamente lógico, en la práctica nos encontramos que los servicios estadísticos garantizan también el respeto al secreto de las empresas que aceptan responder a encuestas voluntarias. Por ello, «en un primer análisis parece preferible unir el secreto al hecho de la respuesta, más que considerar el secreto como contrapartida de la obligación de responder»<sup>461</sup>.

La opinión contenida en las palabras de ARDER que acabamos de transcribir parece ajustarse bien a la situación española actual derivada de la aplicación del Reglamento (CE) 223/2009, la LFEP y las distintas leyes estadísticas autonómicas; nos referimos a unos regímenes jurídicos de acuerdo con los cuales el personal de los servicios estadísticos no es que mantengan frecuentemente el secreto estadístico de datos obtenidos en encuestas de respuesta voluntaria, sino que están legalmente obligados a actuar de ese modo. La LFEP, por ejemplo, contempla, a diferencia de su antecesora de 1945, la posible existencia de encuestas en las que no exista la obligación de colaborar. Así se desprende del apartado primero del artículo 7, que requiere que sea la Ley la que establezca para la elaboración de qué estadísticas se exigen datos con carácter obligatorio (luego las que son de colaboración voluntaria pueden venir determinadas por normas de rango inferior al legal), pero todavía con mayor nitidez del apartado segundo del artículo 10, según el cual: «Todas las personas físicas y jurídicas que suministren datos, tanto si su colaboración es obligatoria como voluntaria deben contestar de forma veraz, exacta, completa y dentro del plazo a las preguntas ordenadas en la debida forma por parte de los servicios estadísticos»<sup>462</sup>. Pero cuando el artículo 13.1 de la LFEP define el objeto de protección del secreto estadístico incluye los datos personales que los

---

exceptuándose los datos confidenciales de los distintos Ministerios, y especialmente los relativos a los tres Ejércitos de Tierra, Mar y Aire. El Instituto Nacional de Estadística enlazará, a los efectos de coordinación con los servicios de estadística en los Ejércitos, a través del Alto Estado Mayor.»

<sup>461</sup> ARDER, G., *Le Secret et les Statistiques d'entreprises dans La Communauté Européenne*, Eurostat, Luxembourg, 1977, pág. 8.

<sup>462</sup> Es decir, no en todos los casos hay obligación de colaborar; pero en las encuestas de colaboración voluntaria, si ésta se acepta, no puede desarrollarse al libre arbitrio del informante, sino que éste ha de suministrar la información con los requisitos que el artículo 10.2 de la LFEP exige.

servicios estadísticos obtengan a través de fuentes administrativas o «directamente de los informantes», sin establecer ningún tipo de diferencia por la circunstancia de que estos informantes lo sean con carácter voluntario u obligatorio.

A continuación analizaremos en qué medida el derecho a la intimidad de las personas puede reconocerse como fundamento del secreto estadístico y, por tanto, la finalidad de esta figura consistir en la necesaria protección de aquél. Pero semejante propósito nos exigirá, como paso previo, determinar qué debe entenderse por el citado derecho.

## 1. EL DERECHO A LA INTIMIDAD

El derecho a la intimidad presenta peculiaridades que dificultan la viabilidad de una definición precisa. De una parte, su carácter inmaterial; de otra, su permanente dependencia de la propia evolución social. Este último factor se opone a todo aquello que suponga una concepción estática de este derecho<sup>463</sup>.

El reconocimiento del derecho a la intimidad sirvió a la burguesía del Estado liberal para protegerse frente al intervencionismo y la arbitrariedad de los poderes públicos. La intimidad incorporaba una dimensión de autonomía, de aislamiento y de exclusión frente a las intervenciones públicas en la vida privada del individuo. La concepción liberal llegó a equiparar la intimidad a un objeto más entre las posesiones privadas de la persona. Ante el surgimiento de nuevas necesidades de protección por la evolución social a la que acabamos

---

<sup>463</sup> Cfr. BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I.: *Honor y libertad de expresión*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 59. Estas razones han llevado en los últimos tiempos a algunos autores a optar por subrayar la necesidad, por un lado, de que exista un ámbito de independencia de la persona frente a los demás, y por otro, como fruto de la propia evolución de este derecho, a que se dé al individuo un derecho activo de control sobre las informaciones que lo afecten. Para EIRANOVA ENCINAS, E.: «Honor, dignidad e intimidad de la persona», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 6, 2000, pág. 1818: «A mi modo de ver son cuatro las razones por las que aún no se ha alcanzado una definición positiva de estos tres derechos. La primera se encuentra en la categoría de “derecho subjetivo” como único punto de referencia explicativo de estos derechos para la jurisprudencia y la doctrina. La segunda razón la encuentro en la forma del concepto con que se intenta aprehender el contenido de estos derechos. En tercer lugar, existe por lo general una imprecisión absoluta a la hora de entender y ubicar el honor, la dignidad y la intimidad de la persona dentro de la filosofía práctica. Por último, el uso de la categoría de “derecho subjetivo” ha propiciado que el examen de estos derechos se hiciese desde una determinada precomprensión: la vulneración de la intimidad.»

de referirnos, la concepción patrimonial de este derecho sufrió importantes transformaciones<sup>464</sup>.

Se acepta por lo general que el concepto jurídico de intimidad tuvo su origen en un artículo de los juristas WARREN y BRANDEIS<sup>465</sup>, en el que se reclamó la necesidad del reconocimiento de un nuevo derecho, el derecho a la intimidad, necesario para proteger a la persona frente a las intromisiones no tanto de los poderes públicos, como de los medios de comunicación: se trataba de localizar un límite jurídico que impidiese los ataques y las inmisiones de la prensa en el ámbito de la vida privada, evitando los daños que la difusión generalizada de hechos relativos a aquélla pudieran ocasionar, aunque sin perder de vista que el derecho a la intimidad debía a su vez limitarse para posibilitar su adecuada convivencia con otros bienes y derechos fundamentales, como podrían serlo la libertad de expresión y el derecho a la información. A partir de ese reconocimiento, el derecho a la intimidad va perdiendo paulatinamente su faceta más patrimonial para acabar consagrándose como un derecho cuya titularidad corresponde a toda persona para protegerse de las intrusiones ajenas. Así, el verdadero fundamento del derecho a la intimidad pasa a ser la libertad individual, dejando de ser una manifestación del derecho de propiedad<sup>466</sup>.

---

<sup>464</sup> Vid. BRU CUADRADA, E.: «La protección de datos en España y en la Unión Europea. Especial referencia a los mecanismos jurídicos de reacción frente a la vulneración del derecho a la intimidad», *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 5, 2007, pág. 80.

<sup>465</sup> WARREN, S. D. y BRANDEIS, L. D.: «The Right of Privacy», *Harvard Law Review*, vol. IV, núm. 5, 1890, págs. 189 y sigs. Existe una traducción al español de PENDÁS, B. y BASELGA, P.: *Derecho a la Intimidad (The Right to Privacy)*, Civitas, Madrid, 1995. Estos juristas norteamericanos, trataron de estructurar ese *Right to privacy*, partiendo del análisis de uno de los principios fundamentales del *Common Law*, según el cual «todo individuo debe gozar de total protección en su persona y en sus bienes». Los autores se preguntaban si en su época había o no un principio de *Common Law* que pudiera invocarse para amparar la intimidad (*privacy*) de las personas, para lo que analizan los siguientes aspectos: a) La evolución de la concepción jurídica, efectos y alcance de los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad que tiene toda persona; b) La sentencia del Juez Cooley de 1888, sobre el denominado derecho «a no ser molestado», cuando se invaden «los sagrados recintos de la vida privada y hogareña» con la toma de fotografías por parte de empresas periodísticas sin el consentimiento de los fotografiados; y c) El escrito de E. I. GODKIN, *The Rights of the Citizen: To his Reputation*, de junio de 1890, en el que se evidencia el peligro de una invasión de la intimidad por parte de los periódicos de la época, sobre todo cuando hacían comentarios sobre la vida personal y familiar de los ciudadanos en detrimento de su reputación, poniéndolos en ridículo o violando su intimidad legal. Vid. PENDÁS, B. y BASELGA, P.: *Derecho a la Intimidad (The Right to Privacy)*, ob. cit., págs. 25 y 68.

<sup>466</sup> Vid. BRU CUADRADA, E.: «La protección de datos en España y en la Unión Europea. Especial referencia a los mecanismos jurídicos de reacción frente a la vulneración del derecho a la intimidad», ob. cit., pág. 80.

Posteriormente se producirá el reconocimiento expreso de este derecho, con la inclusión del mismo en las declaraciones de derechos incorporadas a los distintos textos normativos tanto de carácter internacional como nacional, y en este segundo supuesto, tanto en normas de rango constitucional como legal; la fórmula empleada para ellos variará de unos casos a otros<sup>467</sup>.

La declaración fundamental en el ámbito internacional al respecto de este derecho tal vez sea la incluida en la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948<sup>468</sup>, pero cabe encontrar relevantes referencias al mismo en otros importantísimos textos internacionales como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)<sup>469</sup>, el Pacto

---

<sup>467</sup> En algunos ordenamientos la intimidad tiene un reconocimiento pleno a nivel constitucional, como en el artículo 18 de la Constitución española de 1978, en el artículo 22 de la Constitución belga de 1994 o en el artículo 10 de la Constitución holandesa de 1983; otras Constituciones recogen simples manifestaciones del derecho, como ocurre con los artículos 1, 2, 10.1 y 13 de la Constitución alemana de 1949, los artículos 14 y 15 de la Constitución italiana de 1947 o el artículo 72 de la Constitución danesa de 1953. Existen ordenamientos cuyas Constituciones no recogen ni reconocimientos generales del derecho ni manifestaciones particulares del mismo, pero sí existe un reconocimiento de carácter legal (como ocurre en Francia).

<sup>468</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. En ella se establece en su primer artículo: «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, han de comportarse fraternalmente los unos con los otros». La proclamación de la dignidad de la persona y de ésta en un mismo grado para todas las personas sirve de presupuesto clave para entender que no hay razón que legitime la discriminación en este sentido. Por el mero hecho de ser persona todos tienen la cualidad jurídica de la personalidad y de ésta se deriva expresamente la dignidad personal. A su vez y de ella proceden una serie de derechos de los que la persona es el único titular. Como consecuencia del artículo octavo de esta Declaración se proclama y reconoce el derecho efectivo a poder recurrir ante los Tribunales nacionales cualquier atentado contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por las constituciones o las leyes. Por último, el artículo duodécimo señala que «nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o reputación. Toda persona tiene el derecho a la protección de la ley contra tales ataques o injerencias.» Se defiende aquí la existencia de un derecho subjetivo a la intimidad y al honor y se obliga a los Estados a ampararlos contra posibles – empleando sus propios términos– ataques o injerencias.

<sup>469</sup> Firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953. Existe una referencia a la vida privada en su artículo 6 al establecer la prohibición del acceso a la sala de juicio de la prensa o del público, cuando «los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan...». Pero la referencia central a aquélla se produce en el artículo 8 que establece que «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia...».

Internacional de derechos civiles y políticos de 1966<sup>470</sup>, o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>471</sup>.

Lo cierto es que todas las normas internacionales citadas se refieren a los ataques e injerencias contra la «vida privada». Sin embargo el artículo 18 de nuestra Constitución dice en su apartado primero: «Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen»; y en su apartado cuarto: «La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos». Algún autor ha señalado que de la propia redacción del artículo 18 de la Constitución se desprende que ésta acoge un contenido amplio de la intimidad, pues junto a la declaración general de positivización del derecho, se reconocen específicamente algunas facetas del mismo como la intimidad domiciliaria, la libertad y la confidencialidad de las comunicaciones privadas o secreto de las comunicaciones, para acabar con la constitucionalización del *habeas data* o faceta informática de la intimidad<sup>472</sup>. Cabe indicar, además, que el derecho a la intimidad se recoge en la sección primera del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, donde se proclaman los derechos fundamentales, lo que conlleva que goce de las máximas garantías que el ordenamiento jurídico establece para los derechos de esa naturaleza.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos establece una clara distinción entre lo íntimo y lo privado. A este último concepto le da una significación más amplia que al de la intimidad. Así para el TEDH sería demasiado restrictivo limitar la noción de vida privada a un círculo íntimo, donde cada uno puede conducir su vida a su gusto y excluir el mundo

---

<sup>470</sup> Ratificado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, en su Resolución 2200 A (XXI), y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Su artículo 17 establece: «1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra estas injerencias o esos ataques.»

<sup>471</sup> Hecha en Niza, el 7 de diciembre del año 2000 y publicada en el Diario Oficial núm. C 364, de 18 de diciembre de 2000. Su artículo 7 dispone: «Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.»

<sup>472</sup> Vid. BRU CUADRADA, E.: «La protección de datos en España y en la Unión Europea. Especial referencia a los mecanismos jurídicos de reacción frente a la vulneración del derecho a la intimidad», ob. cit., pág. 83. La autora estima que el Tribunal Constitucional respalda esa última afirmación con el contenido del Fundamento jurídico sexto de la STC 254/1993, de 20 de julio de 1993, Sala Primera (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1993, Recurso de amparo 1827/1990).



interior<sup>473</sup>. En efecto, el TEDH ha construido un amplísimo concepto de vida privada, más amplio, sin duda, que el de intimidad; pero ello ha acabado por ocasionar que el artículo 8 del CEDH haya devenido en una especie de cajón de sastre en lo que casi todo tiene cabida<sup>474</sup>.

En España se diría que no existen dudas sobre que lo íntimo y lo privado son ámbitos diferentes, aunque concurrentes; es decir, la vida privada se proyecta como algo distinto de la intimidad aunque en varios extremos encuentre importantes puntos de conexión, siendo la primera, en cualquier caso, merecedora de protección<sup>475</sup>. Así parecía reconocerlo el legislador en la Exposición de Motivos de la LORTAD cuyo apartado primero se expresaba en términos tajantes: «Nótese que se habla de privacidad y no de intimidad: aquélla es más amplia que ésta, pues en tanto la intimidad protege la esfera en que se desarrollan las facetas más singularmente reservadas de la vida privada de la persona, la privacidad constituye un conjunto más amplio, más global de facetas de su personalidad...».

Nada más lejos de la realidad: la aparición de nuevos ámbitos de protección a partir del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación ha abierto un

---

<sup>473</sup> Vid. REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, 2.ª edición actualizada, Dykinson, Madrid, 2005, pág. 131: «Si bien el contenido del art. 8 del CEDH es bastante conciso, “toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”, su interpretación no es en todo caso uniforme, sobremanera, en lo referente al ámbito concreto de la intimidad. A pesar de todo, el TEDH viene ampliando de forma constante y continuada, el contenido de vida privada, y el de la intimidad de manera especial (integridad psíquica y moral, vida sexual, ámbito de la familia, domicilio, comunicaciones, protección de datos, entre los más significativos).»

<sup>474</sup> El TEDH en su Sentencia Peck contra el Reino Unido, de 28 de enero de 2003, núm. 44647/1998 (TEDH 2003-I; JUR 2003, 50030), trata de aproximarnos al concepto de vida privada, diciendo que: «Vida privada es un término amplio no susceptible de una definición exhaustiva. El Tribunal ya ha decidido que elementos como la identificación del género, nombre, orientación y vida sexual son elementos importantes de la esfera personal protegidos en el artículo 8 [del CEDH]. El artículo protege también un derecho a la identidad y al desarrollo personal, y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos y con el exterior y eso puede incluir actividades de naturaleza profesional o de negocios. Por lo tanto, existe una zona de interacción de la persona con los demás, incluso en un contexto público, que puede entrar en el ámbito de la “vida privada”.»

<sup>475</sup> La STC 110/1984, de la Sala Primera, de 26 de noviembre de 1984 (BOE núm. 305, de 21 de diciembre de 1984 dictado en el Recurso de Amparo 575/1983) intuye estas cuestiones al señalar, en un caso de acceso a cuentas bancarias: «Lo ocurrido es que el avance de la tecnología actual y el desarrollo de los medios de comunicación de masas ha obligado a extender esa protección más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que normalmente se desenvuelve la intimidad y del respeto a la correspondencia, que es o puede ser medio de conocimiento de aspectos de la vida privada. De aquí el reconocimiento global de un derecho a la intimidad o a la vida privada que abarque las intromisiones que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de vida.»

profundo debate doctrinal sobre la distinción o equivalencia entre intimidad y privacidad<sup>476</sup>, confrontación que el Tribunal Constitucional no ha ayudado a resolver puesto que la postura de acuerdo con la cual la intimidad puede interpretarse en un sentido amplio, comprensivo de lo privado, ha sido acogida en alguna ocasión por el máximo intérprete de la Constitución, como en la STC 117/1994, de 25 de abril de 1994<sup>477</sup>, en cuyo Fundamento Jurídico tercero indicaba que el derecho a la intimidad «limita la intervención de otras personas y de los poderes públicos en la vida privada». Por el contrario, la famosa STC 292/2000<sup>478</sup>, de 30 de noviembre, afirma en su Fundamento Jurídico sexto: «De ahí la singularidad del derecho a la protección de datos, pues, por un lado, su objeto es más amplio que el del derecho a la intimidad, ya que el derecho fundamental a la protección de datos extiende su garantía no sólo a la intimidad en su dimensión constitucionalmente protegida por el artículo 18.1 CE, sino a lo que en ocasiones este Tribunal ha definido en términos más amplios como esfera de los bienes de la personalidad que pertenecen al ámbito de la vida privada, inextricablemente unidos al respeto de la dignidad personal (STC 170/1987, de 30 de octubre, FJ 4), como el derecho al honor, citado expresamente en el artículo 18.4 CE, e igualmente, en expresión bien amplia del propio art. 18.4 CE, al pleno ejercicio de los derechos de la persona».

Por ello, autores como EIRANOVA ENCINAS se muestran muy críticos con la labor del Tribunal Constitucional con respecto al derecho fundamental a la intimidad. «En definitiva –apunta el autor–, en la jurisprudencia constitucional no encontramos ninguna claridad ni en los criterios interpretativos, ni en la relación de éstos, ni en su graduación, ni tampoco en el tipo de concepto con que pretende el Tribunal Constitucional aprehender la realidad de estos derechos (...). Se echa en falta un trabajo minucioso de la jurisprudencia constitucional en donde se exponga su doctrina allí donde las zonas del derecho y la moral resultan secantes.»<sup>479</sup>

---

<sup>476</sup> Vid. BRU CUADRADA, E.: «La protección de datos en España y en la Unión Europea. Especial referencia a los mecanismos jurídicos de reacción frente a la vulneración del derecho a la intimidad», ob. cit., pág. 81.

<sup>477</sup> STC 117/1994, de la Sala Segunda, de 25 de abril de 1994 (BOE núm. 129, de 31 de mayo de 1994, dictada en el Recurso de amparo 2016/1990).

<sup>478</sup> STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, del Pleno del Tribunal Constitucional (BOE núm. 4, de 4 de enero de 2001. Recurso de inconstitucionalidad 1463-2000).

<sup>479</sup> EIRANOVA ENCINAS, E.: Honor, dignidad e intimidad de la persona”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 6, 2000, pág. 1818 y sigs. No obstante, el autor reconoce que «con el derecho a la intimidad, por moverse en la zona de la corporeidad del hombre y sus

En la doctrina son numerosos los autores que se pronuncian claramente en contra del manejo de un concepto amplio de intimidad so pena de desnaturalizar el derecho que la tutela, y en consecuencia, de mermar su nivel de protección<sup>480</sup>. Por el contrario, otros optan por defender una noción abierta de intimidad que aúne la clásica dimensión interna de la intimidad reconocida en la introspección, la soledad y el ensimismamiento, con una intimidad externa alienada, contemplada como un derecho activo de control sobre el flujo de informaciones que conciernen a cada persona<sup>481</sup>, llegando incluso a oponerse frontalmente a la utilización del término «privacidad» en la jurisprudencia y por parte del legislador, dando diversos argumentos que justifican lo impropio de su uso<sup>482</sup>. Con una

---

espacios más inmediatos, la jurisprudencia constitucional se mueve con más seguridad (que con respecto a los derechos al honor y la dignidad) al poder manejar mejor la categoría “derecho subjetivo” (Sentencia del Tribunal Constitucional 110/1984, de 26 de noviembre; 257/1985, de 17 de julio; 231/1988, de 2 de diciembre, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional se mueve en una zona de incertidumbre muy grande cuando, en la vulneración del derecho a la intimidad, se vulnera el derecho al honor o la dignidad. Por un lado, siempre que es posible, y no hay lugar a dudas interpretativas, el Tribunal Constitucional declara la existencia de un núcleo duro de la intimidad cuando el honor y la dignidad se ven comprometidos (Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1992, de 14 de febrero; 197/1991, de 17 de octubre, etc.). Pero, por otro lado, en el momento que hay un elemento nuevo (como es el consentimiento del titular), su doctrina se tambalea y cae (Sentencia del Tribunal Constitucional 117/1994, de 25 de abril, etc.).»

<sup>480</sup> En tal sentido, vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *El derecho a la autodeterminación informativa*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 147 a 196. El autor recuerda que nuestro ordenamiento no ha acogido un concepto tal de intimidad hasta tiempos recientes por lo que estima desaconsejable utilizarlo como fundamento de la técnica jurídica de la protección de datos. De igual forma, para el objetivo de la protección de los datos personales tampoco sirve la noción estricta de la intimidad, dado que, normalmente no serán los datos personalísimos los que sean objeto de tratamiento automatizado. Por ello pretende la incorporación de un nuevo derecho al que denomina «derecho a la autodeterminación informativa», por entender como insuficiente el contenido del artículo 18.4 de la Constitución para la adecuada protección de los derechos de la personalidad, frente a los ataques que la persona puede sufrir provenientes de los modernos medios tecnológicos. En la misma línea se manifiesta DEL CASTILLO VÁZQUEZ, I. C.: *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas. El derecho a saber y la obligación de callar*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, pág. 224, puesto que «no puede identificarse la intimidad con la privacidad –dice la autora–, pues siendo los dos derechos fundamentales, cada uno de ellos disfruta de un contenido esencial distinto. El contenido esencial de la intimidad refiere la garantía al ámbito propio y reservado de cada sujeto; mientras que el contenido esencial de la autodeterminación informativa responde de la decisión personal de preservar la identidad a través del control de la información concerniente a los datos de carácter personal. Son, en suma, dos objetos de protección distintos que cuentan con diferentes facultades para que el conjunto de expectativas de conducta protegidas puedan ser efectivamente realizadas por su titular.»

<sup>481</sup> Vid. PÉREZ LUÑO, A. E.: *La tercera generación de Derechos Humanos*, The global Law collection, Aranzadi, Pamplona, 2006, pág. 129 y sigs.

<sup>482</sup> Vid. REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, ob. cit., págs. 135 y sigs. Este autor rechaza el reconocimiento de un derecho a la privacidad por múltiples razones como: 1.º- El derecho a la privacidad es un derecho desconocido por la Constitución vigente. 2.º- Si como decía la Exposición de Motivos de la LORTAD existiese la necesidad de protección ante nuevos peligros, se podría optar por dos caminos: reformar la Constitución, incluyendo ese nuevo derecho, o tratar de solventar los peligros por la ley. Entiende que no procede ninguna de estas vías: el derecho a la privacidad no existe en el ordenamiento jurídico español porque no se necesita su existencia. Reconociendo que las posibilidades de lesión son muchas y más los medios para lesionar los derechos de la personalidad, el bien jurídico a proteger continúa siendo la intimidad. 3.º- El articulado de la LORTAD, pese a lo dicho en su Exposición de Motivos

postura intermedia entre esas dos corrientes hay autores que consideran que la protección de los datos personales está suficientemente protegida en las legislaciones modernas gracias al reconocimiento y la garantía del derecho a la intimidad, pero que cuando surge la informática y la posibilidad del tratamiento automatizado de la información y su transmisión telemática es cuando aparece una nueva relación entre datos y personas que necesita ser protegida más allá de las normas referentes a la intimidad<sup>483</sup>.

GUICHOT logra resumir muy atinadamente el estado actual de la cuestión cuando afirma que la división en la doctrina española reproduce, en realidad, un debate presente en el Derecho comparado, entre los que consideran el derecho a la protección de datos un derecho nuevo y autónomo del derecho a la intimidad y los que ponen de relieve la evolución del derecho a la intimidad que, en la sociedad informacional, y, precisamente por obra de la combinación de la acumulación de información personal y medios técnicos, viene a identificarse con un poder de autodisposición del propio ámbito reservado. De este modo, en una sociedad tecnificada en la que los datos personales se hallan en poder de diversos sujetos públicos y privados, que pueden utilizarlos y cruzarlos, el derecho a la intimidad ha ampliado su alcance (para referirse a cualquier dato cuya utilización por terceros puede determinar las posibilidades de desarrollo del individuo en sociedad) y su contenido (para integrar facultades positivas que garanticen la efectividad del poder de autodisposición del individuo sobre la información que le concierne)<sup>484</sup>. Este conflicto entre las diversas posturas que se defienden en la doctrina no obsta para constatar que la tendencia actual más poderosa sea la de la afirmación de la protección de datos de carácter

---

no emplea el término «privacidad» en ninguna ocasión. 4.º- Si se siguen las indicaciones de la Exposición de Motivos de la LORTAD se tendría conciencia de la definición de privacidad, pero sería necesario continuar utilizando distintas concepciones de la intimidad, amplia o restringida, con lo que no se aportaría ninguna claridad a la cuestión.

<sup>483</sup> DAVARA RODRÍGUEZ, M. A.: *La protección de datos en Europa*, Distribuciones Fernández, Madrid, 1998, pág. 19: « El derecho que se trata de proteger no es solamente el derecho a la intimidad, sino algo con mayor profundidad que, en los ordenamientos de ámbito anglosajón, se ha dado en llamar *privacy* y que nosotros hemos traducido por privacidad.»

<sup>484</sup> Vid. GUICHOT REINA, E.: «Transparencia y protección de datos», ob. cit., pág. 313. Señala el autor: «A mi juicio, al fin y al cabo, una u otra concepción en la jurisprudencia ha venido de la mano de una consideración pragmática, como corresponde a la propia naturaleza de la función judicial: la necesidad de proteger a la persona con los mimbres existentes en el ordenamiento constitucional. En definitiva, considero innegable que con los principios y facultades que reconocen las normas sobre protección de datos se pretende garantizar una cierta capacidad de las personas para controlar en qué medida puede ser objeto de conocimiento y divulgación la información sobre su persona, capacidad que puede ser restringida o incluso anulada cuando están en juego bienes preponderantes, y, en esto, su parentesco, si no identidad, con el derecho a la intimidad me parecen innegables.»

personal como un derecho autónomo, lo que además se acompaña de la distinción, dentro de aquellos datos de un grupo más restringido, los llamados «datos especialmente protegidos» o «sensibles», entre los que se encuentran los referidos a las convicciones ideológicas, religiosas, políticas o sindicales, el origen racial, la salud y la vida sexual o las condenas penales sufridas, circunstancia que podría llevar a confundir, erróneamente, los «datos sensibles» con los «datos referentes a la intimidad»<sup>485</sup>.

En última instancia, el reconocimiento como un derecho autónomo ha venido muy ligado a la idea según la cual, datos «no íntimos» –presuponiendo así una naturaleza intrínsecamente íntima de determinadas informaciones, en que la intimidad se definiría de manera cuantitativa, espacial o geográfica– y en apariencia inofensivos, cruzados entre sí –gracias a las posibilidades que abre la informática– permiten generar perfiles que condicionen la vida social de las personas. Una consecuencia del máximo calado de esta concepción es que el concepto de dato personal se ha tornado omnicompreensivo<sup>486</sup>.

Debemos traer a colación el intento de definición conceptual de la intimidad que llevó a cabo en Europa el Congreso de Juristas Nórdicos sobre el Derecho a la intimidad por la completa enumeración de posibles contenidos que de este derecho se realiza<sup>487</sup>. En sus conclusiones parece partirse del ordenamiento jurídico estadounidense, y sobre todo, a los propios orígenes en el mismo del derecho a la intimidad, definiéndolo como «el derecho de una persona a ser dejada en paz para vivir su propia vida con el mínimo de injerencias externas». Pero no se quedan en esta pura formulación general y abstracta, estableciendo una lista de los que entienden que son los modos o formas en que la intimidad puede lesionarse, completando de este modo la definición dada. Así se acude a un concepto de

---

<sup>485</sup> Vid. ibídem, págs. 314 y 315. «La idea es tentadora, pero sin embargo tampoco parece que pueda identificarse plenamente estos datos y el círculo de lo “materialmente íntimo”, principalmente por omisión (piénsese, por ejemplo, que no se incluyen los datos sobre filiación o fecha de nacimiento, reconocidos socialmente como íntimos y declarados secretos por la legislación del Registro Civil). En realidad, la respuesta a por qué el legislador europeo y español otorga una garantía más férrea a los datos “sensibles” se encuentra en que se trata de datos directamente conectados con derechos fundamentales, como en España, los del art. 14 (datos raciales); 16 (datos sobre ideología, religión, creencias, sindicales, en este último caso, además, con el art. 28); 18 (datos relativos a la salud y la vida sexual); y 25 (datos sobre condenas penales e infracciones administrativas).»

<sup>486</sup> Vid. ibídem, pág. 315 y sig.

<sup>487</sup> Conclusiones. 1.<sup>a</sup> parte. Punto 2. Estocolmo, 1967. Publicadas en París en la *Gazette du Palais*, de 26 de julio de 1967. La importancia de este Congreso es destacada por REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, ob. cit., pág. 130 y por LÓPEZ DÍAZ, E.: *El derecho al honor y el derecho a la intimidad. Jurisprudencia y doctrina*, Dykinson, Madrid, 1996, pág. 189.

intimidad basado en la libertad individual, junto con la que se sitúan las siguientes prohibiciones de intromisión:

- 1.<sup>a</sup> Toda injerencia en la vida privada o doméstica.
- 2.<sup>a</sup> Todo atentado a su integridad física o mental, a su libertad moral o intelectual.
- 3.<sup>a</sup> Todo atentado a su honor o a su reputación.
- 4.<sup>a</sup> Toda interpretación perjudicial dada a sus palabras o a sus actos.
- 5.<sup>a</sup> La divulgación intempestiva de hechos molestos en relación con su vida privada.
- 6.<sup>a</sup> La utilización de su nombre o de su imagen.
- 7.<sup>a</sup> Toda actividad tendente a espiarle, vigilarle u hostigarle.
- 8.<sup>a</sup> La interceptación de su correspondencia.
- 9.<sup>a</sup> La utilización malévola de sus comunicaciones privadas, escritas u orales.
- 10.<sup>a</sup> La divulgación de informaciones comunicadas o recibidas por él bajo secreto profesional.

En la actualidad, en la doctrina y en la jurisprudencia se manejan tres conceptualizaciones principales del derecho a la intimidad: el concepto objetivo, el concepto subjetivo y el de la teoría del mosaico<sup>488</sup>.

El concepto objetivo atiende esencialmente a la etimología del término, coincidiendo con la segunda definición de intimidad que proporciona el *Diccionario de la Lengua Española*, esto es: «zona espiritual íntima y reservada de una persona o de un grupo, especialmente de una familia». Es ésta la conceptualización que de este derecho hacen IGLESIAS CUBRÍA, al definirlo como «lo reservado de cada persona o que lícitamente se puede sustraer al conocimiento de otros»<sup>489</sup>, o SÁNCHEZ AGESTA, que se refiere a él como «esfera inderogable de libertad personal en que se desenvuelve la racionalidad y la vida privada de los individuos»<sup>490</sup>. También es la que emplea el Tribunal Constitucional en

---

<sup>488</sup> Vid. REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, ob. cit., págs. 140 a 143.

<sup>489</sup> IGLESIAS CUBRÍA, M.: *El derecho a la intimidad*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1970, pág. 21 y sig.

<sup>490</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1989, pág. 125. Esta definición está en sintonía con la teoría de las esferas o círculos concéntricos de la doctrina alemana. Según ésta, lo que podríamos considerar «el núcleo», lo más interno, está constituido por «lo íntimo»; después encontraríamos una esfera que rodearía a la nuclear y sería la de «lo familiar»; la

su Sentencia 207/1996<sup>491</sup> cuando indica que la intimidad supone «la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener la calidad mínima de la vida humana».

El concepto subjetivo se identificaría en esencia con el denominado «derecho a la autodeterminación informativa», encontrando su origen en el trabajo de WARREN y BRANDEIS y su formulación moderna en la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 1983, relativa a la Ley del Censo y de Población, pues en ella se indica que del artículo 2 de la Ley Fundamental de Bonn surge «la facultad del individuo, derivada de la idea de autodeterminación, de decidir básicamente por sí mismo cuándo y dentro de qué límites procede revelar situaciones referentes a la propia vida». Defienden esta concepción LUCAS MURILLO<sup>492</sup> o GARCÍA SAN MIGUEL. Para este último, supone «el derecho a no ser conocidos, en ciertos aspectos, por los demás. Es un derecho al secreto, a que los demás no sepan lo que somos o lo que hacemos.»<sup>493</sup> En el Tribunal Constitucional este concepto es el utilizado en Sentencias como la STC 142/1993<sup>494</sup> o la STC 110/1984<sup>495</sup>.

---

siguiente hacia el exterior supondría la de «lo secreto» o «lo confidencial»; y por último, la esfera más alejada del núcleo, la más externa de las que rodean a una persona sería la de «lo público».

<sup>491</sup> Sentencia de la Sala Primera, de 16 de diciembre de 1996 (BOE núm. 19 de 22 de enero de 1997. Recurso de amparo 1789/1996), Fundamento jurídico 3.B). En ella se citan otras SSTC que siguen esta misma línea conceptual, como la 231/1988, 197/1991, 20/1992, 219/1992, 117/1994 y 143/1994.

<sup>492</sup> Vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *El derecho a la autodeterminación informativa*, ob. cit., e *Informática y protección de datos personales*, CEC, Madrid, 1993.

<sup>493</sup> GARCÍA SAN MIGUEL, L.: *Estudios sobre el derecho a la intimidad*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 18.

<sup>494</sup> Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de abril de 1993, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad 190/1991 (BOE núm. 127 de 28 de mayo de 1993), cuando en su Fundamento jurídico séptimo indica: «El atributo más importante de la intimidad, como núcleo central de la personalidad, es la facultad de exclusión de los demás, de abstención de injerencias por parte de otro, tanto en lo que se refiere a la toma de conocimientos intrusiva, como a la divulgación ilegítima de esos datos».

<sup>495</sup> Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, de 26 de noviembre de 1984, dictada en el Recurso de amparo 575/1983 (BOE núm. 305 de 21 de diciembre de 1984), cuando en el Fundamento jurídico tercero se estima que las facultades en que el derecho a la intimidad consiste, «tienen como finalidad principal el respeto a un ámbito de vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, salvo autorización del interesado».

El tercer concepto del derecho a la intimidad es el derivado de la *teoría del mosaico*, formulada por MADRID CONESA<sup>496</sup> como explicación de la necesidad de protección de la intimidad del individuo frente a las amenazas que suponen los nuevos avances tecnológicos y especialmente los informáticos. De acuerdo con esta teoría, la de las esferas no resulta válida, puesto que los conceptos de lo público, o información de la esfera más externa, y lo privado, incluido en las esferas internas, son puramente relativos, ya que existen datos que apriorísticamente son irrelevantes desde la perspectiva del derecho a la intimidad, pero que unidos y combinados con otros, pueden servir para confeccionar un perfil completo de cualquier individuo. Desde nuestro punto de vista, esta teoría está muy relacionada con la concepción subjetiva, puesto que, en última instancia, se trata de proporcionar al individuo medios para decidir de qué informaciones a él relativas quiere excluir a qué personas y controlar para qué puedan ser utilizados esos datos. Es decir, no atiende, efectivamente a un concepto objetivo o material de la intimidad, sino que atiende a la finalidad de evitar actuaciones externas del individuo que supongan una limitación no deseada al libre desarrollo de su personalidad y por tanto, a su dignidad como ser humano.

Sea como fuere, la intimidad, aunque se conceptúe con la mayor de las amplitudes posibles, no puede cobijar cualquier dato relativo a la persona de su titular<sup>497</sup>.

En cuanto a los caracteres del derecho a la intimidad diremos que la naturaleza jurídica del derecho a la intimidad resulta de la acumulación sucesiva de una serie de elementos que lo conforman.

---

<sup>496</sup> MADRID CONESA, F.: *Derecho a la intimidad informática y Estado de Derecho*, Universidad de Valencia, Valencia, 1984, pág. 45 y sigs.

<sup>497</sup> A ello parece apuntar el propio Tribunal Constitucional cuando en el Fundamento Jurídico sexto de su Sentencia 143/1994, de 9 de mayo, dictada por la Sala Primera ( BOE núm. 140 de 13 de junio de 1994) afirmaba: «El derecho a la intimidad, como este Tribunal ha tenido ya ocasión de advertir, en cuanto derivación de la dignidad de la persona, implica “la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana (STC 231/1988, fundamento jurídico 3.º). Dada la conexión necesaria que ha de existir entre el derecho en cuestión y la esfera reservada para sí por el individuo, en los más básicos aspectos de su autodeterminación como persona, resulta, por lo menos, cuestionable que en abstracto pueda entenderse vulnerada su intimidad por la exigencia de transmitir información sobre actividades desenvueltas en el tráfico económico y comercial. Unas actividades que tienden a desarrollarse en el ámbito de relación con terceros, y a estar sometidas a fórmulas específicas de publicidad, en aras de la seguridad jurídica y de la transparencia en el tráfico económico, de ahí que sólo con extremada dificultad puedan calificarse como reservadas, en el sentido antes descrito típico del juego del derecho a la intimidad.»



Se trata, por ejemplo, de un derecho fundamental, de acuerdo con dos ideas: primero, porque está reconocido por y residenciado en la Constitución, pues como diría CRUZ VILLALÓN, «los derechos fundamentales nacen con la Constitución y se acaban con la Constitución»<sup>498</sup>; y no sólo eso, sino que de acuerdo con el artículo 53.1 de la Constitución, vincula a todos los poderes públicos, hasta el punto de que el legislador ha de respetar, en todo caso, su contenido esencial. Segundo, porque cuenta con un plus procesal de protección, lo que vendría dado por ser susceptible de recurso de amparo<sup>499</sup>.

Es un derecho de la personalidad y un derecho personalísimo. Según DE CASTRO, con la denominación «derechos de la personalidad» (o con otros distintos, como podrían serlo la «esfera de la personalidad») «se alude y se trata de definir una misma realidad: los valores del hombre como persona»<sup>500</sup>. Conviene, asimismo, resaltar lo acertado del adjetivo «personalísimo» para los derechos de este tipo puesto que pone de manifiesto la separación del conjunto total de aquello que a la persona le pertenece (bienes, derechos, propiedades, etc.) de una parte que tiene un contenido eminentemente moral. De esta forma los derechos personalísimos configuran la esencia de la persona, son innatos a ella, no siendo simples atributos o cualidades de ésta<sup>501</sup>.

Es un derecho innato ya que el individuo no necesita realizar actividad alguna, jurídica o extrajurídica, para poder ser titular del derecho. Lo tiene atribuido por el mero hecho de ser persona, acompañando al ser humano desde el mismo instante de su nacimiento<sup>502</sup>.

Es un derecho subjetivo e individual, es decir, un conjunto de posibilidades del individuo frente a los demás, radicando en él, la opción de ejercitarlas o no<sup>503</sup>.

---

<sup>498</sup> CRUZ VILLALÓN, P.: «Formación y evolución de los derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, pág. 41.

<sup>499</sup> Postura que el propio Tribunal Constitucional mantiene en las SSTC 26/1987, de 27 de febrero; 55/1989, de 23 de febrero; 130/1991, de 6 de junio; y 235/1991, de 12 de diciembre.

<sup>500</sup> DE CASTRO BRAVO, F.: «Los llamados derechos de la personalidad», *Anuario de Derecho Civil*, núm. XII-IV, 1959, pág. 4. El autor entiende que existe un «derecho subjetivo básico y unitario que fundamenta y compone a todos los derechos subjetivos especiales (públicos y privados, reales y personales». También existen «unos derechos de la personalidad, caracterizados porque su objeto es una parte destacada de la esfera de la personalidad, los que son también llamados bienes de la personalidad».

<sup>501</sup> Vid. REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, ob. cit., pág. 182.

<sup>502</sup> Vid. ibidem, pág. 184.

<sup>503</sup> Vid. ibidem, pág. 184.

Es un derecho público desde la perspectiva de tener un reconocimiento y unas garantías constitucionales, a pesar de que su ejercicio se adecua en parte a fórmulas de derecho privado. El ejercicio de las acciones para su defensa queda en manos de su titular y puede o no ejercitarlas. Pero también es público en el sentido de que la intimidad no surge como derecho sólo en beneficio del individuo, sino también de la sociedad<sup>504</sup>.

Es un derecho absoluto. Esta característica viene dada por tratarse de un derecho ejercitable frente a todos, *erga omnes*, y tanto frente a los individuos aisladamente considerados, como frente al Estado<sup>505</sup>, lo que no significa que el derecho a la intimidad tenga carácter ilimitado<sup>506</sup>.

Por último, es un derecho extrapatrimonial, característica que cabe deducir de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/1982 cuando señala que «el derecho al honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen es irrenunciable, inalienable e imprescriptible...»<sup>507</sup>.

Como ya hemos mencionado, el derecho a la intimidad se reconoce en el artículo 18 de la Constitución, que está incluido en la sección primera del Capítulo Segundo del Título I de nuestra Carta Magna, titulada «De los derechos fundamentales y de las

---

<sup>504</sup> Vid. *ibidem*, pág. 185.

<sup>505</sup> Vid. *ibidem*, pág. 185.

<sup>506</sup> En este sentido se expresa tanto la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1982 («los derechos protegidos (...) no pueden considerarse absolutamente ilimitados»), como la jurisprudencia continuada del Tribunal Constitucional (vid. SSTC 37/1989, de 15 de febrero, 171/1990, de 12 de noviembre, y 172/1990, de la misma fecha).

<sup>507</sup> Sobre la irrenunciabilidad dice REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, ob. cit., pág. 186 que hay «la imposibilidad de extinguir el derecho por voluntad abdicativa de su titular. Cabe la posibilidad de ceder parte de ella, se puede renunciar a ejercitarlo en su totalidad, lo cual es posible y no incompatible, con el concepto de irrenunciabilidad que recoge la Ley. La posibilidad que se niega es a la renuncia del derecho en su totalidad y de forma radical, es decir a la dejación de su titularidad.» Sobre la inalienabilidad (*ibidem*, pág. 187) indica que es un «concepto que identificamos con “que no se puede enajenar”. Ello en el ámbito jurídico hemos de concretarlo con el impedimento de comerciar con la intimidad. Dado que tratamos de un bien ideal, moral o personal, no cabe la posibilidad de una evaluación económica o patrimonial.» No obstante, destaca acertadamente que «si aceptamos el resarcimiento del daño moral como así lo posibilita la propia Ley, también hemos de entender como jurídicamente aceptable la renuncia voluntaria remunerada de parte de la intimidad». Sobre la imprescriptibilidad (vid. *ibidem*, pág. 188) se indica que «no cabe la posibilidad de extinción del derecho (...). La imprescriptibilidad parece lógica, dada la inherencia a la persona del derecho.» No obstante, el artículo 9.5 de la Ley establece un plazo de 4 años para el ejercicio de la acción, contando el plazo desde que el interesado hubiera podido ejercitar la acción.

libertades públicas». El artículo 81.1 de la Constitución exige que el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas se realice mediante ley orgánica. De acuerdo con esta previsión constitucional, el desarrollo legislativo del derecho a la intimidad se lleva a cabo mediante la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidación Personal y Familiar y a la propia imagen<sup>508</sup>. Hay autores que estiman que también por medio de la LOPD<sup>509</sup>, pero preferimos considerar que con esta última se aborda el desarrollo legislativo del derecho a la protección de datos de carácter personal o «libertad informática», al que el Tribunal Constitucional atribuye también naturaleza de derecho fundamental<sup>510</sup>.

En nuestro sistema legal, la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo ha venido a llenar un vacío legal importante; sobre la base que proporciona, la jurisprudencia ha ido precisando sus propios criterios<sup>511</sup>, lo que, por otra parte, parece imprescindible dado el

---

<sup>508</sup> Desde su misma entrada en vigor se trató de una ley polémica debido a sus defectos y carencias. Esto motivó que, por ejemplo, esta norma fuera calificada como «ley muy mala» (SALVADOR CODERCH, P.: *¿Qué es difamar? Libelo contra la Ley del Libelo*, Civitas, Madrid, 1987, pág. 19), o que algún autor llegase a plantearse su posible inconstitucionalidad ante la omisión de una adecuada regulación del derecho a la intimidad (Vid. HERRERO TEJEDOR, F.: *Honor, Intimidación y Propia Imagen*, 2.ª edición, Editorial Colex, Madrid, 1994, pág. 202). FAYOS GARDÓ, A.: «Los derechos a la intimidad y a la propia imagen: un análisis de la jurisprudencia española, británica y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *InDret*, núm. 4, 2007, pág. 8, dice de esta Ley: «omite prácticamente algún derecho, no habla para nada de la libertad de expresión, no tiene en cuenta la jurisprudencia anterior, ni los criterios de derecho comparado, ni diferencia bien los tres derechos. Y la solución fácil es decir que la jurisprudencia, de acuerdo con su labor integradora, suplirá o complementará según los casos. Pero si el legislador no contempla adecuadamente la protección de la intimidad en la ley la solución no es que la jurisprudencia la “introduzca” a la fuerza, la solución es que se aplique directamente la protección basándose en el art. 18 de la Constitución.»

<sup>509</sup> Así se pronuncia BRU CUADRADA, E.: «La protección de datos en España y en la Unión Europea. Especial referencia a los mecanismos jurídicos de reacción frente a la vulneración del derecho a la intimidad», ob. cit., pág. 84.

<sup>510</sup> En la STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, del Pleno del Tribunal Constitucional (BOE núm. 4, de 4 de enero de 2001. Recurso de inconstitucionalidad 1463-2000), así como en aquéllas otras que en ella se citan, como las SSTC 254/1993, de 20 de julio, 94/1998, de 4 de mayo y 202/1999, de 8 de noviembre.

<sup>511</sup> Siendo especialmente importante en esta materia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A título de ejemplo se puede citar la STC 231/1988, que indica que los derechos a la imagen y a la intimidad personal y familiar reconocidos en el artículo 18 de la Constitución aparecen como derechos fundamentales estrictamente vinculados a la propia personalidad, derivados sin duda de la dignidad de la persona, que es reconocida por el artículo 10 de la Constitución, y que implican la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana. Se muestran así estos derechos como personalísimos y ligados a la propia existencia del individuo. También añade la misma Sentencia que dicho derecho se extiende no sólo a aspectos de la vida propia y personal, sino también a determinados aspectos de la vida de otras personas con las que se guarde una especial y estrecha vinculación, como es la de carácter familiar; aspectos que, por la relación o vínculo existente entre ellas, inciden en la propia esfera de la personalidad del individuo. La STC 37/1989 señaló que la Constitución

tenor literal de su artículo 2.1, según el cual, «la protección civil del honor, de la intimidad y de la propia imagen quedará delimitada por las leyes y por los usos sociales atendiendo al ámbito que, por sus propios actos, mantenga cada persona reservado para sí misma o su familia»<sup>512</sup>. Así, se diría que se le está otorgando a la intimidad un valor relativo, que viene dado en función de los usos sociales imperantes en cada lugar y momento, de la propia voluntad de las personas, de la delimitación que del mismo haga la ley y, habida cuenta de los distintos intereses que en ocasiones se tienen que ponderar, de lo que determine la jurisprudencia en cada caso<sup>513</sup>.

Esta ley pudo suponer un importante avance en la protección civil del honor, de la intimidad y de la propia imagen, como preconizaba el artículo 18.1 de la

---

garantiza la intimidad personal, de la que forma parte la intimidad corporal, de principio inmune, en las relaciones jurídico-públicas que ahora importan, frente a toda indagación o pesquisa que sobre el cuerpo quisiera imponerse contra la voluntad de la persona, cuyo sentimiento de pudor queda así protegido por el ordenamiento. No cabe considerar violación del pudor o recato de la persona aquellas intromisiones forzadas que no operen en contra del criterio dominante en nuestra cultura. La intimidad personal puede llegar a ceder en ciertos casos y en cualquiera de sus diversas expresiones ante exigencias públicas, pues no es éste un derecho de carácter absoluto. La STC 20/1992 sienta la doctrina de que, tratándose de la intimidad, la veracidad de una información (como aquélla por la que se difunden datos sobre la enfermedad que padece una persona) no es paliativo, sino presupuesto de lesión. Cuando la libertad de información entra en juego con derechos como el del honor o el de la intimidad, es preciso que lo informado resulte de interés público, para que prevalezca aquélla. Por lo que se refiere a los datos sobre la enfermedad que padece una persona, la intimidad personal es lesionada por su difusión periodística, cuando la afectada no haya facilitado la información.

<sup>512</sup> Este artículo ha sido tachado reiteradamente de anfibológico por la doctrina (vid. ARIÑO FERRER, E.: «El deber de información de la administración y el derecho de intimidad», *La Ley: Revista española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 3, 1995, págs. 771 y sigs.). DÍEZ-PICAZO y GULLÓN BALLESTEROS, por ejemplo, estiman que la redacción de este precepto es desafortunada, en parte por el olvido de las reglas de la gramática, en parte también por la regulación conjunta que hace la Ley de los tres derechos (honor, intimidad personal y familiar y propia imagen) que hace confuso el objeto aludido, puesto que las expresiones legales pueden adaptarse fácilmente a la intimidad o a la imagen, y con dificultad al honor (DÍEZ PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, 6.ª edición, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 358). De ese supuesto carácter anfibológico se ha hecho eco el Tribunal Supremo, que para tratar de dar solución a semejante problema hermenéutico ha establecido que este artículo 2.1 de la Ley Orgánica 1/1982 «encuentra su justo encuadre en la exposición de motivos que precede al texto legal, al precisar que, además de la delimitación que pueda resultar de las leyes, se estima razonable admitir que en lo no previsto por ellas la esfera del honor, de la intimidad personal y familiar y del uso de la imagen esté determinado “de manera decisiva por las ideas que prevalezcan en cada momento en la sociedad y por el propio concepto que cada persona según sus actos propios mantenga al respecto y determine sus pautas de comportamiento”» (Fundamento de Derecho 3 de la STS 16675/1988, de la Sala de lo Civil, de 29 de marzo de 1988).

<sup>513</sup> Vid. ARIÑO FERRER, E.: «El deber de información de la administración y el derecho de intimidad», ob. cit., págs. 771 y sigs. «En última instancia –dice el autor–, con la ambigua fórmula del art. 2.1 de la Ley Orgánica de 5 de mayo de 1982 se concede un gran espacio de discrecionalidad para el juez en cada caso, precisamente porque “la delimitación de la esfera de la intimidad es eminentemente relativa” (Cfr. STS de 4 de noviembre de 1986). De esta manera, será “el juzgador quien, en referencia a cada persona y atento a las circunstancias del caso, prudencialmente, delimite el ámbito digno de protección” (Cfr. ibid. anterior).»

Constitución<sup>514</sup>, pero como también se ha manifestado con acierto, «el criterio unificador adoptado por el legislador con relación a estos bienes y derechos de la personalidad, ha infrutilizado las posibilidades que le ofrecía la figura de la intimidad familiar, consagrada por la Constitución»<sup>515</sup>.

La finalidad de la Ley Orgánica 1/1982 es establecer los medios para proteger el derecho fundamental al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, en el ámbito del Derecho civil (artículo 1.1), derechos que son calificados de irrenunciables, inalienables e imprescriptibles (artículo 1.3) dando lugar a que estos tres derechos de la personalidad compartan un único bien jurídico protegido que no es otro que la intimidad de las personas<sup>516</sup>.

La Ley Orgánica 1/1982 pretende precisar los límites en virtud de los cuales puede constatarse que tiene lugar una lesión de los derechos cuyo desarrollo constituye su objeto y a los que se proporciona un régimen unitario. La lesión se verificará cuando se produzca una intromisión ilegítima (artículo 7)<sup>517</sup>, siempre que ésta no sea constitutiva de delito, puesto que en tal caso habría de estarse a lo dispuesto en el

---

<sup>514</sup> Vid. AVILÉS GARCÍA, J.: «Algunas consideraciones jurisprudenciales acerca de los derechos a la intimidad y a la propia imagen», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 3, 1989, pág. 845.

<sup>515</sup> VIDAL MARTÍNEZ, J.: *El derecho a la intimidad en la Ley Orgánica de 5 de mayo de 1982*, editorial Montecorvo, Madrid, 1984, pág. 174.

<sup>516</sup> Vid. DA COSTA CARBALLO, C. M., PORTELA FILQUEIRAS, I., y CEBRIÁN DOMÍNGUEZ, I.: «El respeto a la intimidad de las personas: análisis de la legislación actual», *Revista General de Información y Documentación*, Vol. 3 núm. 1, 1993, pág. 56.

<sup>517</sup> «Tendrán la consideración de intromisiones ilegítimas en el ámbito de protección delimitado por el artículo 2 de esta Ley:

1. El emplazamiento en cualquier lugar de aparatos de escucha, de filmación, de dispositivos ópticos o de cualquier otro medio apto para grabar o reproducir la vida íntima de las personas.
2. La utilización de aparatos de escucha, dispositivos ópticos, o de cualquier otro medio para el conocimiento de la vida íntima de las personas o de manifestaciones o cartas privadas no destinadas a quien haga uso de tales medios, así como su grabación, registro o reproducción.
3. La divulgación de hechos relativos a la vida privada de una persona o familia que afecten a su reputación y buen nombre, así como la revelación o publicación del contenido de cartas, memorias u otros escritos personales de carácter íntimo.
4. La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela.
5. La captación, reproducción o publicación por fotografía, filme, o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada o fuera de ellos (...).
6. La utilización del nombre, de la voz o de la imagen de una persona para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga.
7. La divulgación de expresiones o hechos concernientes a una persona cuando la difame o la haga desmerecer en la consideración ajena.»

Código Penal, pero aplicándose, eso sí, lo previsto en esta ley orgánica para la determinación de la responsabilidad civil derivada del delito (artículo 1.2).

Frente a tales intromisiones, la Ley Orgánica 1/1982 prevé diversas medidas de protección: la acción declarativa, la acción de cesación y abstención, la acción de reparación e indemnización por daños y perjuicios (que se extenderá al daño moral que será valorable en virtud de las circunstancias del caso particular y de la gravedad de la lesión producida). Las acciones de protección caducarán transcurridos cuatro años desde que el legitimado pudiera haberlas ejercitado (artículo 9). Vale la pena mencionar que aunque el derecho a la intimidad tiene el carácter de derecho personalísimo, la Ley prevé que el ejercicio de estas acciones de protección civil del honor, la intimidad o la imagen de una persona que haya fallecido corresponderá a quien ésta haya designado a tal efecto en su testamento, incluidas personas jurídicas. En caso de falta de designación o fallecimiento del designado, estarán legitimados para recabar la protección el cónyuge, los descendientes, ascendientes y hermanos de la persona afectada que viviesen al tiempo de su fallecimiento, y a falta de todos ellos, corresponderá al Ministerio Fiscal<sup>518</sup> el ejercicio de estas acciones (artículo 4).

## 2. EL DERECHO A LA INTIMIDAD COMO FUNDAMENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO

Estamos analizando si podemos considerar al derecho a la intimidad como fundamento del secreto estadístico. Pues bien, ¿qué significa ser el fundamento de algo? Acudiendo a la obra de referencia para estos menesteres, el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia de la Lengua, encontramos dos significados que podrían resultarnos útiles, ya que se refieren a realidades inmateriales y no otra cosa es una institución jurídica como el secreto estadístico. Nos estamos refiriendo a las acepciones que aparecen en tercer y cuarto lugar entre las definiciones que el *Diccionario de la Lengua Española* ofrece del término «fundamento»: «3. m. Razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar algo. 4. m. Raíz, principio y origen en que

---

<sup>518</sup> El Ministerio Fiscal podrá actuar de oficio o a instancia de persona interesada, siempre que no hubieran transcurrido más de 80 años desde el fallecimiento de la persona afectada.

estriba y tiene su mayor fuerza algo no material.» Si a «fundamento» le añadimos el adjetivo «jurídico» querremos acotar que lo que esa palabra venga a significar ha de producirse en un ámbito en particular: el del Derecho.

Por tanto, cabe decir que si el secreto estadístico encuentra su fundamento jurídico en el derecho fundamental a la intimidad, será porque éste segundo constituye la razón de ser del primero, el origen del que trae causa y que explica el motivo por el que existe jurídicamente –esto es, por el que ha sido regulado por normas vinculantes cuya vigencia continúa– y que justifica la fuerza y eficacia de esa institución. En fin, desde nuestro punto de vista, decir que el derecho fundamental a la intimidad es el fundamento jurídico del secreto estadístico sería tanto como indicar que uno y otro comparten una misma naturaleza, una única esencia jurídica; en pocas palabras: que el secreto estadístico vendría a representar una de las múltiples facetas, dimensiones o aspectos del derecho a la intimidad. Llevando al extremo las consecuencias que de esta afirmación se derivan cabría interpretar que la figura del secreto estadístico forma parte del contenido del derecho fundamental a la intimidad.

A la vista de lo hasta aquí señalado en torno a este derecho fundamental, hemos de preguntarnos si existen indicios que permitan afirmar la conexión entre la intimidad y la figura del secreto estadístico. No puede negarse que hay cuestiones que sugieren una cierta proximidad entre el citado derecho y la figura que nos ocupa.

Por ejemplo, cualquiera que sea el concepto que se defienda, es evidente que la intimidad está constituida por –o por lo menos relacionada con– información atinente a los individuos. En la teoría de las esferas se trata de los datos que es posible incluir en el ámbito más próximo a la persona, debiendo el ordenamiento jurídico proporcionarle medios para reaccionar contra las injerencias ilegítimas, los accesos ilegales que se produzcan a aquéllos; en la concepción subjetiva (o amplia) se trata de todos los datos que se refieran a la persona, debiendo garantizarse a ésta la posibilidad de decidir por sí misma que usos se le pueden dar; datos son los que conforman las distintas piezas de la teoría del mosaico que se pueden combinar entre sí para trazar un completísimo perfil del individuo. Por su parte, el contenido del secreto estadístico implica un haz de prohibiciones y

obligaciones que recaen sobre distintos sujetos para evitar el flujo libre y descontrolado de ciertos datos individuales: prohibiendo su difusión y comunicación; prohibiendo su utilización para finalidades no estadísticas; adoptando todas las medidas necesarias para anular la posibilidad de accesos no autorizados.

Si el objeto del derecho a la intimidad son datos relativos a los individuos y sobre ellos sus titulares pueden reaccionar contra los accesos de terceros que no han aceptado o bien controlar en cierta medida el tratamiento que de ellos se haga, es lógico que la voluntad al respecto del individuo al que los datos se refieren tenga una evidente trascendencia. En correspondencia a lo manifestado, el apartado 2 del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1982 prevé que «no se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido (...) cuando el titular del derecho hubiera otorgado al efecto su consentimiento expreso (...)»<sup>519</sup>. De igual modo, la eficacia de la voluntad del titular de los datos en la operatividad del secreto estadístico está fuera de toda duda, pues «los datos confidenciales obtenidos exclusivamente para la producción de estadísticas (...) podrán ser utilizados (...) exclusivamente con fines estadísticos, a menos que las unidades estadísticas hayan dado inequívocamente su consentimiento a que se utilicen para otras finalidades» [artículo 20.2 del Reglamento (CE) 223/2009] y la información amparada por el secreto estadístico «no podrá ser públicamente consultada sin que medie consentimiento expreso de los afectados» [artículo 19.2 de la LFEP]. Las leyes estadísticas de las Comunidades Autónomas emplean expresiones que no se ajustan exactamente ni a la fórmula del «consentimiento inequívoco» ni a la del «consentimiento expreso», pero que remiten, en cualquier caso, a una manifestación de voluntad emitida por la unidad estadística –o por quien la represente– que excluye y desactiva la aplicación del secreto estadístico.

La voluntad del titular de los datos puede llegar a extraer una información por completo del ámbito de su intimidad haciéndola plenamente accesible a la sociedad, convirtiéndolos en datos de conocimiento público. En tal caso no debería reputarse que

---

<sup>519</sup> Si adoptamos una concepción amplia del derecho a la intimidad, de tal manera que la LOPD serviría también para desarrollarlo, en ésta la importancia del principio del consentimiento del titular de los datos es también notoria. Según el artículo 6.1 de la LOPD, «el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa». Y si nos atenemos a lo dispuesto en el artículo 11.1 de la misma Ley, «los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado».



el acceso a ese conocimiento por parte de un tercero constituya una intromisión ilegítima<sup>520</sup>. En la regulación del secreto estadístico que contiene el Reglamento (CE) 223/2009 se dispone que los datos obtenidos de fuentes puestas legalmente a disposición del público y que sigan siendo accesibles con arreglo a la legislación nacional no se considerarán confidenciales a efectos de la difusión de estadísticas elaboradas a partir de ellos (artículo 25); también varias leyes estadísticas autonómicas contemplan excepciones a la aplicación del secreto estadístico por razón de que los datos sean de «público conocimiento» o del acceso que el público en general tenga o pueda tener a la información que, en principio, debería ser objeto de la protección del secreto estadístico.

Por último, si se define la intimidad desde una concepción amplia, subjetiva y que permita entender que la «autodeterminación informativa» o el «derecho a la protección de datos de carácter personal» constituyen la extensión natural del contenido del derecho a la intimidad reconocido por la Constitución, a la vista de las amenazas que contra el ámbito privado de la persona, el libre desarrollo de su personalidad y su dignidad en cuanto ser humano se derivan de la utilización de los modernos medios informáticos y electrónicos y que por tanto, la LOPD también sirve al fin de desarrollar el derecho a la intimidad de acuerdo con lo señalado en el artículo 81.1 de la Constitución, no puede dejar de mencionarse que uno de los principios inspiradores de dicha Ley Orgánica es el de la «calidad de los datos». De acuerdo con tal principio, «los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido» (artículo 4.1 de la LOPD) y «no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos» (artículo 4.2).

---

<sup>520</sup> Si bien esto no se dispone expresamente en la Ley Orgánica 1/1982, de algún modo se reconoce en la LOPD al precisar su artículo 6.2 que no será necesario el consentimiento del titular de los datos para el tratamiento de los mismos, cuando éstos «figuren en fuentes accesibles al público» que debemos recordar, son, según el artículo 3.j): «aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada, por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación. Tienen la consideración de fuentes de acceso público, exclusivamente, el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales (...). Asimismo, tienen el carácter de fuentes de acceso público los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación.»

Por su parte, uno de los principios que rigen la función estadística pública es el de «especialidad», en virtud del cual, las estadísticas públicas quedan legitimadas tan sólo para los fines que las justifican (artículo 4.1 de la LFEP) y es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos (artículo 4.2 de la LFEP)<sup>521</sup>. En aplicación del mismo, en la regulación del secreto estadístico que se realiza en la LFEP se impide que los datos personales se destinen a finalidades distintas de las estadísticas (artículo 14.2)<sup>522</sup>.

En fin, si bien parece evidente la existencia de zonas de conexión y analogías entre la regulación del secreto estadístico y el desarrollo del derecho a la intimidad, ¿son éstas suficientes para entender que ese derecho fundamental constituye el fundamento de la institución que protagoniza nuestra investigación? Trataremos de dar respuesta a continuación a esta pregunta.

### 3. LOS OBSTÁCULOS PARA QUE EL DERECHO A LA INTIMIDAD SE ERIJA EN FUNDAMENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Tres cuestiones generan importantes dudas en torno a que el derecho a la intimidad pueda ser el fundamento de la institución del secreto estadístico y, como consecuencia de ello, la finalidad fundamental de esta institución sea la de contribuir a proporcionar un amparo adecuado a aquél. Las analizaremos a continuación.

---

<sup>521</sup> Es este mismo principio el que se manifiesta en el artículo 20 del Reglamento (CE) 223/2009, de 11 de marzo, tanto en su apartado primero, cuando dispone que «las normas y medidas siguientes (las relativas al secreto estadístico) se aplicarán para garantizar que los datos confidenciales se utilicen exclusivamente con fines estadísticos», como en el apartado segundo, al establecer que «los datos confidenciales obtenidos exclusivamente para la producción de estadísticas europeas podrán ser utilizados (...) exclusivamente con fines estadísticos (...)».

<sup>522</sup> Al respecto explica SOUVIRÓN MORENILLA: «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 la colaboración ciudadana y la veracidad de los datos aportados permitan la fiabilidad de las estadísticas públicas» (SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 444).

### 3.1 *El alcance del concepto «datos íntimos»*

En primer lugar se diría que con independencia de si se defiende la concepción objetiva o subjetiva del derecho a la intimidad, esto es, de si se estima que hay una zona o dimensión de la personalidad del ser humano que por su propia esencia y naturaleza merece permanecer reservada en exclusiva a una persona o grupo porque constituye una esfera inderogable de libertad personal, o de si se entiende que lo verdaderamente relevante es la facultad que se reconoce al individuo a decidir qué aspectos de su vida quiere excluir del conocimiento ajeno, la intimidad de un individuo no puede ser tan amplia como el conjunto total de la información referida a ese mismo sujeto. La intimidad, como hemos venido afirmando, exige que se reconozca la existencia de unos datos cuyo conocimiento o utilización por los demás, bien en sí mismos considerados, bien porque su titular no ha tenido la posibilidad de controlar la acción sobre los mismos, pueden causar una pérdida de la calidad de vida que toda persona, en consideración a su dignidad, a su condición de ser humano, merece disfrutar; pero éstos no pueden ser *todos* los datos relativos a la persona de su titular.

Así pues, si se aceptase que el fundamento jurídico del secreto estadístico consiste en el propio derecho fundamental a la intimidad de las personas, estaríamos negando, o al menos, considerando innecesaria la aplicación del mismo a los datos que, teniendo carácter personal o individual (en el sentido que a dichos calificativos atribuye la normativa estadística), no afectasen a la intimidad de las personas, no fueran datos merecedores de la especial protección que el ordenamiento jurídico les dispensa. Hemos visto que, sin embargo, la legislación estadística dispone la aplicación del secreto estadístico a los datos que, simplemente, identifiquen directa o indirectamente a los titulares de los mismos, sin más (aunque previéndose diversas excepciones en cada una de las normas aplicables).

### 3.2 *La regulación del secreto mediante leyes ordinarias*

La regulación de los derechos fundamentales está sometida a reserva legal de acuerdo con los artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución. Es opinión pacífica que la

materia de ambas reservas es diferente: a la ley orgánica le corresponde desarrollar el derecho fundamental y a la ley ordinaria regular su ejercicio<sup>523</sup>. Sin embargo, esa aseveración, aunque tajante, no tiene un significado evidente, habiendo obligado al máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional, a afrontar en repetidas ocasiones la tarea de delimitar el contenido de una y otra reserva<sup>524</sup>.

Como resultado de la comparación entre ambos tipos de reservas, el Tribunal Constitucional ha señalado que los límites «o bien pueden ser restricciones directas del derecho fundamental mismo, a las que antes se ha aludido, o bien pueden ser restricciones al modo, tiempo o lugar de ejercicio del derecho fundamental. En el primer caso, regular esos límites es una forma de desarrollo del derecho fundamental. En el segundo, los límites que se fijan lo son a la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho fundamental en cuestión, constituyendo una manera de regular su ejercicio, lo que puede hacer el legislador ordinario a tenor de lo dispuesto en el artículo 53.1 C.E.»<sup>525</sup>

---

<sup>523</sup> Vid. BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M. A., ALÁEZ CORRAL, B. Y FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Edit. Tecnos, Madrid, 2004, pág. 154.

<sup>524</sup> El Tribunal Constitucional tiene afirmado, de este modo, sobre la reserva de ley orgánica: «Es desde luego cierto que el art. 81.1 de la Constitución, concerniente a las normas “relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas”, tiene una función de garantía adicional que conduce a reducir su aplicación a las normas que establezcan restricciones de esos derechos y libertades o las desarrollen de modo directo, en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismo, excluyendo, por tanto, aquellas otras que simplemente afecten a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites (SSTC 160/1097, 161/1987, 57/1989 y 132/1989, entre otras)» (STC 101/1991, de 13 de mayo de 1991. Pleno. BOE núm. 145 de 18 de junio de 1991. Recurso de inconstitucionalidad 993/1985. Fundamento jurídico segundo). Sobre la misma cuestión establece en otra sentencia: «Mas no sólo las materias objeto de la reserva de Ley Orgánica sino también la expresión “desarrollo” que la Constitución emplea para delimitar en este extremo el objeto de las Leyes Orgánicas ha de recibir una interpretación restrictiva. Así, tal expresión se refiere al desarrollo “directo” de los derechos fundamentales (STC 6/1982, fundamento jurídico 6.º), puesto que el instrumento de la Ley Orgánica “no puede extremarse” hasta el punto “de convertir el ordenamiento jurídico entero en una mayoría de Leyes Orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental”, habida cuenta, además, de que el instrumento de la Ley Orgánica “convierte a las Cortes en constituyente permanente» (*Ibidem*). Es por ello, por lo que hemos precisado que “el desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto en la Constitución consiste, precisamente, en la determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos y con su ejercicio por las demás personas...” (STC 140/1986, fundamento jurídico 5.º); siendo, no obstante, cierto que el dato de que la Constitución requiera que una norma se contenga en una Ley Orgánica, con un procedimiento específico de elaboración y aprobación, “añade una garantía frente al mismo legislador a las demás constitucionalmente previstas para proteger el derecho a la libertad” (*Ibidem*)» [STC 127/1994, de 5 de mayo de 1994. Pleno. BOE núm. 129 de 31 de mayo de 1994. Recursos de inconstitucionalidad (acumulados) 1363/1988, 1364/1988, 1412/1988 y 1430/1988. Fundamento jurídico tercero].

<sup>525</sup> Fundamento Jurídico undécimo de la STC 292/2000, de 30 de noviembre.

A modo de resumen: cuando se pretende delimitar el derecho fundamental con carácter general, es decir, cuando lo que se busca es la concreción con carácter general del objeto, contenido y límites de un derecho fundamental, estaremos ante una labor de desarrollo de este derecho, el cual habrá de ser aprobado a través del procedimiento de las leyes orgánicas; en cambio, si lo que se procura es establecer la regulación de la forma en la que ese derecho fundamental se puede ejercer en la realidad práctica señalando reglas sobre el tiempo o los medios de ejercicio o su dimensión espacial, no habrá necesidad de que la norma que contemple esos extremos sea una ley orgánica, pero sí habrá de ser una norma legal<sup>526</sup>.

¿Quién podría negar que la regulación del secreto estadístico afectaría a elementos consustanciales de una presunta manifestación del derecho fundamental a la intimidad? No se pueden catalogar de otra manera las previsiones relativas a la definición de los datos amparados (delimitación del objeto), a los individuos a los que aquéllos pueden referirse (sujetos titulares de la presunta manifestación en el ámbito de la actividad estadística del derecho a la intimidad), y a los supuestos en que, en consideración a otros bienes y valores implicados que son más dignos de protección o estimación, se exceptúa la aplicación del secreto estadístico o se establece una vigencia temporal limitada del mismo (límites del derecho). Si el secreto estadístico tiene por fundamento el derecho a la intimidad de forma que aquél se convierte en una de las manifestaciones de éste, la regulación de todos los extremos que se han mencionado implicaría un desarrollo de un derecho fundamental que debería realizarse, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, mediante ley orgánica. A la ley ordinaria le quedaría la regulación de aquellos puntos que tienen una naturaleza más accidental: el plazo de prescripción o caducidad de las acciones otorgadas por el ordenamiento jurídico para la defensa del objeto del derecho, el ámbito territorial en las que podrían ejercerse, los órganos ante los que podrían hacerse valer, y todas aquellas otras cuestiones de índole puramente procedimental.

---

<sup>526</sup> Vid. BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M. A., ALÁEZ CORRAL, B. Y FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, ob. cit., pág. 154.

En este caso, el tipo de ley que debiera regular la materia generaría dos tipos de consecuencias. En ambos casos se pone de manifiesto un cierto desajuste con la realidad normativa que encontramos en el ordenamiento jurídico español.

Por una parte, como es obvio, se produciría una cierta congelación de la regulación debido a la especial forma que adoptan las leyes orgánicas. La materia que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81.1 de la Constitución, se regule por ley orgánica (porque se encuentra entre los asuntos sometidos a esta especial reserva legal, no porque haya sido incorporada a un instrumento normativo que revista tal forma pero que regule cuestiones no sometidas específicamente a la reserva de ley orgánica) sólo podría modificarse mediante otra ley que tuviera el mismo carácter orgánico. Eso evitaría las dudas que sobre la vigencia de los preceptos de las leyes estadísticas generan otras leyes ordinarias posteriores que no se destinan a modificar a las primeras pero cuya regulación afecta incidentalmente a la materia estadística.

Por otra parte y ciñéndonos a la perspectiva del procedimiento necesario para la aprobación de las leyes orgánicas, debemos estar a lo dispuesto por el artículo 81.2 de la Constitución. Por lo tanto la aprobación de las leyes orgánicas (con independencia de las mayorías que puedan ser requeridas) es responsabilidad exclusiva de las Cortes Generales, es decir, del Parlamento del Estado. No hay posibilidad de que los Parlamentos autonómicos aprueben leyes orgánicas porque son, precisamente, las Cortes Generales las únicas habilitadas para este cometido. Por lo tanto, y con independencia de lo que prevea el artículo 149.1 de la Constitución acerca de las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, el Estado ha de gozar de la exclusiva capacidad para el desarrollo de los derechos fundamentales, dado que esa labor sólo puede llevarse a cabo mediante leyes orgánicas y éstas únicamente pueden ser aprobadas por las Cámaras legislativas estatales.

La realidad es, empero, muy distinta: el secreto estadístico no sólo no se regula mediante ley orgánica, con lo que el legislador *de facto* está rechazando que las normas que aprueba estén desarrollando un derecho fundamental, sino que ni siquiera tiene una regulación única para todo el territorio nacional; cada una de las organizaciones políticas

a las que se les ha reconocido la titularidad de la potestad legislativa no ha dudado en aprobar leyes que incluyen regulaciones del secreto estadístico.

Consideramos que éste es un indicio muy significativo de que todos los legisladores autonómicos han partido de que la regulación del secreto estadístico supone una manifestación de la competencia asumida en cada caso sobre la actividad estadística de interés autonómico o desarrollada para fines distintos de los estatales; o dicho de otro modo, el secreto estadístico reconocido y regulado por cada ley estadística constituye una dimensión de la función estadística pública que la misma tenga por objeto, no un aspecto del derecho fundamental a la intimidad.

### *3.3 La titularidad de los datos amparados por el secreto estadístico puede corresponder a personas jurídicas*

Se trata de una constante en las regulaciones del secreto estadístico: la información que es objeto del amparo que dispensa el secreto estadístico no tiene por qué estar exclusivamente referida a personas naturales o físicas. Nos limitaremos a recordar lo que al respecto establecen la LFEP y el Reglamento (CE) 223/2009, por su importancia y por su carácter paradigmático, aunque como ya se ha explicado con anterioridad, la normativa autonómica apunta exactamente en la misma dirección. El artículo 13 de la LFEP dispone que «serán objeto de protección y quedarán amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos» (apartado primero), entendiéndose «que son datos personales los referentes a personas físicas o jurídicas que o bien permitan la identificación inmediata de los interesados, o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos» (apartado segundo). Por su parte, el artículo 3 del Reglamento (CE) 223/2009 amplía todavía más el colectivo de los sujetos titulares de datos amparados, pues si define el «dato confidencial» como «dato que permite identificar, directa o indirectamente, a las unidades estadísticas y divulgar, por tanto, información sobre particulares» (apartado séptimo), previamente ha delimitado el concepto de «unidad estadística» refiriéndose a ella en cuanto «unidad básica de observación, a

saber, una persona física, un hogar, una empresa u otro tipo de operador al que se refieren los datos» (apartado sexto).

Así pues, de forma tajante podemos afirmar que la titularidad de los datos que debemos calificar de confidenciales por acción del secreto estadístico corresponde a unidades que pueden ser, o no, personas físicas.

A los efectos de no seguir una línea argumental excesivamente difusa, vamos a centrar nuestra atención en las personas jurídicas; si la conclusión que alcanzamos para ellas es negativa ya no entendemos necesario procurar una respuesta para aquellas unidades que siendo objeto de observación y seguimiento en las operaciones estadísticas, no son personas físicas (no son seres humanos) ni jurídicas (ya que el ordenamiento jurídico no les reconoce personalidad como centros de imputación de derechos y deberes). Así pues, debemos plantearnos la siguiente cuestión: el secreto estadístico ampara datos cuya titularidad corresponde a personas jurídicas; pero, ¿son titulares las personas jurídicas del derecho fundamental a la intimidad? Si la respuesta es negativa, estaremos rechazando que la intimidad pueda constituir el fundamento del secreto estadístico pues no tendría sentido afirmar que la finalidad de esta institución consiste en la protección de algo que no existe para una porción de los posibles afectados por la actividad estadística pública.

Comenzaremos este análisis dando un paso atrás para obtener una mejor y más general perspectiva del tema: ¿pueden las personas jurídicas ser titulares de derechos fundamentales?

Nuestra Constitución, a diferencia de otros textos constitucionales<sup>527</sup>, no contempla de manera expresa que las personas jurídicas ni, por supuesto, los sujetos colectivos carentes de personalidad jurídica, puedan ser titulares de derechos fundamentales con carácter general, aunque sí menciona a unos y otros en relación con algún derecho aislado. De este modo debemos citar la libertad religiosa, que se garantiza no sólo a los individuos, sino también a las comunidades (artículo 16.1 de la

---

<sup>527</sup> El supuesto más habitualmente citado es el del artículo 19.3 de la Ley Fundamental del Bonn.



Constitución); la libertad de creación de centros docentes, garantizada tanto a las personas físicas como a las jurídicas (artículo 27.6); el derecho de los sindicatos a confederarse o a sindicarse internacionalmente (artículo 28.1); o el derecho de petición que puede ser ejercido de manera individual o colectiva (artículo 29.1). Por otra parte, algunos derechos, como el de asociación reconocido por el artículo 22 de la Constitución, o el de fundación, del artículo 34 de nuestra Carta Magna, si bien no mencionan a las personas jurídicas o a los sujetos colectivos, sólo permiten realizar el ámbito de libertad garantizado por su objeto a través de la creación de un ente colectivo al que por regla general se confiere personalidad jurídica, lo que justificaría la titularidad del derecho de cuyo ejercicio es producto y de aquellos otros derechos instrumentales al mismo (derecho de reunión, libertad de expresión, inviolabilidad del domicilio, etc.)<sup>528</sup>.

Las personas jurídicas son expresamente mencionadas al regular la legitimación para interponer el recurso de amparo por violación de derechos fundamentales, que el artículo 162.1.b) de la Constitución extiende a aquéllas, siempre que invoquen un interés legítimo. Por supuesto, no podemos confundir titularidad de los derechos con legitimación para recurrir en amparo, pero sí queda de manifiesto que existe, al menos, una posible aceptación de la titularidad de los derechos fundamentales por personas jurídicas. Además, la cuestión es trascendente, precisamente, porque se reconoce que ese remedio procesal está al alcance de las personas jurídicas. De no existir tal reconocimiento, el tema sólo tendría un interés puramente teórico<sup>529</sup>.

Podríamos afirmar con CRUZ VILLALÓN que el Tribunal Constitucional español ha venido a introducir por vía jurisprudencial el contenido del artículo 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn<sup>530</sup>. Esta aseveración puede respaldarse en diversos

---

<sup>528</sup> Vid. BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M. A., ALÁEZ CORRAL, B. Y FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, pág. 88. En el mismo sentido, vid. la STC 139/1995, de 26 de septiembre, Fundamento Jurídico cuarto.

<sup>529</sup> Vid. CRUZ VILLALÓN, P.: «Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, pág. 73.

<sup>530</sup> *Ibidem*, págs. 74 y 75.

pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución, pero podemos destacar de entre ellos dos sentencias: las SSTC 137/1985<sup>531</sup> y 64/1988<sup>532</sup>.

En el Fundamento Jurídico tercero de la primera, se parte de la constatación de la ausencia en nuestra Constitución de un precepto análogo al mencionado artículo 19.3<sup>533</sup> de la Ley Fundamental de Bonn, para llegar a la conclusión de que el contenido de dicho precepto debe considerarse vigente en nuestro ordenamiento<sup>534</sup>.

Por su parte, en el Fundamento Jurídico primero de la STC 64/1988 se dice: «En un sentido más general, la STC 137/85, de 17 de octubre de 1985, ha reconocido la titularidad de derechos fundamentales a las personas jurídicas de Derecho privado, especialmente en lo que concierne al artículo 18.2 y, con carácter general, siempre que se trate, como es obvio, de derechos que, por su naturaleza, puedan ser ejercitados por este tipo de personas».

Dicho esto, que supone un principio de admisión de la titularidad de los derechos fundamentales por personas jurídicas, debe añadirse que ya con anterioridad el Tribunal Constitucional había sido consciente de que no cabía dar una respuesta general a las preguntas que dicha titularidad podía plantear. En el Fundamento Jurídico segundo de la STC 19/1983<sup>535</sup>, se clarifica esa posición: «la cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales no puede ser resuelta con carácter general en relación a todos y cada uno de ellos. La mera lectura de los artículos 14 a 29 (...), acredita que existen derechos

---

<sup>531</sup> Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 17 de octubre de 1985 (BOE núm. 268, de 8 de noviembre de 1985).

<sup>532</sup> Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, de 12 de abril de 1988 (BOE núm. 107, de 4 de mayo de 1988).

<sup>533</sup> «Los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales, en la medida en que, por la propia naturaleza de éstos, les sean aplicables».

<sup>534</sup> Y lo hace dando una respuesta positiva a una cuestión concreta, la de si una sociedad anónima podría ser considerada titular del derecho a la inviolabilidad del domicilio: «... los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales, en la medida en que, por su naturaleza, les resulten aplicables, lo que ha permitido que la jurisprudencia aplicativa de tal norma (el artículo 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn) entienda que el derecho a la inviolabilidad del domicilio conviene también a las entidades mercantiles». Además, «parece claro que nuestro texto constitucional, al establecer el derecho a la inviolabilidad del domicilio, no lo circunscribe a las personas físicas, siendo, pues, extensivo o predicable igualmente en cuanto a las personas jurídicas, del mismo modo que este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse respecto de otros derechos fundamentales, como pueden ser los fijados en el art. 24 de la misma CE, sobre prestación de tutela judicial efectiva, tanto a personas físicas como jurídicas.»

<sup>535</sup> Sala Primera. Sentencia 19/1983, de 14 de marzo de 1983 (BOE núm. 87, de 12 de abril de 1983).

fundamentales cuya titularidad se reconoce expresamente a quienes no pueden calificarse como ciudadanos, como las comunidades (art. 16), las personas jurídicas (art. 27.6), y los sindicatos (art. 28.2); que hay otros derechos fundamentales que por su propio carácter no entran en aquellos de los que eventualmente pueden ser titulares las personas jurídicas, como la libertad personal (art. 17) y el derecho a la intimidad familiar (art. 18); y por último, en algún supuesto, la Constitución utiliza expresiones cuyo alcance hay que determinar, como sucede en relación a la expresión “todas las personas” que utiliza el art. 24.»

Centrando ahora nuestro interés en el derecho a la intimidad, podemos comenzar por señalar que en el ámbito europeo, y concretamente en sede del TEDH, no existe pronunciamiento alguno del que pueda deducirse con claridad el reconocimiento de la titularidad de las personas jurídicas respecto del derecho mencionado<sup>536</sup>, reconocido por el artículo 8 del CEDH<sup>537</sup>. Más nitidez podemos hallar en el reconocimiento de la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas<sup>538</sup>, derecho que el TEDH considera incuestionable, estimando que vida privada y domicilio son conceptos equivalentes y que responden a los fines previstos por el artículo 8.2 del CEDH (proteger al individuo contra las injerencias arbitrarias de los poderes públicos). Pero en cualquier caso, de la jurisprudencia del TEDH no se puede concluir otra cosa que no sea el reconocimiento que el Tribunal hace de ciertas manifestaciones de la intimidad de las personas jurídicas: la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones; aunque tampoco se rechaza la posibilidad de un reconocimiento más amplio en el futuro.

En España, la doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional muestra una cierta evolución, con una orientación parecida a la de la jurisprudencia del TEDH. Hay una evolución porque si bien, en un primer momento, en el Fundamento Jurídico segundo del ATC 257/1985<sup>539</sup> puede leerse que «el derecho a la intimidad que reconoce el art. 18.1 de la C. E. por su propio contenido y naturaleza, se refiere a la vida privada

---

<sup>536</sup> Vid. REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, ob. cit., pág. 219.

<sup>537</sup> Por el contrario, sí se ha reconocido esa titularidad para el derecho incluido en el artículo 10.1 del CEDH, esto es, el de la libertad de expresión. De algunas sentencias, no obstante, parece desprenderse la intención de asimilar las conclusiones a que se llega respecto al artículo 10.1 con las que corresponderían al artículo 8 (por ejemplo en las SSTEDH Sunday Times I, A-30; Sunday Times II, A-217).

<sup>538</sup> Por ejemplo en la STEDH Niemitz, A-251-B.

<sup>539</sup> Sección Segunda. Auto del Tribunal Constitucional 257/1985, de 17 de abril de 1985.

de las personas individuales, en la que nadie puede inmiscuirse sin estar debidamente autorizado, y sin que en principio las personas jurídicas, como las Sociedades mercantiles, puedan ser titulares del mismo, ya que la reserva acerca de las actividades de estas Entidades, quedarán, en su caso, protegidas por la correspondiente regulación legal, al margen de la intimidad personal y subjetiva constitucionalmente decretada», posteriormente dicta sentencias en las que de forma expresa reconoce la titularidad de personas jurídicas de ciertas manifestaciones de la intimidad, las relativas a la inviolabilidad del domicilio. Así, en el Fundamento jurídico segundo de la STC 137/1985<sup>540</sup>, tras citar el Auto al que acabamos de hacer referencia y a lo que en él se establecía, se entiende que «de cuanto queda reflejado no cabe colegir la realidad de pronunciamiento alguno, y tampoco de la emisión de razonamientos, por parte de este Tribunal, encaminados a eliminar a las personas jurídicas de la protección que respecto del domicilio, mediante su inviolabilidad, brinda el artículo 18.2 de la C. E. (...)»; y su Fundamento Jurídico tercero termina con la siguiente conclusión: «En suma, la libertad del domicilio se califica como reflejo directo de la protección acordada en el ordenamiento a la persona, pero no necesariamente a la persona física, desde el momento en que la persona jurídica venga a colocarse en el lugar del sujeto privado comprendido dentro del área de la tutela constitucional, y todas las hipótesis en que la instrumentación del derecho a la libertad no aparezcan o sean incompatibles con la naturaleza y la especialidad de fines del ente colectivo».

De la línea seguida por las decisiones del Tribunal Constitucional se puede extraer la conclusión de que el derecho a la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones, han de serle inexorablemente reconocidos, como manifestación o contenido del derecho a la intimidad de las personas jurídicas. Y ello no en base a la idea de que la persona jurídica la integran personas físicas, y por extensión de éstas ha de reconocerse el derecho a aquéllas, sino a que se da una titularidad plena de estos derechos en la persona jurídica<sup>541</sup>.

---

<sup>540</sup> Sala Segunda. Sentencia 137/1985, de 17 de octubre de 1985 (BOE núm. 268, de 8 de noviembre de 1985).

<sup>541</sup> Vid. REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, ob. cit., pág. 222.

En resumen, parece que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la opinión mayoritaria en la doctrina<sup>542</sup> se inclina por el reconocimiento a las personas jurídicas de la titularidad de algunas manifestaciones de la intimidad, no de un reconocimiento pleno del derecho, manifestaciones entre las que podrían señalarse inequívocamente la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones. También doctrinalmente hay múltiples posicionamientos favorables al reconocimiento del derecho a la protección de datos (esté integrado o sea autónomo del derecho a la intimidad)<sup>543</sup> que podrán derivarse de la interpretación que del texto constitucional se haga, pero que no parecen corresponderse al desarrollo que de ese derecho se hizo inicialmente por la LORTAD como posteriormente por la LOPD<sup>544</sup>. En cambio, Tribunal Constitucional y doctrina en apariencia se posicionan de manera mayoritaria en contra del reconocimiento de la intimidad personal y familiar respecto de las personas jurídicas<sup>545</sup>.

---

<sup>542</sup> Vid. *ibidem*, pág. 218.

<sup>543</sup> En ese sentido vid. PÉREZ LUÑO, A. E.: «Los derechos humanos en la sociedad tecnológica», en AA. VV.: *Libertad informática y leyes de protección de datos*, CEC, Madrid, 1990, pág. 154; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *El derecho a la autodeterminación informativa*, ob. cit., págs. 181 y sig.; y REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, ob. cit., pág. 222.

<sup>544</sup> Según el artículo 1 de la LOPD, «La presente Ley Orgánica tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas (...)», datos personales que el artículo 3.a) de la misma define como: «cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables». Claramente los datos relativos a personas jurídicas quedan fuera del ámbito de aplicación de la LOPD.

<sup>545</sup> Aunque cabe encontrar opiniones discrepantes: para GUAITA, por ejemplo, la lista de posibles derechos de las personas colectivas es muy amplia, incluyendo la igualdad ante la Ley, la integridad moral, libertad de culto, honor, intimidad personal, inviolabilidad de domicilio, secreto de las comunicaciones, residencia, asociación, acceso libre y eficaz a la justicia, creación de centros docentes, propiedad, libertad de empresa, etc. (Vid. GUAITA, A.: «Régimen de los derechos constitucionales», *Revista de Derecho Público*, núm. 13, 1982, pág. 79). Para REBOLLO DELGADO, «De ninguna interpretación que realicemos de la efectividad de este derecho, por muy expansiva que sea, cabe deducir que la persona jurídica pueda ser incluida como titular del este derecho, ya que además de ser un derecho de la persona, se encuadra dentro de los denominados personalísimos. La asimilación entre persona física y jurídica como ficción del ordenamiento jurídico tiene unos límites lógicos (...)» (REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, ob. cit., pág. 222). Sin embargo, también debe tenerse en cuenta lo indicado por GÓMEZ MONTORO, Á. J.: «La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002, pág. 105 al resumir las conclusiones que alcanza en su artículo, esto es «la dificultad de limitar la titularidad de derechos fundamentales en función del tipo de persona jurídica de que se trate. Esta conclusión puede resultar controvertida y, de hecho, el Tribunal Constitucional se ha manifestado con frecuencia en el sentido de que aquellas asociaciones en las que predomina el elemento personal deben tener una protección mayor de la que ostentan aquellas otras en las que éste aparece más difuminado (véanse, por ejemplo, las SSTC 137/1985, 64/1988, 139/1995 y 117/1998). Sin embargo, ese tipo de afirmaciones han quedado, en la mayor parte de los casos, en un mero *obiter dictum*, sin que a la hora de la verdad se hayan extraído concretas consecuencias. De hecho, el Tribunal ha reconocido el derecho al honor –derecho personalísimo– precisamente a sociedades anónimas.»

En cualquier caso, ¿no podría constituir el secreto estadístico una de las dimensiones de la intimidad cuya titularidad sí pudiera reconocérsele a las personas jurídicas y otros entes colectivos? Este planteamiento todavía podría ser válido para impedir la desestimación del derecho a la intimidad como fundamento del secreto estadístico.

Aunque aceptásemos semejante argumento, aún cabe localizar un punto de quiebra entre los entes que son titulares de un derecho (incluso limitado) a la intimidad y los titulares de los datos protegidos por el secreto estadístico. Éste se centra en la posición que corresponde a los entes de Derecho Público, cuestión en la que el consenso de la doctrina es prácticamente unánime<sup>546</sup> sobre la base de la doctrina que ha ido decantando el Tribunal Constitucional: la titularidad de derechos fundamentales no es posible (con limitadísimas excepciones entre las que, desde luego, no se encuentra el derecho a la intimidad) cuando se trata de personas jurídico-públicas.

En la jurisprudencia constitucional se advierte una clara tendencia hacia la negación de la titularidad de derechos fundamentales a favor de las Administraciones Públicas<sup>547</sup> y hacia el desapoderamiento de éstas para hacerlos valer no ya en sede

---

<sup>546</sup> GÓMEZ MONTORO, Á. J.: «La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación», ob. cit., pág. 105: «Si las personas jurídico-privadas tienen derechos porque en su origen está el ejercicio de un derecho fundamental que, de otra manera, no estaría suficientemente garantizado, fuera del círculo de los titulares de derechos fundamentales deben quedar –por principio– aquellas organizaciones en cuyo origen está única y exclusivamente un acto de un poder público. Por otra parte, la persona jurídico-pública no es un instrumento para el ejercicio de derechos; aunque en ciertos casos puede existir una vinculación con algún derecho fundamental –y muy especialmente con el derecho de participación política del art. 23 CE–, su creación responde a principios de diversa índole como pueden ser los de descentralización, eficacia y flexibilidad de la organización administrativa.» Esta titularidad es analizada en profundidad en CARBALLEIRA RIVERA, M. T.: «¿Gozan de derechos fundamentales las Administraciones Públicas? (STC 175/2001, de 26 de julio)», *Revista de Administración Pública*, núm. 158, 2002, págs. 233 a 263; DÍAZ LEMA, J. M.: «¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?», *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989, págs. 79 a 126 y BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M. A., ALÁEZ CORRAL, B. Y FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, ob. cit., pág. 89 y sig. Estos últimos señalan: «En apoyo de esta titularidad tan restringida nuestro Alto Tribunal parte de la tradicional concepción de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, cuyo beneficiario es el individuo y cuyo principal obligado es el poder público. Ello coloca a las personas jurídico-públicas más en esta última posición que en la de beneficiarias de los derechos.»

<sup>547</sup> DÍAZ LEMA, J. M.: «¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?», ob. cit., pág. 108 y sigs., analiza múltiples decisiones del Tribunal Constitucional, en su mayoría autos de inadmisión del amparo, de gran valor para conocer íntegramente la doctrina de este órgano.

constitucional, sino incluso judicial<sup>548</sup>. A las personas jurídico-públicas sólo se les ha sido reconocido el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>549</sup>, el derecho a la igualdad en conexión con el anterior<sup>550</sup> y, ocasionalmente, la libertad de información<sup>551</sup>.

El rechazo de la idea de que las Administraciones Públicas y demás entidades de Derecho Público sean titulares del derecho fundamental a la intimidad no es una cuestión de Filosofía del Derecho; muy al contrario, es absolutamente coherente con el concepto de un Estado que se proclama democrático, una premisa indispensable del mismo. Parecería absurdo abogar por el reconocimiento de un ámbito en el que la mera voluntad de los poderes públicos pueda excluir del conocimiento de terceros (y terceros son el conjunto de la ciudadanía) determinadas informaciones que se refieran a su actividad que, al fin y al cabo, no es otra cosa que la gestión de los asuntos públicos cuando la transparencia administrativa es considerada un presupuesto básico de toda sociedad democrática<sup>552</sup>. Por supuesto que hay datos relacionados con la actividad administrativa que deben quedar fuera del conocimiento público, pero será así no por respeto a la intimidad de las Administraciones Públicas, sino en aras de otros valores que la Constitución también reconoce y ampara [como podrían serlo la defensa y la seguridad del Estado o la eficacia de la actividad de averiguación de los delitos mencionados por el

---

<sup>548</sup> Vid. CARBALLEIRA RIVERA, M. T.: «¿Gozan de derechos fundamentales las Administraciones Públicas?», ob. cit., pág. 238.

<sup>549</sup> Vid. STC 64/1988, de 12 de abril de 1988. Sala Primera (BOE núm. 107, de 4 de mayo de 1988). Recurso de amparo 1375/1986. Fundamento jurídico primero.

<sup>550</sup> Vid. STC 100/1993, de 22 de marzo de 1993. Sala Primera (BOE núm. 100 de 27 de abril de 1993). Recurso de amparo 690/1990. Fundamento jurídico segundo.

<sup>551</sup> Vid. STC 190/1996, de 25 de noviembre de 1996. Sala Segunda (BOE núm. 3 de 3 de enero de 1997). Recurso de amparo 2282/1994. Fundamento jurídico tercero.

<sup>552</sup> La justificación de la necesidad de la consecución de la máxima transparencia posible en la actividad administrativa ha sido objeto de múltiples trabajos. Sirvan como ejemplo CONDESSO, F.: *Derecho a la información. Crisis del sistema político. Transparencia de los poderes públicos*, Dykinson, Madrid, 2011; GUICHOT REINA, E.: «Transparencia versus protección de datos», en AA. VV. (coordinador: BLASCO ESTEVE, A.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012; GARCÍA MACHO, R.: «La transparencia en el sector público», en AA. VV. (coordinador: BLASCO ESTEVE, A.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012; PIÑAR MAÑAS, J. L.: «Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio», *Documento de trabajo 147/2009*, Fundación Alternativas, 2009; PIÑAR MAÑAS, J. L.: «La necesidad de una Ley de Transparencia», en AA. VV. (coordinador: BLASCO ESTEVE, A.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012; CORDERO SUSTENTIA, C.: «Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coordinador) y OTROS: *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, 2008.

artículo 105.b) de nuestra Carta Magna]. Como se ha afirmado generalizadamente, en un modelo de Administración jerarquizada y cerrada sobre sí misma, la falta de transparencia sobre su funcionamiento y sus actividades y la opacidad sobre la información por ella poseída han sido ilegítimamente consideradas una fuente de poder en el seno de las sociedades democráticas<sup>553</sup>. Por ello son múltiples los documentos y trabajos que han visto la luz en distintas instancias e incluso las iniciativas legislativas de diversos países orientadas a que se produzca la apertura al medio social de una Administración Pública que debe estar centrada en la idea de servicio al ciudadano en vez de anclarse en una posición de organización exclusivamente al servicio de un Estado entendido como un aparato ajeno y separado de la sociedad, y a que se reconozca la condición activa de los ciudadanos en sus relaciones con tales entidades, superando su consideración como meros súbditos, administrados, miembros de la sociedad, sí, pero en cuanto tales, subordinados a las necesidades de la organización administrativa y estatal.

Pero todas estas consideraciones no obstan para que los datos recabados por los servicios estadísticos referidos a entidades de Derecho Público queden amparados por el secreto estadístico. Esta información podría excluirse de la aplicación del secreto estadístico, pero así ocurriría porque los datos correspondientes quedasen incluidos en alguna de las excepciones previstas por las normas reguladoras de esa figura jurídico-estadística (consentimiento del titular, ser de conocimiento público, estar incluidos en alguna fuente accesible al público en general, etc.) no por la simple circunstancia de corresponder a personas jurídico-públicas. No debe olvidarse que, en principio, el secreto estadístico dará cobertura a la información que se integre en las bases de datos de los servicios estadísticos, sea aquélla suministrada directamente por los informantes o proceda de fuentes administrativas, no habiendo ninguna norma que prevea la exclusión de la aplicación del secreto estadístico respecto de aquellos datos en los que la fuente administrativa suministre información sobre sí misma.

---

<sup>553</sup> Sobre la importancia creciente de la transparencia de las Administraciones Públicas y la evolución del derecho de acceso como instrumento de realización de la misma, así como sobre la necesidad del reconocimiento de tal derecho como derecho fundamental de los incluidos en el artículo 20 de la Constitución véase RAMS RAMOS, L.: «La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, 2013, págs. 155 a 188.



En conclusión: si las entidades públicas no son titulares del derecho fundamental a la intimidad pero los datos que a ellas se refieran sí están apriorísticamente amparadas por el secreto estadístico, debe entenderse que el derecho a la intimidad no puede constituir el fundamento de dicha protección.

#### 4. EL AUTÉNTICO FUNDAMENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO

Entendemos que la regulación actual del secreto estadístico en el Derecho español nos debe llevar a considerar que el fundamento y la finalidad esencial de esta figura no puede ser el derecho fundamental a la intimidad; por el contrario, deberá consistir en la pretensión de alcanzar la mayor calidad de las investigaciones estadísticas a través de la generación del clima más adecuado para conseguir la veracidad de las respuestas<sup>554</sup>; sólo cuando las unidades informantes tienen la garantía de que los datos que proporcionan no van a ser utilizados con finalidades distintas de las propiamente estadísticas y que por tanto, su sinceridad no va a suponerles consecuencias negativas directas, los individuos no tendrán la tentación de ocultar o disimular determinadas informaciones, especialmente las de contenido económico<sup>555</sup>.

Esto implica considerar al secreto estadístico como uno de los rasgos definitorios y característicos del ejercicio de la función estadística pública, con independencia de si ésta se materializa en la realización de encuestas de respuesta obligatoria o voluntaria. Ya hemos señalado que la Exposición de Motivos de la LFEP parece confirmar esta tesis

---

<sup>554</sup> Este otro posible fundamento ya es mencionado, aunque de manera casi incidental, por BACARIA MARTRUS (Vid. BACARIA MARTRUS, J.: «El Secreto Estadístico: Contenido Jurídico», ob. cit., pág. 149), por DE MIGUEL CASTAÑO (Vid. DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad*, ob. cit., pág. 202) y por SOUVIRÓN MORENILLA (Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 444). De hecho, este último autor ni siquiera considera este aspecto como el fundamento del secreto estadístico, sino como el objetivo subyacente del principio de especialidad que rige la función estadística pública y de la que el secreto estadístico constituye, al fin y al cabo, una de sus manifestaciones materiales.

<sup>555</sup> Por ello, la finalidad de «contrapartida a la obligación impuesta por la Ley de Estadística de suministrar datos a fines estadísticos» que cita DE MIGUEL CASTAÑO, debería más bien, sobre todo a la luz de lo que dispone la LFEP, interpretarse como una «contrapartida a la veracidad de las respuestas proporcionadas en las investigaciones estadísticas cuya realización es exigida por las normas correspondientes», finalidad que vendría a formar un todo con la de «mejorar la calidad de los resultados de las actividades estadísticas a partir del aumento de la confianza de los ciudadanos y, por tanto, de la sinceridad en las respuestas».

cuando declara que «la nueva norma no ha asumido el papel que corresponde a la Ley de Protección de Datos que, en su caso, pueda ser aprobada en aplicación de lo establecido en el artículo 18.4 de la Constitución. Ha regulado, sin embargo, el aludido problema (del secreto estadístico), en el grado en que lo exige el respeto de los derechos fundamentales, en el desempeño de la función estadística.» De este modo, el respeto a los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal o autodeterminación informativa no sería tanto el objetivo ni la finalidad principal de la institución que tratamos –ni encontrar en los propios derechos su fundamento–, como la consecuencia ineludible de que la actividad pública en general, y la función estadística pública en particular, sea respetuosa con los derechos constitucionalmente reconocidos, ya que la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes son dos de los fundamentos del «orden político y de la paz social» que cita el artículo 10.1 de nuestra Carta Magna.

Es decir, el secreto estadístico no se instituye para proteger el derecho a la intimidad ni cualquier otro derecho fundamental, pues éstos deben ser respetados en la actividad administrativa por efecto directo de la Constitución, tal y como, por otra parte, exige el apartado primero de su artículo 53. O dicho de otro modo: si el secreto estadístico constituye una de las características que delimitan la actividad estadística de carácter oficial en la actualidad, su aplicación no puede entrar en contradicción con el contenido de los derechos fundamentales dado que éstos deben ser respetados y protegidos en el desarrollo de la actividad de todo poder público, incluidos, evidentemente, los servicios estadísticos. En caso contrario, tal institución no tendría cabida en nuestro ordenamiento jurídico a causa de su inconstitucionalidad.

Por tanto, tanto el carácter como el origen de las normas que regulan el secreto estadístico parecen confirmar que cuando el Derecho positivo le presta atención lo hace en cuanto aspecto, faceta o dimensión de una concreta función de carácter público, no porque sea manifestación del derecho a la intimidad o cualquier otro derecho fundamental o libertad pública.

Pero aclarado este extremo, todavía merece la pena profundizar un poco más en la cuestión del fundamento y finalidad del secreto estadístico. ¿Basta con decir que encontramos esa finalidad en la consecución de un clima social adecuado para lograr la mayor exactitud en las respuestas proporcionadas por las fuentes de información que colaboran en el desarrollo de las operaciones estadísticas? Estimamos que esto sería quedarse en la superficie de la cuestión, no llegando a vislumbrar lo que realmente subyace en ella.

La clave, a nuestro entender, se entrevé cuando afirmamos que el secreto estadístico es uno de los rasgos que definen la actual función estadística pública, de tal forma que si aquél no se garantiza convenientemente, no puede hablarse de una auténtica actividad estadística oficial. El motivo es claro: una parte de los datos primarios de los que se nutren los servicios estadísticos para la realización de las tareas que tienen encomendadas podrán provenir de fuentes administrativas; pero otra porción de la información que las oficinas de estadística necesitan (tal vez la más importante desde un punto de vista cuantitativo) exige la colaboración directa de las unidades estadísticas, que no dejan de estar integradas en el seno de la sociedad en la que la estadística oficial se desarrolla y a la cual sirve, poniendo a su disposición los productos que elabora. Sin esa colaboración, la función estadística pública carecerá de sentido, pudiendo presentarse dos escenarios que, no obstante, provocan la misma consecuencia práctica.

Por un lado hemos de asumir que la falta de veracidad en las respuestas proporcionadas implica la inexactitud de los datos suministrados: cuanto más extendida esté la insinceridad en las encuestas de la ciudadanía, más deformada y alejada de la realidad será la imagen que pueda obtenerse de la sociedad a partir de aquéllos. Partiendo de la inadecuación de los presupuestos de la actuación de estos servicios, todo el subsiguiente proceso estadístico quedará fatalmente viciado, lográndose unos resultados que muy poco tendrán que ver con el propósito de la función estadística pública: proporcionar a los distintos usuarios una información estadística que resuma, sintetice y refleje fielmente la situación de la sociedad (tanto desde la perspectiva social o demográfica, como desde la económica o empresarial) en un momento dado. Si no se alcanza este objetivo, difícilmente podrán adoptarse decisiones por parte de sus posibles

destinatarios (sean los individuos que integran esa comunidad, sean sus dirigentes políticos) sobre la base de tales datos.

Por otra parte, puede producirse no ya una falta de sinceridad en las respuestas, sino directamente una negativa a colaborar con los servicios estadísticos. Ciertamente es que, ordinariamente, las Administraciones estadísticas cuentan, como poderes públicos que son, con la posibilidad de acudir legítimamente al empleo de la coerción pública y de ejercer la potestad sancionadora para combatir los supuestos aislados que se detecten de inexactitud dolosa de las respuestas proporcionadas o de falta de colaboración en aquellas operaciones estadísticas en las que la misma sea legalmente obligada. Pero si en vez de casos puntuales de falta de sinceridad o de no colaboración, el clima social existente llevase a un rechazo frontal de la actividad estadística pública ésta, o bien daría lugar a resultados inexactos y, por tanto, inútiles, o bien se bloquearía absolutamente, incluso colapsando y paralizando el desarrollo de las operaciones estadísticas de mayor trascendencia (tal vez la operación estadística más importante teniendo en cuenta su tradición y su utilidad sea el Censo de Población y Vivienda)<sup>556</sup>.

---

<sup>556</sup> No estamos ante una mera hipótesis de índole sociológica cuando afirmamos que la existencia de un ambiente social generalizado de franco rechazo a la labor de los servicios estadísticos puede llegar a provocar el bloqueo de la función estadística pública. Estas circunstancias ya se han producido en el pasado, siendo, seguramente, el supuesto más destacado el de la paralización del desarrollo de los Censos de Población y Vivienda de Alemania de 1983. Estos hechos han sido analizados con cierto nivel de detalle por BUTZ, W.P.: «Data confidentiality and public perceptions: The case of the European censuses», en. AA. VV.: *Proceedings of the Section on Survey Research Methods*, American Statistical Association, Washington, D.C., 1985, págs. 90 a 97. La oposición a estos Censos se planteó en múltiples frentes, pero si se puede hablar de un cierto movimiento unitario se debe a que todos los planteamientos que se argüían estaban relacionados: se basaban en problemas en torno a la aplicación y la eficacia de la institución del secreto estadístico. El público temía que los empleados públicos locales, tales como la policía y los agentes tributarios pudieran acceder a los formularios completos; que a través de su duplicado en los locales de los registros de población, parte de la información pasaría a ser accesible para muchas entidades públicas que podrían utilizar los datos para emprender acciones punitivas, como por ejemplo para identificar y sancionar a los evasores fiscales. Por fin, el 15 de diciembre, el Tribunal Constitucional alemán emitió su fallo sobre el Censo [Sentencia BverfGE 65, 1, de la Sala Primera, del 15 de diciembre de 1983 (1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83). Vid. SCHWABE, J. (compilador): *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes*, Fundación Konrad Adenauer, A. C. Oficina México, México, D.F., 2009 (traducción de Marcela Anzola Gil y Emilio Maus Ratz), pág. 94 y sigs.] que puede resumirse en los siguientes puntos: 1) En esos momentos, un censo resultaba necesario para la planificación y la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, cualquier necesidad futura de legislación destinada a regular operaciones censales habrá de considerar los desarrollos más recientes en la metodología estadística para determinar si tales operaciones pudieran ser sustituidas por métodos alternativos. 2) El contenido de los cuestionarios es correcto, y los legisladores no necesitan que se especifique el propósito concreto de cada pregunta. 3) Los datos del Censo no se pueden vincular o emparejar con información de los registros de población. 4) Los registros individuales, incluso sin nombres, no pueden ser suministrados a los ministerios de la Federación o de los *Länder* para finalidades de análisis relacionados con sus competencias administrativas, ni a las entidades

Por todo ello resulta imprescindible, para que la actividad estadística oficial pueda desenvolverse con normalidad, que se fomente un ambiente social en el que haya una clara conciencia de la importancia de las operaciones estadísticas para el conjunto de la sociedad y no sólo para las clases o colectivos que ostentan el poder político o económico, importancia que debe corresponderse con la actuación de los servicios estadísticos: si su actividad es esencial para el grupo social en sí misma considerada, no precisará que su posición en la organización administrativa se vea respaldada poniendo los datos primarios que han recopilado a disposición de otros entes y organismos públicos para el desarrollo de sus competencias, independientemente de que éstas estén legalmente atribuidas y de que sean legítimamente ejercidas, en pro del interés público. Las oficinas de estadística deben garantizar la confidencialidad de los datos que manejan para reforzar su propia imagen de cara a la sociedad, no permitiendo su utilización para finalidades no estadísticas. Es verdad que los servicios estadísticos podrían esforzarse en difundir tal línea de actuación sobre la base de puras reglas o códigos deontológicos, como obligaciones autoimpuestas de carácter no jurídico, pero el ciudadano asumirá con mayor facilidad que la conducta de las Administraciones estadísticas ha de ser precisamente ésta y no otra cuando la obligación sea establecida por normas jurídicas vinculantes. Estas normas, como elementos del ordenamiento jurídico vigente, configuran una institución que no sólo exige unos comportamientos y proscribire otros a los servicios estadísticos, sino que simultáneamente les ampara de un ejercicio invasivo de las competencias de otros entes públicos que pudieran interferir en el desarrollo de la actividad estadística oficial por su pretensión de tener acceso a los datos primarios.

En resumen, si la consecución de los objetivos propios de la función estadística pública, así como el simple desarrollo de ésta requieren un clima social proclive a la colaboración ciudadana con los servicios estadísticos, ambiente que se sustentará, entre otros pilares, en el reconocimiento normativo y la normal aplicación de la institución del secreto estadístico, podremos concluir que el fundamento de este último vendrá dado por la misma existencia de la actividad estadística pública, por su ejercicio regular y socialmente útil y por la adecuada satisfacción de su razón de ser (ser capaz de dar una imagen fiel, precisa y sintética de la sociedad objeto de estudio); su finalidad consistirá

---

locales. Al Gobierno, de este modo, se le autorizaba a planificar un Censo, pero la distribución y el uso de los datos que se obtuvieran deberían ser sustancialmente reducidos.

en contribuir a generar las circunstancias adecuadas para que se produzca una colaboración general y veraz de las unidades estadísticas que actúan en el seno de la sociedad con las correspondientes oficinas de estadística. Pero no debemos entender que se trata simplemente de generar confianza en los individuos seleccionados para colaborar en las respectivas encuestas; por el contrario, debe aspirarse a que el conjunto de la sociedad sea consciente de la vigencia y operatividad del secreto estadístico en abstracto, para que la colaboración se produzca con fluidez en caso de futuras potenciales designaciones.

## II. LA NATURALEZA DEL SECRETO ESTADÍSTICO

### 1. INTRODUCCIÓN

Para perfilar la naturaleza del secreto estadístico estimamos imprescindible reflexionar en torno a si éste constituye o no un derecho subjetivo (o más específicamente, un derecho público subjetivo) de los titulares de los datos objeto de su protección. Pero a estos efectos no vamos a emprender una larga exposición sobre los orígenes históricos de esta figura, ni de las distintas posiciones doctrinales sobre la esencia de la misma<sup>557</sup>, propia de la doctrina general del derecho subjetivo que es característica del Derecho Civil. Sencillamente comprobaremos si los respectivos

---

<sup>557</sup> Digamos, simplemente, que la noción de derecho público subjetivo se introdujo en el campo jurídico público como una consecuencia obligada de que las relaciones entre el Estado y sus súbditos se concibieran como relaciones jurídicas, admitiéndose normalmente, por ello, que la teoría de estos derechos es una creación de la doctrina jurídica germánica. La principal corriente acerca de la naturaleza del derecho público subjetivo tiene su origen en JELLINEK, autor que somete a revisión las dos opiniones contrapuestas prevalentes de su época: la que buscaba la esencia del derecho en la voluntad y la que lo intentaba en el mundo de los bienes. Para la primera de estas opiniones, desarrollada por WINDSCHEID, el derecho subjetivo podría definirse como «una facultad conferida por el ordenamiento jurídico». Como reacción contra la anterior postura surge una nueva corriente: la que fundamenta la esencia del derecho subjetivo en el mundo de los bienes. La relación entre el individuo y las cosas que son objeto del Derecho se establece a la vista de la utilidad que tales cosas proporcionan a los fines del individuo. Desde un punto de vista jurídico, esas cosas constituyen *bienes*, y todo lo que objetivamente aparece como un *bien*, subjetivamente supone un *interés*. La finalidad del conjunto del Derecho habrá de ser, precisamente, el tutelar los bienes o intereses. De ahí procede la famosa definición de IHERING: «El derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido». JELLINEK llega a su definición de derecho subjetivo que procura aunar los aciertos de las dos corrientes que critica: «El derecho subjetivo es la potestad de querer que tiene el hombre, reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico, en cuanto se refiere a un bien o a un interés» (Vid. GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*, 12.ª edición, TECNOS, Madrid, 1994, págs. 380 a 383).

legisladores han adoptado expresamente una determinada postura al respecto para luego examinar en qué medida las notas que de acuerdo con la doctrina administrativista caracterizan al derecho subjetivo son atribuibles a la institución a la que estamos dedicando este trabajo.

## 2. LOS INDICIOS PRESENTES EN LAS DISTINTAS NORMAS ESTADÍSTICAS

Adelantemos ya desde el principio la conclusión que vamos a acabar por extraer del tenor literal de las diversas normas estadísticas: en absoluto podemos asegurar que para los legisladores del ordenamiento jurídico español el secreto estadístico constituya un derecho subjetivo. La mayor parte de las leyes estadísticas hablan de «obligación» y de «deber», y sólo esporádicamente se menciona un «derecho». Lo que desde luego debe ser rechazado de plano es la posibilidad de que el secreto estadístico pueda tener una u otra naturaleza en función de la norma que lo contemple: cada legislador estará legitimado para regular con detalle el secreto estadístico en cuanto aspecto integrante de la función estadística pública sobre la que haya asumido la oportuna competencia, pero su naturaleza debería ser única, como lo tendría que ser la de la propia actividad estadística oficial contemplada en abstracto. Dicho esto habrá que asumir que si se habla de «derecho», de «deber» y de «obligación» es porque, o bien se está haciendo referencia a una misma realidad contemplada desde una perspectiva diversa, como las dos caras de una misma moneda, o porque los legisladores españoles están haciendo gala de una falta de rigor técnico que, tristemente, no es infrecuente.

No obstante, y aunque dejemos fuera de este último juicio de valor al legislador comunitario, no podemos excluirlo de los preceptos que deben ser mencionados en relación con esta cuestión pues, como bien sabemos, lo dispuesto en el Reglamento (CE) 223/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo es directamente aplicable en España y obligatorio en todos sus elementos, no necesita de norma alguna que lo transponga al ordenamiento interno y tiene una repercusión directa sobre la función estadística pública española (en la medida que ésta se integre en la del Sistema Estadístico Europeo). La contribución del mencionado Reglamento para delimitar la –confusa– naturaleza de la

institución que nos interesa la encontramos en el apartado tercero del artículo 22 cuando dispone que «las personas que tengan acceso a los datos confidenciales los utilizarán exclusivamente para fines estadísticos. Estarán sujetas a esta *obligación* incluso después de haber cesado en sus funciones.» Por tanto, según el Reglamento (CE) 223/2009, lo que recae sobre los sujetos o se impone a los individuos a los que, en el regular ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, se les granjea el acceso a los datos protegidos, es una «obligación».

En la LFEP, de acuerdo con el apartado primero de su artículo 17, «todo el personal estadístico tendrá la obligación de preservar el secreto estadístico». Sin embargo, según el apartado tercero del mismo artículo, «quedarán también obligados por el deber de preservar el secreto estadístico cuantas personas, físicas o jurídicas, tengan conocimiento de datos amparados por aquél». En el apartado cuarto se vuelve a hacer referencia a esta figura como el «deber de guardar el secreto estadístico». El tenor literal del apartado tercero deja poco margen a las dudas: si los sujetos a que se refiere quedan «también obligados por el deber de preservar» ese secreto debería ser porque se ha hecho mención previa de dicho deber. No obstante, como hemos visto, no es exactamente así, contemplando la «obligación de preservar el secreto estadístico» del apartado primero. De lo que sólo puede deducirse que para el redactor de la LFEP, ese deber y esa obligación constituyen la misma figura jurídica. Esa equivalencia parece confirmarse en el artículo 19, cuyo apartado primero establece en qué momento se iniciará «la obligación de guardar el secreto estadístico», volviendo a la denominación empleada en el apartado primero del artículo 17<sup>558</sup>.

En la legislación autonómica<sup>559</sup> hay una dualidad continuada<sup>560</sup> de menciones al secreto estadístico como «obligación» y como «deber». Debemos destacar, no obstante,

---

<sup>558</sup> La única referencia en la LFEP a un derecho en el Capítulo III del Título I, esto es, en el destinado a la regulación del secreto estadístico es, en realidad, ajena al régimen de la citada institución, pues se trata del artículo 16.4 en el cual, tras exceptuarse en el apartado primero de la protección deparada por el secreto estadístico a los directorios que no contengan más datos que las «simples relaciones de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos de cualquier clase, en cuanto aludan a su denominación, emplazamiento, actividad y el intervalo del tamaño al que pertenecen», se establece que «los interesados tendrán derecho de acceso a los datos personales que figuren en los directorios no amparados por el secreto estadístico y a obtener la rectificación de los errores que contengan».

<sup>559</sup> La ley estadística balear se refiere a «obligación» en el artículo 7.1 y 12, y a «deber» en el artículo 13.2. La ley estadística cántabra emplea «obligación» en los artículos 31 y 36, y «deber», en los artículos



los esporádicos supuestos en los que existen indicios de reconocimiento de un derecho subjetivo al secreto estadístico.

La Ley 7/2006, de 3 de noviembre, de Estadística del Principado de Asturias da a entender con cierta claridad una equivalencia entre los conceptos de «deber» y de «obligación»<sup>561</sup>. Pero mayor interés nos suscita el contenido del segundo párrafo del artículo 15.2 cuando se expresa en los siguientes términos: «La renuncia al derecho de secreto estadístico podrá tener carácter general o estar limitada a unos usos determinados (...)». Se trata de una mención aislada en esta ley que no se repite en ninguna otra parte de su articulado pero que, no obstante, indica que el legislador autonómico asturiano reconoce la existencia de un derecho subjetivo al secreto estadístico que correspondería al titular de los datos protegidos («los afectados», de acuerdo con la dicción del párrafo primero de este apartado segundo). En cualquier caso, debe hacerse hincapié en que se trata de un derecho cuyo contenido genera una cierta extrañeza, pues resulta como mínimo llamativo que el ordenamiento jurídico no instituya ningún mecanismo para hacerlo valer, de modo que con su ejercicio a la Administración se le imponga una correlativa obligación de comportamiento en el sentido dictado por la voluntad del titular. Precisamente es al revés: la Administración está sometida a un determinado deber

---

36 y 37. La ley estadística castellano-leonesa habla de «obligación» en los artículos 32.5, y 36.1 y 3, y de «deber», en los artículos 36.2, 37.1 y 38.1. La ley estadística castellano-manchega menciona una «obligación» en los artículos 15.4 y 18.1 y 3, y un «deber», en los artículos 18.2, 19.1 y 20.1. La ley estadística catalana se refiere a «obligación» en los artículos 24.1, 25.2, y 31 y a «deber», en los artículos 24.2 y 33. La ley estadística extremeña utiliza el término «obligación» en el artículo 14.1, y «deber», en los artículos 14.2, 17.2 y 3 y 18. La ley estadística gallega emplea «obligación» en los artículos 26.1 y 2, y «deber», en los artículos 27 y 28. La ley estadística madrileña se refiere a «obligación» en el artículo 20, y a «deber», en el artículo 21. La ley estadística murciana habla de «obligación» en los artículos 15 y 20, y de «deber», en los artículos 20 y 21. La ley foral navarra de estadística menciona «obligación» en el artículo 20, y «deber», en los artículos 20 y 21. La ley estadística riojana emplea «obligación» en los artículos 15.1 y 2 y 20.1, y «deber», en los artículos 15.3, 20.2 y 22. La ley estadística valenciana utiliza «obligación» en los artículos 21 y 22, y «deber», en los artículos 21,25 y 26.

<sup>560</sup> En la ley andaluza sólo se habla de «obligación» en los artículos 12.1 y 13. No hay mención alguna ni a un «deber», ni a un «derecho» de secreto estadístico.

<sup>561</sup> En ella se dedica al secreto estadístico el Capítulo III del Título I, encabezado por el artículo 11 que presenta la rúbrica «El deber de secreto estadístico». Su apartado primero contiene directamente una definición del mismo: «se entiende por deber de secreto estadístico la obligación de no hacer público ni comunicar a ninguna otra persona o entidad, pública o privada, el conocimiento adquirido como consecuencia de la actividad estadística, así como la obligación de no actuar sobre la base de dicho conocimiento». El artículo 14, al regular el «Ámbito subjetivo del deber de secreto estadístico» se refiere a él como «obligación» en sus apartados primero y segundo, y como «deber» en sus apartados tercero y cuarto. Cuando el artículo 15 contempla el «Ámbito temporal del deber de secreto estadístico» da inicio a sus dos primeros apartados con la expresión «el deber de secreto estadístico», fórmula que se repite en el artículo 16, dedicado al «Incumplimiento del deber de secreto estadístico».

de conducta, así establecido por la ley estadística con independencia del ejercicio que haga el titular de su presunto derecho; pero en caso de vulneración de ese deber, es decir, cuando el «afectado» entienda que se está desconociendo el contenido de su derecho, la ley no le faculta para su ejercicio exigiendo la adopción de la conducta correcta a la Administración infractora. Ciertamente es que «el quebrantamiento del deber de secreto estadístico podrá dar lugar a indemnización por los daños y perjuicios causados, sin perjuicio de las responsabilidades penales o disciplinarias que resulten exigibles de acuerdo con lo previsto en la presente ley y en el resto del ordenamiento jurídico» (artículo 16); sin embargo, la indemnización por daños y perjuicios no forma parte de ningún derecho subjetivo sino que es una institución que goza de una entidad jurídica propia y autónoma, la de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que opera por mandato constitucional cuando se produzca una lesión que los ciudadanos «sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos» (artículo 106.2 de la Constitución)<sup>562</sup>. Podríamos concluir que el objeto del derecho son unos datos respecto a los que los servicios estadísticos y el personal a ellos adscritos deben observar una determinada conducta que resulta obligatoria con independencia de que ese derecho sea o no ejercido por su titular y que, el único juego que se reconoce a la voluntad de éste es el de su renuncia, que libera de sus ataduras a la Administración estadística. No podemos por menos que sorprendernos de que el ordenamiento jurídico regule un derecho subjetivo que consista en un haz de facultades tan limitado como curioso.

La lectura de la regulación del secreto estadístico que hace la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias nos lleva a conclusiones análogas a las alcanzadas con ocasión de la ley asturiana, lo que trae causa del contenido de los artículos 23.1<sup>563</sup> y 24<sup>564</sup> que también prevén, por una parte, la

---

<sup>562</sup> Institución desarrollada en el Capítulo Primero del Título IX de la LPAC.

<sup>563</sup> «El derecho del informante a que la Administración cumpla con el deber de secreto estadístico es renunciabile mediante manifestación expresa, realizada en documento escrito».

<sup>564</sup> «El incumplimiento del deber del secreto estadístico dará lugar a las responsabilidades indemnizatorias de los daños y perjuicios causados, en los términos establecidos en el Ordenamiento Jurídico, sin perjuicio de la Jurisdicción Penal, de la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y demás personal público o asimilado a efectos de actividad estadística, y de la potestad sancionadora a que se refiere el título IV de esta Ley».

posibilidad de renunciar a un derecho subjetivo del informante y determinan, por otra, las consecuencias del incumplimiento del deber de secreto estadístico.

La tercera ley autonómica en la que podemos hallar un posible reconocimiento de un derecho subjetivo al secreto estadístico es, en realidad, la más antigua de las leyes estadísticas actualmente vigentes, la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En su tenor literal, lo primero que destaca es que se ha procurado evitar el término «obligación», refiriéndose al secreto estadístico de manera constante como «deber»<sup>565</sup>. Pero al igual que en las otras dos leyes en las que se ha detectado una mención a un hipotético derecho subjetivo al secreto estadístico cuando regulan la excepción de la aplicación de esta figura por acción del consentimiento del titular de los datos, se dispone en el artículo 21.4 que «el derecho del informante a que la Administración cumpla con el deber de secreto estadístico es renunciable mediante manifestación expresa realizada en documento escrito».

### 3. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA CONSIDERACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO COMO UN DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO

¿Basta la expresa inclusión de la palabra «derecho» en las citadas leyes para admitir la existencia de un derecho subjetivo al secreto estadístico?

Comenzaremos diciendo con GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>566</sup> que esta «figura se edifica sobre el reconocimiento por el Derecho de un poder a favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición» y que «en sus mismos términos, resulta aplicable en el Derecho Administrativo, tanto a favor de la Administración (una vez que ha ejercitado sus potestades y constituido, en su virtud, relaciones concretas), como, lo que ahora nos interesa más, a favor del

---

<sup>565</sup> La expresión «deber de secreto estadístico» se utiliza en esta norma en los artículos 19.1 y 2 (al regular su «Contenido»), 20.1, 2 y 3 (sobre los «Datos amparados»), 21.1 y 5 (que contempla su «Vigencia»), 22.1 y 2 (referente a los «Sujetos obligados») y 23 (relativo a las consecuencias de su «Incumplimiento»).

<sup>566</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre los derechos públicos subjetivos», *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 6, 1975, pág. 427 y sig.

administrado. El cual puede ser, en efecto, titular de derechos subjetivos de esa naturaleza común frente a la Administración por lo menos en tres supuestos típicos (...). En estos tres supuestos es clara la aplicación del mecanismo técnico del derecho subjetivo en su sentido más tradicional e indiscutible: se trata de situaciones de intereses evidentemente privados, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder a favor de su titular, con el cual puede imponer a la administración una conducta (una prestación o una abstención, un deber).»<sup>567</sup>

A partir de estas clarificadoras palabras no pueden surgir más que dudas respecto al secreto estadístico, porque, ¿cuál sería el poder que se reconoce al sujeto concreto que puede llegar a hacer valer frente a otros, imponiéndoles (incluida la Administración) obligaciones o deberes en su interés propio y que es merecedor de tutela judicial? ¿No es verdad que la Administración se ve forzada a actuar de una forma determinada en estos supuestos por la concreta manera en la que el ordenamiento jurídico ha diseñado las potestades que se le confieren en el ámbito de la función estadística pública y desde el mismo instante en que el ente administrativo haga uso de ellas? ¿No es así con independencia de que el titular de los datos exija el respeto al secreto estadístico que ampara a los datos de los que es titular? ¿No está limitada la eficacia de las manifestaciones de la voluntad del sujeto a la posibilidad de renunciar a la protección del secreto estadístico? Y esto último con matices, porque la renuncia del titular de los datos a tal protección no significa que los servicios estadísticos deban actuar en sentido contrario a como lo venían haciendo antes de que tuvieran constancia de la renuncia, sino que podrían llevar a cabo conductas que, siendo en principio contrarias al contenido

---

<sup>567</sup> Esos tres supuestos típicos son: «1.º Derechos de naturaleza patrimonial, tanto los de naturaleza obligacional, en sus tres clases de contractual, extracontractual por daño y legal (contratantes de la Administración, lesionado extracontractual en cuanto a la exigencia de indemnización resarcitoria de daños y perjuicios, titular de una situación a la que la Ley conecta un crédito frente a la Administración – funcionario, beneficiario de la seguridad social, beneficiario de situaciones específicas a las que se atribuyen subvenciones o premios reglados–, etc.), como de naturaleza real en sus varias formas y contenidos (desde la de simple poseedor a la de propietario, titular de servidumbres sobre bienes de la Administración, titular registral de cualquier derecho en cuanto al deber de abstención, derechos de aprovechamiento exclusivo sobre bienes públicos, etc.); 2.º derechos creados, declarados o reconocidos por actos administrativos singulares a favor de una persona determinada (concesionarios, titulares de licencias o autorizaciones, otorgamiento de beneficiarios tributarios, en general reconocimiento de situaciones jurídicas favorables); 3.º situaciones de libertad individual articuladas técnicamente como derechos subjetivos (...).» (Ibídem, pág. 428).

del secreto estadístico, no podrían calificarse de antijurídicas, ilegales o contrarias al ordenamiento jurídico<sup>568</sup>.

Tratemos, pues, de precisar las notas características de la categoría jurídica del derecho subjetivo y de verificar en qué medida se dan éstas en el secreto estadístico.

Comenzaremos por señalar que si efectivamente nos encontramos ante un derecho subjetivo, éste debe ser un derecho público subjetivo, pues si éste se desenvuelve en el marco de una relación jurídica, no cabe duda de que uno de los elementos subjetivos de la misma es un ente público, una persona jurídico-pública que actúa investida de su condición de poder público.

Este derecho debería traer causa de una norma jurídica, del ejercicio de una potestad o una relación jurídica concreta<sup>569</sup>. Esta condición también se cumpliría: el presunto derecho sólo puede nacer de la norma reguladora de la actividad estadística pública, del ejercicio por parte de los servicios públicos de las potestades en las que aquélla consista de acuerdo con el principio de legalidad, o del desenvolvimiento de una relación jurídica que se entable entre las Administraciones estadísticas y los sujetos informantes.

Se desenvuelve necesariamente en el ámbito de una relación jurídica<sup>570</sup>. Podríamos aceptar que este vínculo siempre se da entre los servicios estadísticos que recopilan la información y los individuos que suministran sus datos a éstos para que sirvan como datos primarios con los que elaborar y obtener los correspondientes resultados estadísticos; probablemente de esto no quepa duda en los supuestos en los que las oficinas de estadística seleccionan a un determinado sujeto para que forme parte de la muestra de una operación estadística y se lo notifican, informándole de si la

---

<sup>568</sup> En cambio, si como disponen las distintas leyes estadísticas, ante el quebrantamiento del secreto estadístico el titular de los datos pone en marcha los mecanismos de responsabilidad patrimonial de la Administración y se le reconoce una indemnización resarcitoria de daños y perjuicios, indudablemente tendrá un derecho subjetivo de naturaleza patrimonial frente a la administración causante de la lesión, el derecho de crédito al cobro de la correspondiente indemnización.

<sup>569</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General I*, 1.ª edición, IUSTEL, Madrid, 2004, págs. 431 y 432.

<sup>570</sup> Vid. ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/1*, 11.ª edición, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 159 y sig.

colaboración consistente en la transmisión de determinada información es voluntaria u obligatoria. Pero en este punto comienzan las dificultades porque el secreto estadístico debe operar respecto de los datos personales o individuales, con independencia de cuál sea la fuente de la que las Administraciones estadísticas los obtienen. Por tanto, el secreto estadístico puede ser aplicable a datos personales que han sido suministrados por otras personas o, incluso, procedentes de fuentes administrativas. En el desarrollo de la actividad estadística oficial, el titular de la información podría llegar a no ser consciente de que sus datos se han integrado en las bases de datos de los servicios estadísticos. En estas condiciones resulta difícil asegurar que existe una relación jurídica entre las oficinas estadísticas y los titulares de los datos. El que las primeras puedan acceder legítimamente a los datos de los segundos en el ejercicio de su actividad administrativa recuerda más bien a la situación de sujeción general y abstracta que se da en el conjunto de los ciudadanos respecto de los poderes públicos.

Como derecho público subjetivo debe tener un objeto específico y determinado<sup>571</sup>. En este punto no hay controversia posible: su objeto serían los datos personales o individuales que se declaran confidenciales y amparados por el secreto estadístico.

Además, debe tener como contenido la realización de una conducta concreta y específica que sería exigible a un sujeto pasivo<sup>572</sup>. Esta conducta, efectivamente, también está delimitada con cierto detalle por las normas que regulan la institución, subdividiéndose en tres dimensiones. Dos de ellas implicarán conductas de no hacer, esto es, la prohibición de divulgar y difundir los datos amparados y la de utilizar éstos para finalidades ajenas a las puramente estadísticas; la tercera, será una obligación positiva, la de adoptar las medidas físicas, técnicas y lógicas necesarias para impedir los accesos no autorizados a los datos protegidos. Nótese que, en todo caso, esta tercera dimensión supone más un objetivo, una directriz que debe orientar la actividad administrativa más que una conducta concreta y específica.

---

<sup>571</sup> Vid. *ibidem*, pág. 159; o ROYO-VILLANOVA, S. y ROYO-VILLANOVA, A.: *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, 26.ª edición, Librería Santarén, Valladolid, 1964/1965, pág. 87.

<sup>572</sup> Vid. ROYO-VILLANOVA, A. y ROYO-VILLANOVA, S.: *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, ob. cit. pág. 86

La presencia de un derecho público subjetivo implica la existencia de un sujeto directamente obligado<sup>573</sup>. De nuevo, lo que en apariencia no plantea ningún problema, se complica a poco que se reflexione. En principio, habrá ciertamente un sujeto directamente obligado al cumplimiento de las conductas que constituyen el contenido del supuesto derecho subjetivo al secreto estadístico: los servicios estadísticos que recaban y recopilan los datos amparados. Pero ordinariamente la legislación estadística prevé supuestos de extensión del ámbito subjetivo del secreto estadístico: por ejemplo, cuando la Administración estadística que originariamente había recopilado los datos personales los transmite a otras entidades públicas para que procedan, asimismo, al desarrollo de la función estadística pública que les corresponda en el ejercicio de sus propias competencias; la normativa estadística dispone que las obligaciones en que el secreto estadístico consiste recaigan, de igual manera, sobre las entidades a las que los datos hayan sido trasladados. Difícilmente se podrá afirmar que estas segundas entidades están «directamente obligadas» con los titulares de los datos, dado que su obligación surgirá en el momento en el que se produzca la comunicación administrativa, que se desarrollará con independencia de cualquier actuación o manifestación de la voluntad que los sujetos a los que los datos se refirieran pudieran realizar, o incluso de su conocimiento. Y si a pesar de todo nos empeñamos en entender que la entidad receptora está directamente obligada respecto a los titulares de la información, lo que ya parecería de todo punto absurdo sería defender que con la transmisión repentinamente se origina una relación jurídica entre los nuevos servicios estadísticos y los titulares de los datos transmitidos. Algo parecido cabe decir, incluso con más motivo, en los casos en los que la normativa contempla la extensión de las obligaciones del secreto estadístico a aquéllos que entren en conocimiento de los datos protegidos por causa del incumplimiento del secreto estadístico por quienes estaban originariamente obligados.

En cuanto posición de poder<sup>574</sup> de un sujeto que se dirige a la satisfacción de un interés del mismo<sup>575</sup>, el derecho subjetivo es renunciabile y susceptible de

---

<sup>573</sup> Vid. GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*, 12.ª edición, TECNOS, Madrid, 1994, pág. 391; y ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/I*, ob. cit., págs. 159 y 160.

<sup>574</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre los derechos públicos subjetivos», ob. cit., pág. 428; GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 4.ª

prescripción<sup>576</sup>. Estos rasgos serían incuestionables en el secreto estadístico. Como sabemos, la voluntad del titular tiene un claro ámbito de acción al poder modular la efectividad del secreto estadístico, independientemente de si a esta circunstancia que la normativa acoge y regula se la denomina «renuncia al derecho al secreto estadístico» o «excepción a la protección que el secreto estadístico dispensa». Respecto de la operatividad de la institución prescriptiva con relación al secreto estadístico, no parece que quepa la aplicación de la prescripción adquisitiva, pero la prescripción extintiva sí podría tener cabida en el régimen del secreto estadístico desde el momento en que hay normas que prevén la desactivación de sus efectos por el transcurso de los períodos de tiempo que en cada caso se establezcan.

Los derechos subjetivos son ordinariamente transmisibles, al menos en el campo del Derecho privado<sup>577</sup>. En Derecho público ocurre a la inversa, salvo excepciones. Los derechos y obligaciones públicos son, en principio, intransmisibles y desaparecen con su titular<sup>578</sup>. Dejando para más adelante alguna consideración respecto de la extinción del secreto estadístico por desaparición del titular del posible derecho, hemos de decir que ya que nos movemos en el terreno del Derecho Administrativo este rasgo se ajusta perfectamente al régimen del secreto estadístico: resultaría cuando menos chocante que una institución tan íntimamente ligada a la protección de una realidad inmaterial tal cual lo es la información, y estando ésta indisolublemente vinculada al individuo o entidad al que vaya referida, pudiera ser objeto de un negocio jurídico de transmisión, enajenando el titular de los datos (que, por cierto, va a seguir siéndolo puesto que los datos van a continuar refiriéndose a él) la posibilidad de ejercer el secreto estadístico que protege tales datos. Sólo podríamos imaginar cambios en la titularidad de un derecho al secreto estadístico si se produce una sucesión en la titularidad de los datos que protege: sería el caso, por ejemplo, de una fusión de sociedades; habría de aceptarse que la nueva persona

---

edición, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 258; SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General I*, ob. cit., págs. 432.

<sup>575</sup> Vid. ROYO-VILLANOVA, A. y ROYO-VILLANOVA, S.: *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, ob. cit. pág. 86.

<sup>576</sup> Vid. COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I*, 15.ª edición, Thomson Civitas, Madrid, 2004, pág. 326 y sig.; SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General I*, ob. cit., pág. 431.

<sup>577</sup> Vid. ROYO-VILLANOVA, A. y ROYO-VILLANOVA, S.: *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, ob. cit. pág. 86.

<sup>578</sup> Vid. GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 4.ª edición, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 258.



jurídica pudiera reclamar la aplicación del secreto estadístico para datos que correspondieran a alguna de las sociedades originales.

Los derechos públicos subjetivos se clasifican, de ordinario, en derechos de libertad, derechos cívicos y derechos políticos<sup>579</sup>. No parece sencilla la tarea de encajar un derecho al secreto estadístico en cualquiera de esas categorías. No obstante, si los derechos de libertad suponen la facultad del particular para ejercer su actividad fuera de toda injerencia del Poder público, el secreto estadístico podría hallar encuadre entre los derechos de esa clase dado que, en última instancia, esta figura lo que pretende es evitar que unos datos personales, recolectados y almacenados con el propósito de realizar actividades que tienen una finalidad estadística (y que, por definición, no pueden servir para adoptar decisiones o medidas administrativas individualizadas que repercutan sobre la esfera particular de su titular de manera directa) lleguen a conocimiento de terceros, sean estos sujetos públicos o privados, que pretendan utilizarlos para finalidades no estadísticas (que, desde luego, cabe la posibilidad de que generen consecuencias directas e inmediatas sobre el titular de los datos) repercutiendo negativamente en el libre desenvolvimiento de su personalidad.

En cambio, no puede aceptarse que el secreto estadístico implique por parte de los servicios estadísticos un simple deber de genérico respeto al posible ejercicio de las facultades en que el derecho pudiera consistir por parte de su titular, si esta circunstancia ha de ser entendida como una de las características típicas de los derechos públicos subjetivos<sup>580</sup> que, por otra parte, contribuye a su diferenciación del concepto de potestad. Y es que, como resulta evidente de todo lo hasta aquí expuesto, el secreto estadístico sólo excepcionalmente puede suponer que la Administración estadística asuma una posición de simple expectativa, a la espera de que el titular de los datos se pronuncie, ejerciendo su derecho, para entonces proceder a ajustar su actuación a la voluntad manifestada por el sujeto de los datos. Los supuestos en los que los servicios estadísticos adoptan una actuación garante de la información sólo como reacción a una solicitud del

---

<sup>579</sup> Vid. ROYO-VILLANOVA, A. y ROYO-VILLANOVA, S.: *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, ob. cit. pág. 89.

<sup>580</sup> Vid. COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I, ob. cit., pág. 326 y sig.

interesado, aunque desconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, son concebibles en teoría, dando lugar a lo que la doctrina estadística conoce como «secreto pasivo»<sup>581</sup>. La aplicación de un secreto estadístico pasivo sería muy cómoda para los servicios estadísticos, permitiendo maximizar la información objeto de difusión y minimizando costes. En todo caso, al existir la posibilidad de que se vulnerase abiertamente la confidencialidad que las unidades informantes exigen para sus datos, buscándose únicamente soluciones una vez que la difusión ha tenido lugar –y cuando el perjuicio puede estar ya ocasionado y ser difícilmente reparable–, se producirían consecuencias ciertamente contraproducentes para la necesaria confianza de las unidades estadísticas en el sistema estadístico. Por ello, la norma general ha de ser –y de hecho, así es– que la Administración esté obligada a comportarse conforme a determinados parámetros y estándares que ya han sido establecidos previamente por la norma que habilita y regula su actuación. La voluntad del titular de la información podrá, a lo sumo, liberar a los servicios estadísticos de parte de las obligaciones y prohibiciones que sobre ellos recaen, pero éstos ni siquiera estarán obligados a «quebrantar» el secreto estadístico por la renuncia al mismo del sujeto al que los datos se refieren.

De acuerdo con otro de los caracteres que han sido destacados por la doctrina como definitorios de los derechos subjetivos, siempre que se reconoce la existencia de uno de ellos, las leyes conceden a su titular medios especiales llamados recursos para la protección de los intereses que a aquéllos subyacen<sup>582</sup>, siendo así accionables ante los jueces y tribunales desde el momento en que nacen<sup>583</sup>. Pues bien, en la normativa estadística no se prevén estos medios judiciales de defensa, ni se establecen acciones o recursos específicos para los supuestos en los que se produzcan vulneraciones ilegales del secreto estadístico. Es más, las diversas leyes estadísticas determinan que, como consecuencia del incumplimiento del secreto estadístico, podrán exigirse las responsabilidades disciplinarias o penales que correspondan, así como poner en marcha los mecanismos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública; pero no

---

<sup>581</sup> DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad. Su incidencia en el sistema de información estadística*, ob. cit., pág. 208 y sig.

<sup>582</sup> Vid. ROYO-VILLANOVA, A. y ROYO-VILLANOVA, S., *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, ob. cit. pág. 86.

<sup>583</sup> Vid. GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 258.

se da al titular de la información, aparentemente, la posibilidad de exigir ante instancia administrativa o judicial alguna que los servicios estadísticos ajusten su actuación, por lo que a sus propios datos respecta, a las exigencias derivadas de la aplicación del secreto estadístico.

¿Significa esto, tal vez, que las normas que regulan el secreto estadístico son, utilizando las expresiones de GUICCIARDI, «normas de acción» y no «normas de relación»<sup>584</sup>? Éstas serían las dos clases de normas que contiene el Derecho Administrativo. Las segundas que hemos citado tenderían a proteger la esfera jurídica del administrado, por lo que infracción comporta el desconocimiento de un derecho público subjetivo. Las primeras, por el contrario, persiguen el interés público y no suponen otro sujeto como destinatario<sup>585</sup>. Fuera del ámbito limitado de las normas de relación queda lo más importante de las posibilidades de actuación de la Administración<sup>586</sup>.

Lo cierto es que la relevancia de esta distinción desde el punto de vista de la posibilidad de actuación ante los tribunales tiende a difuminarse. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA para las normas de acción, «nadie, por ejemplo, puede pretender “tener derecho” a que un Ayuntamiento se constituya, o delibere, o adopte acuerdos como la legislación local detalladamente regula (...), o a que un Plan de urbanismo se integre con todas las determinaciones y documentos que la Ley les impone (...). Entonces, tales normas, ¿no podrán ser hechas valer por los ciudadanos? Esta cuestión es trascendental, en consecuencia. Se comprende la gravedad de una respuesta negativa: en la práctica ello significaría que tal legalidad, al no poder su aplicación ser exigida por ningún otro sujeto, se reduciría a una simple regla moral para la Administración, que ella sola sería libre (a lo sumo bajo el control político parlamentario, no bajo el control del juez, a quien nadie podrá poner en movimiento) de acatar o violar.»<sup>587</sup> La Administración no

---

<sup>584</sup> Vid. GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*, ob. cit., pág. 387.

<sup>585</sup> Vid. ibídem, pág. 387 y ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/1*, ob. cit., pág. 160.

<sup>586</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, 10.<sup>a</sup> edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006, pág. 36.

<sup>587</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre los derechos públicos subjetivos», ob. cit., pág. 429. En igual sentido en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, ob. cit., págs. 36 y 37.

tiene hacia un ciudadano, o hacia un conjunto de ellos, la obligación jurídica de observar la legalidad; por eso mismo no puede hablarse de que los ciudadanos tengan, invirtiendo la perspectiva, un derecho subjetivo a la observancia de la legalidad por la Administración, fuera de los casos en que sean titulares de verdaderos derechos subjetivos singularizados. Por tanto, la observancia de la legalidad es para la Administración un deber puramente objetivo, derivado de la vinculación positiva que de dicha legalidad directamente resulta para ella, pero ese deber está instituido por el ordenamiento no sólo con fines organizativos abstractos, o en función de intereses materiales colectivos, sino también, y preferentemente, como una técnica configurada en aras de la protección de la libertad de los ciudadanos, los cuales no pueden ser interferidos ni perjudicados por la Administración en sus propios asuntos, en sus intereses, materiales o morales, más que a través de actuaciones legítimas, amparadas por la legalidad<sup>588</sup>. Obviamente, todos los ciudadanos tienen un interés en que se respeten también las normas de acción, pero ese interés no es relevante desde el punto de vista jurídico. Es relevante cuando se transforma en un interés legítimo, el cual habilita para acceder a los órganos jurisdiccionales del Orden Contencioso-administrativo<sup>589</sup>; el interés genérico «únicamente se convierte en interés legítimo cuando existe una particular conexión entre un sujeto y la norma de acción de que se trate. Entonces se permite a dicho sujeto que recurra contra el acto por el que se cometió la infracción de aquella norma establecida en interés general; con lo que de esta norma deriva una protección indirecta para el titular del interés.»<sup>590</sup> Es decir, dadas las posibilidades de acceso a la Jurisdicción Contencioso-administrativa no es excesivamente importante saber si el secreto estadístico se regula por normas de acción o de relación, porque en caso de que fueran normas del primer tipo, ¿qué duda cabe de que existe la particular conexión entre el recurrente y la norma infringida cuando la aplicación de ésta, en el caso particular sometido a los tribunales, se destina a la protección de los datos de los que aquél es titular? Y reconocida al ciudadano una acción impugnatoria, se estará revelando la atribución por el ordenamiento jurídico de un auténtico derecho subjetivo,

---

<sup>588</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, ob. cit., pág. 51.

<sup>589</sup> Según lo dispuesto en el artículo 19.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

<sup>590</sup> ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/1*, ob. cit., pág. 160 y sig.

cuya titularidad y consiguiente disponibilidad ostentará plenamente a partir de ese momento<sup>591</sup>.

Con los criterios examinados hasta este punto, podría aceptarse en términos generales –aunque con algunas matizaciones y salvedades– la existencia de un derecho público subjetivo al secreto estadístico de los datos personales o individuales. Sin embargo, estimamos que hay dos argumentos que deben llevarnos a rechazar la existencia de un derecho de tales características, estando ambos relacionados con la titularidad del presunto derecho.

En primer lugar, hemos dicho que los derechos y obligaciones públicas son, en principio, intransmisibles. Existen, por supuesto, ciertas excepciones, pero en el caso concreto del secreto estadístico, como ya hemos expuesto, la naturaleza del objeto del mismo, es decir, los datos personales o individualizados, indisolublemente vinculados a la persona o entidad respecto de la que aporten información, exige que este hipotético derecho no pueda ser transmitido o enajenado por el titular; un derecho al secreto estadístico debería permanecer en la esfera jurídica de aquél cuyos datos está llamado a amparar. Como consecuencia lógica de estos presupuestos, este derecho no podrá ser transmitido en el supuesto de personas físicas ni siquiera por causa de muerte, integrado en un patrimonio hereditario<sup>592</sup>. No obstante, en el Reglamento (CE) 223/2009 no se

---

<sup>591</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, ob. cit., pág. 51. Según los autores, «de este modo la Ley objetiva puede, contra lo que antes suponíamos, descomponerse, en efecto, en un conjunto de situaciones jurídicas subjetivas, lo cual se explica del modo siguiente. Cuando un ciudadano se ve perjudicado en su ámbito material o moral de intereses por actuaciones administrativas ilegales, adquiere, por la conjunción de los dos elementos de perjuicio y de ilegalidad, un derecho subjetivo a la eliminación de esa actuación ilegal, de modo que se defienda y restablezca la integridad de sus intereses.» En parecido sentido SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General I*, ob. cit., pág. 434: «La forma de resolver este aparente embrollo ha consistido en la negación de la individualidad del interés, el cual no es una situación jurídica autónoma, sino una modalidad atípica de derecho subjetivo, al que se califica de *derecho subjetivo reaccional*. Cuando un acto de la Administración interfiere en el ámbito vital de una persona, causando un daño cualquiera en el mismo y de modo contrario a Derecho, surge en el particular afectado un derecho a reaccionar contra el perjuicio sufrido, al objeto de restablecer la integridad de su ámbito vital dañado. La causa genética de estos derechos reaccionales se encuentra, pues, en la suma de los dos elementos: la actuación ilegal y la lesión que ésta produce en el ámbito vital de intereses, tanto morales como patrimoniales, de una persona, y que su contenido es la posibilidad de reaccionar contra dicho daño ilegal al objeto de eliminarlo, imponiendo al autor del acto la realización de las conductas necesarias para ello.»

<sup>592</sup> A diferencia de un derecho de crédito que se hubiera generado al cobro de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por el quebrantamiento del secreto estadístico por las Administraciones

prevé ninguna finalización de la eficacia del secreto estadístico por razón del fallecimiento de la persona física o de extinción de la entidad titular de los datos objeto de protección; y en la LFEP, no sólo no se recoge semejante causa de extinción del secreto estadístico, sino que expresamente se contempla la continuidad de su vigencia tras la muerte de la persona física a la que la información amparada haga referencia, durante 25 años. Es decir, el secreto estadístico continuará operativo, al menos, durante el período previsto por las normas, y eso con independencia de que el titular de los datos (y posible titular del presunto derecho) haya fallecido hace tiempo<sup>593</sup>.

En segundo lugar, es cierto que tanto la LFEP como la legislación autonómica tienden a centrarse en los datos de las personas físicas o jurídicas, pero hemos expuesto las razones por las que la regulación del Reglamento (CE) prevalecerá sobre el contenido de aquellas normas en diversos ámbitos de la actividad estadística pública. Centrándonos en este Reglamento comunitario, ya se examinó que el secreto estadístico consiste en una serie de obligaciones y prohibiciones que tienen por objeto los «datos confidenciales». Recordemos que el artículo 3.7) define «dato confidencial» como «dato que permite identificar, directa o indirectamente, a las unidades estadísticas y divulgar, por tanto, información sobre particulares», mientras que el artículo 3.6) define la «unidad estadística» como «unidad básica de observación, a saber, una persona física, un hogar, una empresa u otro tipo de operador al que se refieran los datos». Pero esta «unidad estadística» es, en realidad, un concepto tomado de la ciencia estadística que en absoluto presupone que tales unidades deban estar dotadas de personalidad jurídica reconocida por el ordenamiento jurídico; lo cierto es que éste es un dato que resulta absolutamente irrelevante a los efectos de la aplicación del secreto estadístico. A la inversa, el reconocimiento de personalidad jurídica sí resulta trascendente desde la perspectiva de la titularidad de los derechos y obligaciones, dado que se requiere ésta

---

estadísticas. Éste, que es sin duda un derecho patrimonial, sí podrá ser objeto de transmisión, enajenación o sucesión.

<sup>593</sup> Como se ha explicado *supra*, casi todas las leyes estadísticas autonómicas incluyen preceptos similares. Y otro tanto cabe decir para las personas jurídicas: Según el apartado cuarto del artículo 19 de la LFEP, «En el caso de los datos relativos a personas jurídicas, las normas reglamentarias, atendidas las peculiaridades de cada encuesta, podrán disponer períodos menores de duración al secreto (los plazos previstos en los apartados segundo y tercero), nunca inferiores a quince años». Este plazo mínimo indisponible para nada tiene en cuenta que las personas jurídicas afectadas puedan haber entrado en liquidación mucho tiempo atrás, habiéndose extinguido; en cualquier caso, el secreto estadístico seguirá operando respecto de sus datos.

para ser centro de imputación de tales situaciones de poder o deber. De este modo, sólo las personas físicas o las entidades dotadas de personalidad jurídica podrán ser titulares de derechos subjetivos.

Dado que las unidades estadísticas a las que se refieren los datos confidenciales objeto del secreto estadístico no necesitan personalidad jurídica para tener tal consideración (hogares, patrimonios sin personalidad, etc.) ocurrirá con frecuencia que el secreto estadístico proteja información que identifique a unidades estadísticas que no pueden ser titulares de derechos. A la vista de esta circunstancia, la única conclusión válida es que el secreto estadístico no puede ser un derecho subjetivo y ello con independencia de que exista un «derecho subjetivo reaccional» que legitimará a determinados sujetos para acudir a los tribunales en virtud de su interés legítimo a que la protección que dispensa el secreto estadístico se despliegue sobre sus propios datos.

#### 4. NUESTRA POSICIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA DEL SECRETO ESTADÍSTICO

La función estadística pública exige la realización de una serie de actividades de diferente naturaleza que se orientan a la obtención de unos resultados estadísticos agregados y a su posterior difusión, actividades que implican el ejercicio de distintos tipos de potestades administrativas que, necesariamente, habrán sido conferidas por el ordenamiento jurídico a los servicios estadísticos en estricta aplicación del principio de legalidad de la actuación administrativa. La Administración debe basar su actuación en el Derecho, en el ordenamiento jurídico, en el que encontrará la habilitación necesaria para su acción a través de la atribución de concretas potestades.

Pero las potestades administrativas no son simples situaciones de poder para la Administración, sino poderes funcionales, potestades de ejercicio obligatorio, esto es, situaciones de poder cuyo ejercicio no es facultativo para su titular, sino obligado o debido, en cuanto otorgadas por el sistema normativo para la tutela de intereses ajenos, incluidos, por supuesto, los intereses de la colectividad, el interés público. Pero también debe tenerse en cuenta lo siguiente: al atribuir una potestad, la ley puede fijar de manera

total sus condiciones de ejercicio, de tal modo que su empleo se verifique en un proceso casi mecánico; o puede regular esas condiciones de modo parcial, fijando alguna de ellas y remitiendo la determinación de las restantes a la apreciación subjetiva, caso por caso, del órgano titular de la potestad. Ésta es, en esencia, la diferencia entre potestades regladas y discrecionales.

Ello pone de relieve, a nuestro entender, la verdadera naturaleza del secreto estadístico: es una de las condiciones que la ley fija para el ejercicio de las potestades cuyo ejercicio dan lugar al desarrollo de la función estadística pública. Por ello, la potestad debe ser considerada una situación mixta: en términos generales podrá ser definida como una situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existentes, pero esa situación de poder habrá de ejercerse forzosamente dentro de los límites establecidos para ella por el ordenamiento jurídico.

No obstante, como expusimos en su momento, el aspecto subjetivo pasivo del secreto estadístico es doble: por un lado impone obligaciones y prohibiciones institucionales por cuanto recaen directamente sobre los servicios estadísticos; por otro supone la exigencia de determinadas conductas de hacer o no hacer (fundamentalmente estas últimas, en realidad) a individuos (o entidades) que participen de algún modo en el proceso estadístico, bien integradas en la propia organización estadística, bien como colaboradores externos a ella.

Explicaremos las situaciones pasivas de unos y otros acudiendo a su integración o no en una relación jurídica y, de acuerdo con ella, a la distinción entre el concepto de deber y el de obligación. Entenderemos la relación jurídica como «aquella que se da entre dos sujetos de Derecho cuando la situación de poder en que se encuentra uno de ellos se corresponde necesariamente con una situación actualizada de deber de otro» y que «las situaciones jurídicas que entre sí quedan enlazadas, mediante el concepto de relación jurídica, son las conocidas con los nombre de *derecho subjetivo* y



obligación»<sup>594</sup>. De la obligación, al ser el correlato perfecto del derecho subjetivo en el plano positivo, puede predicarse todo lo dicho *supra* respecto de éste, sin más que cambiar la perspectiva. La obligación consistirá, por tanto, en la necesidad jurídica de realizar una determinada conducta de hacer o de no hacer que el sistema normativo establece en beneficio o utilidad de una tercera persona, la cual ostenta el derecho subjetivo de exigirla<sup>595</sup>; en definitiva, ambos estarán ligados por la correspondiente relación jurídica.

Si la doctrina suele caracterizar la situación jurídica de la potestad por su contraste con la del derecho subjetivo, de manera análoga se hace con la del deber público en relación con la figura de la obligación, en base a tres circunstancias<sup>596</sup>:

1.- La obligación posee un contenido determinado y concreto, en tanto que la conducta o actividad en que consiste el deber aparece descrito de modo abstracto y genérico.

2.- La obligación tiende a servir al interés de un sujeto concreto, en tanto que el deber público es una conducta impuesta en interés general o de la colectividad.

3.- La obligación se corresponde con un derecho subjetivo del que es titular otra persona, contrapartida que no existe en el deber público.

A la vista de estos criterios de distinción estimamos que el secreto estadístico en su dimensión institucional, la impuesta a los servicios estadísticos como consecuencia de la fijación por el ordenamiento jurídico de las condiciones de ejercicio de las potestades administrativas incluidas en el ámbito de la función estadística pública, constituye un

---

<sup>594</sup> GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*, ob. cit., pág. 379.

<sup>595</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General I*, ob. cit., pág. 435 y sig.

<sup>596</sup> Vid. entre otros, GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*, ob. cit., pág. 393; SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General I*, ob. cit., pág. 437; ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/I*, ob. cit., pág. 161; o GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 259.

deber público<sup>597</sup>. El secreto estadístico cumple los tres requisitos señalados. En primer lugar, las conductas impuestas no pueden evitar una cierta falta de concreción que les proporcionan un matiz de directriz que debe guiar la conducta administrativa, de un objetivo a mantener: así ocurre con la exigencia de «no difundir o divulgar los datos protegidos», con la de «no utilizar los datos protegidos para finalidades distintas de las estadísticas», pero con mayor nitidez en la de «adoptar todas las medidas necesarias de índole física, técnica o lógica para impedir los accesos no autorizados a los datos protegidos». En segundo lugar, hemos defendido que el secreto estadístico es una figura cuyo fundamento no se encuentra en la protección de los datos de un sujeto concreto, ni se establece al servicio del interés de éste, sino que debe buscarse en la garantía del regular funcionamiento y desarrollo de la actividad estadística oficial que, indudablemente, se realiza para la consecución del interés general. Por último, también hemos defendido que el secreto estadístico impuesto a los servicios estadísticos no es la contrapartida de un derecho público subjetivo del titular de los datos amparados.

En cambio, el secreto estadístico, en cuanto se imponga al personal adscrito a la organización de los servicios estadísticos o a personas o entidades que colaboren de algún modo en cualquiera de las fases del proceso estadístico, constituiría una obligación jurídica. En estos casos, esta situación jurídica pasiva surge en el seno de una relación jurídica específica: no la que vincula a estas personas o entes con el titular de los datos, sino la que les relaciona con la Administración estadística correspondiente (por su condición de funcionarios o de personal laboral con destino en los servicios estadísticos, o de persona o entidad con la que la Administración estadística alcanza algún tipo de acuerdo o con la que se celebra algún convenio o contrato para la realización de alguna concreta actividad relacionada con la actividad estadística). En el marco de esa relación, efectivamente, la obligación jurídica constituirá la contrapartida del derecho subjetivo del que el organismo estadístico será titular para poder exigir su adecuado cumplimiento. Y en última instancia, la conducta exigible a estas personas y entes tiene, en realidad, un contenido perfectamente delimitado: la no revelación a terceros de datos confidenciales por la aplicación del secreto estadístico.

---

<sup>597</sup> Aunque la doctrina suele contemplar esta figura como una situación jurídica pasiva que es aplicable a los administrados, nada impide, desde nuestro punto de vista, que su imposición recaiga sobre entidades de Derecho público, incluso actuando como poderes públicos.

## CAPÍTULO QUINTO

### SECRETO ESTADÍSTICO Y PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

#### I. EL SECRETO ESTADÍSTICO Y LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

##### 1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Nuestro ordenamiento jurídico consagra una serie de principios a los que el ejercicio de la función estadística pública debe someterse, tanto respecto a la funcionalidad de las competencias y potestades en que consiste, como a las relaciones con los derechos de los ciudadanos y su garantía. Estos principios están enunciados expresamente o se deducen de una interpretación sistemática de la norma. Nos van a interesar especialmente los principios de la segunda categoría, puesto que no cabe duda de que las tareas estadísticas, en general, y las de la Estadística Pública, en particular, se nutren para su desarrollo, en buena medida, de datos de carácter personal. No en exclusiva, porque en el ejercicio de esta función, las entidades que la lleven a cabo operarán con datos que no pueden considerarse incluidos en la definición que de los datos de carácter personal da la LOPD. Sin embargo, al menos en parte, los datos que se recaban para la realización de operaciones estadísticas caen de lleno en el ámbito acotado por la citada definición.

A la vista de ello debemos comprobar cuáles son los principios que rigen la función estadística pública en garantía de los derechos de los ciudadanos y compararlos con los establecidos por la LOPD en desarrollo del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal<sup>598</sup>, planteamiento que adquiere una singular importancia

---

<sup>598</sup> Nuestro objetivo, por tanto, no es realizar un análisis exhaustivo del régimen jurídico general en materia de protección de datos, planteamiento del que ya se ha ocupado suficientemente la doctrina administrativista. Para ello, véase FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.: *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2003, así como GUICHOT REINA, E.: *Datos personales y Administración Pública*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005. Con carácter general, más allá de las singularidades relativas al ámbito administrativo, nos remitimos al análisis más completo

por lo que se refiere a los límites y condiciones aplicables al acceso a los datos estadísticos. En el supuesto de que las diferencias sean sustanciales habremos de reflexionar sobre su justificación, planteándonos si la LOPD, en cuanto ley orgánica y norma posterior a la LFEP, ha derogado, aunque lo haya hecho implícitamente, las previsiones de esta última. En caso de que los regímenes contemplados por una y otra norma sean idénticos o análogos habrá que tomar en consideración la posibilidad de entender que una de ellas sea innecesaria porque debería resultar suficiente la aplicación de la otra.

## 2. LOS PRINCIPIOS GARANTES DE DERECHOS EN LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA

Señala la LFEP en su artículo 4.1 cuatro principios que rigen a los que la función estadística pública que constituye el objeto de su regulación debe someterse en todo caso: los principios de secreto, transparencia, especialidad y proporcionalidad<sup>599</sup>.

Pueden distinguirse de entre los mencionados principios los que hacen referencia directa a los datos que proporcionan información relativa a las unidades estadísticas y el que determina qué información debe recibir la persona que colabora con la función estadística pública mediante la comunicación de sus propios datos. Es decir, cabe establecer una distinción entre los principios de secreto, especialidad y proporcionalidad, por un lado, y el de transparencia, por otro. No obstante, esto no puede ocultar el hecho de que los cuatro principios tienen en común cuanto respecta a la funcionalidad de las

---

que se ha realizado en relación a la LOPD, la obra colectiva dirigida por A. TRONCOSO REIGADA: *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2010.

<sup>599</sup> TORRE SERRANO, A.: «Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas», ob. cit., pág. 527: «La lectura por el profano de esta enumeración le podría llevar a cierta perplejidad por resultar paradójico, al menos desde los puntos de vista metodológicos de la coherencia y de la compatibilidad, que se relacionen, el uno junto al otro, los principios de “secreto” y “transparencia”. Lo esotérico con lo claro y transparente, no parecen, en una primera aproximación al tema, que puedan hacer excelentes migas, pero como veremos enseguida, no existe contradicción ni contrariedad alguna entre ambos principios, por referirse a campos objetuales perfectamente diferenciados. Mientras el secreto estadístico concierne al tratamiento por los servicios estadísticos de los datos obtenidos para sus propios fines, la transparencia se dirige a consagrar el derecho de las personas físicas y jurídicas que proporcionen los datos, a ser informados de la protección que a tales datos se dispensa y la finalidad con la que se recaban (art. 4.3).»

competencias y potestades estadísticas y la dialéctica entre éstas y los derechos de las personas o sujetos que suministran sus datos<sup>600</sup>.

*2.1 El principio del respeto a la intimidad y la privacidad en el ejercicio de la función estadística pública: la contribución del secreto estadístico a la consecución del mismo*

En cuanto actividad de carácter público desarrollada por una organización administrativa, esto es, por un poder público, la función estadística pública habrá de ser plenamente respetuosa con los derechos fundamentales de los ciudadanos. No podría aceptarse otra cosa por tajante imperativo de nuestra Constitución, pues según su artículo 9.1 «los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» y de acuerdo con su artículo 53.1, «los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos». Entonces, cuando se opere con datos de carácter personal, la función estadística pública deberá respetar los derechos fundamentales que se pudieran ver especialmente afectados por las labores del proceso informativo y en concreto, el derecho al honor, la intimidad y la privacidad. Así se dispone expresamente en varias de las leyes autonómicas de estadística<sup>601</sup>. No es el caso de la LFEP, que no incluye un pronunciamiento general de esas características, pero sí recoge previsiones aplicables a las dos grandes fases del proceso estadístico: la recolección y el tratamiento de datos.

En relación con la recogida de datos<sup>602</sup> la LFEP ha venido a superar el silencio de la anterior norma en lo relativo a la posible injerencia de la actividad de los servicios estadísticos en el ámbito de la intimidad de las fuentes informantes cuando éstas fueran personas físicas: en la actualidad, por ejemplo, se distingue expresamente entre la

---

<sup>600</sup> Vid. *ibidem*, pág. 527.

<sup>601</sup> Como en el artículo 21 de la ley estadística canaria; o en el artículo 4 de la ley estadística asturiana.

<sup>602</sup> La Ley de Estadística de 31 de diciembre de 1945 establecía en su artículo 8, párrafo primero, sin ulteriores distinciones, que todas las personas individuales o colectivas, españolas o extranjeras, que residiesen en España, estarían obligadas a facilitar los datos estadísticos de toda índole requeridos por el Instituto Nacional de Estadística con exactitud y dentro de los plazos que se fijasen. Obligación que se extendía, a tenor de lo dispuesto en el segundo párrafo del mismo artículo, a todos los organismos del Estado y demás entidades de carácter público, «exceptuándose los datos confidenciales de los distintos Ministerios, y especialmente los relativos a los tres Ejércitos de Tierra, Mar y Aire». El Instituto debía enlazar, a efectos de desarrollar una coordinación adecuada, con los servicios estadísticos de los Ejércitos a través del Alto Estado Mayor.

aportación voluntaria y la aportación obligatoria de los datos a la Administración estadística. Efectivamente, para la fase de recolección de datos, el artículo 7 de la LFEP señala que «se establecerán por Ley las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio», consagrándose el principio de reserva de ley o principio de legalidad para tales estadísticas<sup>603</sup>, y el artículo 11.2 distingue entre su aportación voluntaria y su suministro obligatorio a los servicios públicos estadísticos, considerando que en todo caso, serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, solo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados los datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar<sup>604</sup>. El consentimiento expreso del interesado, indispensable para que pueda procederse a la recogida de datos que afecten a la intimidad personal o familiar, deberá prestarse con suficiente conocimiento de a qué va referido; es decir: debe tratarse de un consentimiento no sólo expreso, sino también suficientemente informado, motivo por el cual, la LFEP impone el deber de informar adecuadamente a las fuentes de información en el artículo 11.1<sup>605</sup>.

Ciertamente, tal y como debe informarse a los sujetos de los que se solicitan datos, una vez que éstos han sido recogidos, comienzan a estar amparados por la institución del secreto estadístico. Esta figura, cuyos objeto, contenido, límites, efectos y consecuencias hemos venido analizando, es regulada, como sabemos, por normas estatales o autonómicas (e incluso europeas), según la función estadística pública en cuyo ámbito nos estemos moviendo; pero las distintas normativas la dotan de unos regímenes esencialmente idénticos, proporcionándole unos rasgos característicos que la hacen perfectamente identificable.

---

<sup>603</sup> Vid. TORRE SERRANO, A.: «Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas», ob. cit., pág. 528.

<sup>604</sup> Exigencia que se reproduce sistemáticamente en la legislación autonómica, como ocurre en el artículo 10.2 de la ley asturiana; en el artículo 16 de la ley; o en el artículo 10.1 de la ley del País Vasco; el artículo 20 de la ley gallega; o el artículo 18 de la ley valenciana.

<sup>605</sup> «Cuando los servicios estadísticos soliciten datos, deberán proporcionar a los interesados información suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística, advirtiéndoseles, además, de si es o no obligatoria la colaboración, de la protección que les dispensa el secreto estadístico, y de las sanciones en que, en su caso, puedan incurrir por no colaborar o por facilitar datos falsos, inexactos, incompletos o fuera de plazo».

Es indudable que las obligaciones que el secreto estadístico genera, al igual que la naturaleza de la información sobre la que éste despliega su cobertura, nos exige asumir que su finalidad trasciende a la de la mera protección de los derechos personales de los ciudadanos (incluidos el derecho a la intimidad personal o familiar y el derecho de autodeterminación informativa); pero lo que también resulta de todo punto indiscutible es que estamos ante una institución que coadyuva de manera importante a la salvaguarda de tales derechos en cuanto somete a estrictas condiciones y límites el acceso a los datos primarios recibidos por los servicios estadísticos y su comunicación. Lo verdaderamente relevante no es que los datos hayan sido suministrados por sus propios titulares, sea esta transmisión voluntaria u obligatoria, sino la disponibilidad que de aquéllos gozan los servicios estadísticos. Por eso el secreto estadístico extiende su eficacia a los datos obtenidos por dichos servicios con independencia de su origen, puesto que la información incluida en los expedientes, archivos y registros no estadísticos de las Administraciones Públicas, que estará en principio sometida a las normas que establecen el régimen que a aquéllos corresponda, una vez que pasa a formar parte de las bases de datos de los servicios estadísticos públicos se regirá por las disposiciones reguladoras de la respectiva función estadística pública, incluidos los preceptos que diseñen la figura del secreto estadístico.

Estos datos, obrantes en poder de los servicios estadísticos, con independencia de si se refieren a personas físicas o jurídicas, de si su origen se encuentra en fuentes administrativas o en el suministro de la información por sus propios titulares y de si éstos colaboran voluntariamente o por imposición normativa, no podrán ser públicamente consultados sin que medie el consentimiento expreso de los afectados o hasta que hayan transcurrido unos plazos designados por la normativa aplicable en cada caso. Esta prohibición de acceso, como resalta SOUVIRÓN MORENILLA<sup>606</sup> parece

---

<sup>606</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 442. Reflexiona al respecto el autor que 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 LFEP 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 canaria). Esta cuestión para TORRE SERRANO fue debido a que se consideró obvia la existencia de tales derechos; al carácter de norma prematura de la LFEP (respecto a la normativa directamente destinada a la regulación del derecho a la protección de datos de carácter personal); y a que los redactores del anteproyecto de dicha ley fueron, de un lado, estadísticos, y de otro, juristas, «ninguno con conocimientos profundos en la especialidad disciplinar de sus otros

extenderse incluso a los propios titulares de los datos protegidos, dado que en la LFEP sólo se les reconoce expresamente el derecho de acceso a sus datos y a obtener la rectificación de los errores que contengan si éstos figuran en directorios que no están amparados por el secreto estadístico (artículo 16.4 de la LFEP).

Debemos tomar en consideración, por último, las medidas organizativas que se exigen legalmente para la preservación del secreto estadístico y que vienen a reforzar, sin duda, la garantía de los derechos a la intimidad y a la privacidad de los ciudadanos. La LFEP, en esta línea, exige que la información obtenida por los servicios estadísticos públicos sea conservada y custodiada por los mismos, aunque no necesariamente en sus soportes originales y siempre que su contenido se traslade a soportes informáticos o de otra naturaleza, pudiendo acordar su destrucción cuando resulte innecesaria de manera evidente (artículo 22 de la LFEP)<sup>607</sup>. En todo caso, los datos que puedan servir para la identificación inmediata de los informantes, es decir, de los titulares de los datos, han de guardarse bajo claves, precintos o depósitos especiales (artículo 18.2 de la LFEP), así como ser destruidos cuando su conservación ya no sea necesaria para el desarrollo de las operaciones estadísticas (artículo 18.1 de la LFEP)<sup>608</sup>.

## *2.2 El principio de especialidad y su relación con el secreto estadístico*

El principio de especialidad está relacionado con la finalidad o destino de los datos, que no puede ser otro que el de servir para la formación de concretas estadísticas<sup>609</sup>. En virtud de este principio, a tenor del artículo 4, apartado primero y preceptos concordantes de la LFEP, las estadísticas públicas quedan legitimadas tan solo

---

compañeros de trabajo, por lo que hablando ambos grupos de expertos lenguajes científicos distintos, sin ningún intérprete o intermediador entre unos y otros, lo que, a mi modo de ver, explica posibles carencias». (TORRE SERRANO, A.: «Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas», ob. cit., pág. 535).

<sup>607</sup> En términos similares, el artículo 16 de la ley estadística del País Vasco.

<sup>608</sup> En ocasiones, la legislación estadística autonómica se refiere a estas medidas con un grado de precisión superior al de la normativa estatal. Es el caso de la ley estadística andaluza, cuyo artículo 11.2 dispone que «A fin de salvaguardar el secreto estadístico, antes de procesar cualquier información, se separarán de la misma aquellos datos que posibiliten la identificación individual». Se trata de una disociación que la LFEP no exige con carácter obligatorio.

<sup>609</sup> Vid. TORRE SERRANO, A.: «Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas», ob. cit., pág. 536.



por los fines que la justifican, los cuales deben ser enunciados por el Plan Estadístico Nacional o por el Real Decreto que ha de habilitar su realización (artículos 7 y 8 de la LFEP)<sup>610</sup>.

Según la LFEP, en virtud del principio de especialidad es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos (artículo 4.4). Cuando se conecta esa definición con lo dispuesto por el artículo 14.2 de la LFEP respecto al secreto estadístico<sup>611</sup>, este principio impediría, además, que los datos personales se destinen a finalidades que sean distintas de las puramente estadísticas<sup>612</sup>. De lo contrario, se estaría aceptando 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 pudieran ser utilizados para finalidades no estadísticas, lo que supondría que el alcance del principio de especialidad y del secreto estadístico respecto a los datos personales sería diverso, lo que dificultaría la consecución del objetivo de la confianza social necesaria para conseguir la colaboración ciudadana y la veracidad de los datos aportados, imprescindibles para el logro de la fiabilidad de las estadísticas públicas<sup>613</sup>, puesto que se frustraría, al menos en parte, el logro de la plasmación práctica que con tales principios se pretende: que los datos que estén integrados en bases de datos estadísticas cuando resulte posible la identificación de sus titulares (por ejemplo, por no haberse dissociado la información de los identificadores directos) no puedan ser utilizados para adoptar una decisión administrativa individualizada de la que pueda derivarse un perjuicio para la unidad estadística a la que los datos se refieran. Es precisamente en este punto donde queda patente la íntima relación entre el principio de especialidad y el del respeto del secreto estadístico pues uno y otro persiguen el mismo fin, el de promover la confianza de la sociedad en la forma en que la función estadística

---

<sup>610</sup> Vid. *ibidem*, pág. 536 y SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», *ob. cit.*, pág. 443.

<sup>611</sup> «Queda prohibida la utilización para finalidades distintas de las estadísticas de los datos personales obtenidos directamente de los informantes por los servicios estadísticos».

<sup>612</sup> Finalidades que según los artículos 7 y 8 de la LFEP, deben fijarse bien por Ley, bien por el Real Decreto que aprueba el Plan Estadístico Nacional.

<sup>613</sup> Cfr. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», *ob. cit.*, pág. 444 y TORRE SERRANO, A.: «Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas», *ob. cit.*, pág. 537.

pública se ejerce y en la utilidad de sus productos que asegure un desarrollo eficaz e incluso su propia existencia<sup>614</sup>.

### 2.3 *El principio de proporcionalidad*

En virtud del principio de proporcionalidad, se observará el criterio de correspondencia entre la cuantía de la información que se solicita y los resultados que de su tratamiento se pretende obtener (artículo 4.5 de la LFEP). Se trata de que los servicios estadísticos no soliciten más datos que los estrictamente necesarios para la elaboración de las estadísticas de que se trate. Su finalidad es la de garantizar una relación equilibrada entre la naturaleza y el volumen de la información solicitada y los resultados que se pretenden obtener de ella (artículo 25 de la ley asturiana de estadística).

Parece que el alcance de este principio está restringido a la fase de recogida de los datos. Así, mientras los principios del secreto estadístico y el de especialidad apuntan a fomentar la confianza de las fuentes informantes, el principio de proporcionalidad estaría orientado a guiar la actuación de los servicios estadísticos buscando velar por el interés de esas fuentes ocasionándoles el menor grado de molestia posible; o utilizando la expresión adoptada por la normativa europea, y en concreto, por el Reglamento (CE) núm. 223/2009 «reducir la carga de respuesta» de las unidades estadísticas. Pese a ser un eje transversal de toda la normativa estadística europea, apareciendo una y otra vez como un objetivo que no puede ser perdido de vista<sup>615</sup>, no llega a tener la consideración autónoma de «principio estadístico», esto es, de los enumerados y definidos en el artículo 2 del citado Reglamento, sino que se integra en el de «rentabilidad» que tiene un

---

<sup>614</sup> De la misma opinión es TORRE SERRANO, A.: «Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas», ob. cit., pág. 537.

<sup>615</sup> Limitándonos al Reglamento (CE) núm. 223/2009, son múltiples las menciones que en el mismo se hacen del objetivo de la reducción de la carga de respuesta. Así se tiene en cuenta en el Considerando (14); en el Considerando (17); en el Considerando (19). Ya en el articulado del Reglamento, esta expresión aparece en el artículo 2.1.f), refiriéndose a una dimensión del principio de rentabilidad; en el artículo 6.3; en el artículo 7.4.a) y c); en el artículo 9, existe la exigencia de una estrecha cooperación entre el SEE y el SEBC «para reducir al mínimo la carga de respuesta»; etc.

alcance más amplio, aunque se describa recurriendo, como lo hace la legislación española –tanto la estatal como la autonómica– a la idea de la proporcionalidad<sup>616</sup>.

No obstante, en realidad nada obsta a que la reducción de la información utilizada por los servicios estadísticos al mínimo adecuado a la consecución de los fines pertinentes (por lo menos en cuanto se trate de datos referidos a personas físicas) se aplique no sólo en dicha etapa de la actividad estadística pública, sino a lo largo de todo el proceso estadístico, especialmente por lo que respecta a las fases de tratamiento y almacenamiento de los datos individuales en una forma identificable<sup>617</sup>. Como una manifestación de este principio de proporcionalidad «en sentido amplio» se podría entender la facultad que las normas en materia estadística ofrecen a los respectivos servicios estadísticos, permitiendo la destrucción de los datos que puedan servir para la identificación inmediata de los informantes cuando su conservación ya no sea necesaria para el desarrollo de las operaciones estadísticas, o de la información en general que, habiendo sido obtenida por los servicios estadísticos, llegue a resultar evidentemente innecesaria.

De este modo se constataría la necesaria relación entre el principio de proporcionalidad y el primero de los que se han analizado en este apartado, esto es, el referente al propio secreto estadístico y a la protección del derecho a la intimidad y a la privacidad de los afectados por el desarrollo de la función estadística pública. Lo cual, todo sea dicho, tampoco puede ocasionarnos la menor sorpresa, puesto que estos principios no funcionan como compartimentos estancos, plenamente independientes entre sí, sino que todos ellos colaboran y contribuyen a la consecución de una actividad estadística oficial eficaz pero también respetuosa con la sociedad a la que sirve, lo que se traduce en la existencia de múltiples nexos, vínculos y relaciones entre los distintos principios.

---

<sup>616</sup> Artículo 2.1.f) del Reglamento (CE) núm. 223/2009: «Los costes de elaborar estadísticas deben ser proporcionales a la importancia de los resultados y beneficios buscados, los recursos deben ser bien utilizados y hay que reducir la carga de respuesta; en la medida de lo posible, la información buscada deberá poder extraerse fácilmente de documentos o fuentes disponibles».

<sup>617</sup> En ese sentido se pronuncian TORRE SERRANO, A.: «Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas», ob. cit., pág. 540 y SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 447 y sig.

## 2.4 El principio de transparencia

El principio de transparencia, entendida como la adecuada disponibilidad sobre la información por quienes acrediten un derecho o interés legítimo al respecto<sup>618</sup> está expresamente reconocido en la LFEP y en la mayoría de las leyes estadísticas autonómicas<sup>619</sup>.

En la LFEP, auténtico paradigma de la legislación en materia estadística, este principio se halla reconocido para el concreto supuesto de la recogida de datos en su artículo 4.1. En aplicación del principio de transparencia, los sujetos que suministren datos tienen derecho a obtener plena información, y los servicios estadísticos obligación de proporcionarla, sobre la protección que se dispensa a los datos obtenidos y la finalidad con la que se recaban (artículo 4.3). También como consecuencia del mismo, cuando los servicios estadísticos soliciten datos, deberán proporcionar a los interesados información suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística, advirtiéndoles, además, de si es o no obligatoria la colaboración, de la protección que les dispensa el secreto estadístico, y de las sanciones en que, en su caso, puedan incurrir por no colaborar o por facilitar datos falsos, inexactos, incompletos o fuera de plazo (artículo 11.1).

Así pues, el principio de transparencia hace referencia al deber de informar a los informantes primarios de los que los servicios estadísticos públicos recaben datos, sobre

---

<sup>618</sup> Definición que tomamos de SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 448.

<sup>619</sup> Por ejemplo, en el artículo 4 de la ley asturiana; en el artículo 3 de la ley balear; en el artículo 17 de la ley cántabra; en el artículo 5 de la ley castellano-leonesa; en el artículo 3 de la ley castellano-manchega; en el artículo 3 de la ley extremeña; en el artículo 3 de la ley madrileña; en el artículo 4 de la ley murciana; en el artículo 5 de la ley foral navarra; o en el artículo 6 de la ley riojana. Aunque no reciba expresamente esa denominación se contempla específicamente su contenido obligando a los servicios estadísticos a proporcionar determinadas informaciones a las fuentes informantes cuando recaben de ellas datos en el desarrollo de la función estadística, informaciones que versarán sobre el destino y la finalidad de la información solicitada, del carácter voluntario u obligatorio de sus respuestas, de las implicaciones de la negativa a informar o de la información parcial o incorrecta, y del amparo que proporciona el secreto estadístico a los datos suministrados; éste es el caso del artículo 17 de la ley andaluza; del artículo 17 de la ley canaria; del artículo 38 de la ley catalana; o del artículo 17 de la ley valenciana. Únicamente no hemos encontrado menciones a la información debida a los suministradores de datos para finalidades estadísticas en la ley vasca y en la gallega.

una serie de aspectos específicos que se relacionan por la LFEP u otras leyes estadísticas que resulten de aplicación<sup>620</sup>.

Dos cuestiones saltan a la vista de cuanto hasta aquí se ha expuesto en relación con este principio: en primer lugar, que el número de asuntos de los que la LFEP obliga a informar —aunque podríamos sustituir la mención de la LFEP por una referencia genérica a la legislación estadística en general— es limitado; en segundo término, se demuestra una vez más la interdependencia entre todos los principios rectores de la función estadística pública. Si uno de los asuntos sobre los que se debe proporcionar información a las unidades estadísticas de las que se recaban datos a efectos estadísticos trata sobre la protección que a los mismos va a proporcionársele, especialmente a través de la institución del secreto estadístico, es evidente que lo que se pretende es promover el adecuado clima de confianza social que resulta tan necesario para lograr la sinceridad de las respuestas, la fiabilidad de las encuestas y, en fin, para dotar de sentido a la función estadística pública en su conjunto. De hecho, no creemos que pueda derivarse consecuencia alguna de los distintos epítetos que la LFEP utiliza para referirse a la información que debe ser transmitida por los servicios estadísticos: «plena» en el caso del artículo 4; «suficiente», según el artículo 11. Consideramos que, precisamente por las relaciones existentes entre los diversos principios de la actividad estadística oficial y la finalidad que, en última instancia, persiguen todos ellos, debemos entender que el nivel de información debida es siempre el mismo, sea ésta «plena» o «suficiente»: la que resulte necesaria para generar la imprescindible confianza social en la función estadística pública.

No obstante, en relación con la restricción de los asuntos que son objeto de la información proporcionada a las unidades estadísticas en cuanto informantes directos debe hacerse hincapié en que esto es así, efectivamente, en el campo de la recogida de datos; pero cabe encontrar otras manifestaciones de la transparencia, entendiéndola en un sentido amplio, como un principio que puede desplegar su eficacia en mayor o menor

---

<sup>620</sup> A este respecto, el paralelismo con la normativa de protección de datos es más que evidente, ya que como se ha señalado con acierto, el deber de informar en dicho ámbito es independiente de la necesidad de contar o no con el consentimiento del titular de los datos (FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.: *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, ob. cit., pág. 297).

medida sobre las distintas fases del proceso estadístico: los directorios estadísticos (que como tales no están 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 (artículos 16.5 y 20.3 de la LFEP); 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 los solicite, así como las tabulaciones o elaboraciones estadísticas distintas de los resultados estadísticos publicados, siempre que se preserve el secreto estadístico [artículo 21.1.a) y b) de la LFEP]; 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 (artículo 21.2 de la LFEP), etc.

### 3. PARALELISMOS Y DIFERENCIAS ENTRE LA NORMATIVA QUE DESARROLLA EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL Y LA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS INDIVIDUALES EN EL ÁMBITO DE LAS NORMAS REGULADORAS DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA

#### 3.1 *Introducción*

Es evidente que la LOPD y las normas que establecen el régimen de la función estadística pública correspondiente a cada uno de los ámbitos administrativos que tienen competencias en la materia adoptan perspectivas diferentes como consecuencia de la distinta finalidad que persiguen que, ineludiblemente, se traducirá en diferencias sustanciales entre unas y otras regulaciones. Podríamos afirmar que la LOPD constituye la norma básica mediante la que se lleva a cabo el desarrollo de un derecho fundamental, el de la protección de los datos de carácter personal, autodeterminación informativa o *habeas data*, presuntamente reconocido en el artículo 18.4 de nuestra Carta Magna<sup>621</sup>.

---

<sup>621</sup> Decimos «presuntamente» porque aunque no pretendemos discutir una opinión que se corresponde con la posición mantenida sobre la cuestión por el Tribunal Constitucional en Sentencias como la STC 254/1993, de 20 de julio (Fundamento Jurídico sexto) o por la bien conocida STC 292/2000, de 30 de noviembre (Fundamento Jurídico cuarto), y que es asimismo defendida por un amplio sector de la doctrina, no es menos cierto que si nos limitásemos exclusivamente a una interpretación literal del texto

Así, es lógico que el tratamiento jurídico que se proporciona a esta materia tenga un enfoque en el que prime el punto de vista de los ciudadanos, precisando el contenido que corresponde a cada una de las facultades y derechos en que se subdivide el derecho a la protección de los datos de carácter personal, de los que las personas físicas se hallan investidos como consecuencia de la titularidad del citado derecho fundamental<sup>622</sup>.

En principio, cualquier entidad, pública o privada, que trate datos de carácter personal, es decir, cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables, debe cumplir con la LOPD y las demás disposiciones que la desarrollan. La LOPD se aplicará independientemente del número de registros almacenados y del carácter automatizado o no de los ficheros: se aplicará a todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuera la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización, tratamiento y acceso. Aunque seguramente los ficheros

---

que constituye el contenido del apartado cuarto del artículo 18 de la Constitución, habremos de admitir que en la redacción del mismo no parece estarse reconociendo ningún derecho sino que lo que hace es encomendar al legislador la adopción de las medidas oportunas para afrontar los riesgos que pudieran derivarse del uso de la informática en garantía tanto de ciertos derechos fundamentales como del pleno ejercicio de los derechos de la persona; es decir: literalmente lo que se está incorporando es un instituto de garantía «como forma de respuesta a una nueva forma de amenaza concreta a la dignidad y a los derechos de la persona», naturaleza que la STC 254/1993 también le reconoce. Añadamos que esta última STC ha sido profundamente analizada por VILLAVERDE MENÉNDEZ, quien ha puesto de relieve los vaivenes de las argumentaciones del Tribunal Constitucional: «El TC –afirma el autor– parece querer fundamentar el amparo a la luz del contenido del artículo 8 del Convenio, pero concibiendo el apartado 4 del artículo 18 CE como sede de un nuevo derecho fundamental de configuración legal: la *libertad informática*. El TC enturbiará sus razonamientos al intentar aplicar al caso su doctrina de los derechos fundamentales de configuración legal. Bien es cierto que acabará por abandonar esta línea argumental para seguir otra más correcta, aunque dejando de lado la remisión del artículo 18.4 (...). Sin embargo, la línea argumental del TC sufre un importante giro después de hacer uso de las “pautas interpretativas que nacen del Convenio de Protección de datos personales de 1981”, porque abandona esa formulación de un nuevo derecho fundamental de defensa frente a la informática y su contenido mínimo para encarrilar el razonamiento a través del contenido esencial del derecho a la intimidad (f. j. 7).» (VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: «Protección de datos personales, derecho a ser informado y autodeterminación informativa del individuo. A propósito de la STC 254/1993», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994, págs. 202 y 204).

<sup>622</sup> Aun cuando el objeto de nuestro análisis no incluya -deliberadamente- las implicaciones que supone el uso de la informática en relación con la función estadística que llevan a cabo las Administraciones Públicas, sí es preciso al menos poner de manifiesto que un sector doctrinal ha considerado que la garantía constitucional que establece el art. 18.4 de la Norma Fundamental frente al uso de la informática no puede reducirse al derecho a la protección de los datos personales, de manera que cabría admitir su proyección en el ámbito de la función estadística. En relación a este planteamiento, véase VALERO TORRIJOS, J.: «El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones Públicas», en L. COTINO y J. VALERO (coords.): *La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs. 166 y 167, así como, con un planteamiento más general, MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R.: *Una aproximación crítica a la autodeterminación informativa*, Civitas-APDCM, Madrid, 2004, págs. 324 y sigs., donde se presta una especial atención al papel que ha jugado el Tribunal Constitucional en este planteamiento reduccionista.

más comunes sean los relativos a personal, nóminas, clientes o proveedores, hay que entender que el simple almacenamiento de datos como el nombre, apellidos, o dirección de los clientes, comerciales o empleados exigiría la aplicación de la LOPD.

En el Título II de la LOPD se recogen los principios que deben ser respetados al tratar datos de carácter personal, entendiendo por tratamiento toda aquella operación y tratamiento técnico, de carácter automatizado o no, que permita la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias [artículo 3.c) de la LOPD]. Estos principios hacen referencia a la calidad de los datos (artículo 4); al derecho de información en la recogida de datos (artículo 5); al consentimiento del afectado (artículo 6); a cuáles serán datos especialmente protegidos (artículo 7); al tratamiento específico de los datos relativos a la salud (artículo 8); a la seguridad de los datos (artículo 9); al deber de secreto (artículo 10); a la comunicación de los datos (artículo 11); y al acceso a los datos por cuenta de terceros (artículo 12).

Por su parte, las leyes reguladoras de las diversas funciones estadísticas públicas tratan de perfilar el régimen jurídico de una función propia de los poderes públicos, concretamente, de las Administraciones estadísticas. La actuación de éstas, en cuanto Administraciones Públicas, tendrá que estar sustentada sobre la base del previo reconocimiento de las necesarias competencias y habilitada mediante el otorgamiento y la regulación legal de las oportunas potestades administrativas. Estas potestades consisten en poderes de actuación que, si se ejercitan de acuerdo con las normas jurídicas que los regulan, pueden dar lugar a situaciones jurídicas en las que otros sujetos resulten obligados, a relaciones jurídicas cuyos efectos se impongan forzosamente sobre las partes no administrativas de las mismas. Pero las potestades también tienen elementos reglados por las normas habilitadoras de manera tal que su ejercicio legítimo por la Administración actuante implica que aquéllos hayan sido estrictamente observados. En otras palabras, como ya se expuso en su momento, que las Administraciones sean titulares de potestades suponen determinadas capacidades de acción, aunque éstas no constituyan, sin más, facultades de actuación exorbitantes que originan la sujeción de los ciudadanos. Las Administraciones deben atenerse



rigurosamente a lo dispuesto en las normas que establecen los elementos reglados de las respectivas potestades, variando éstos en función del caso de que se trate: a mayor número de elementos reglados, menor es la discrecionalidad que la Administración tiene a su disposición en el ejercicio de la potestad. Desde esta perspectiva es incuestionable que una parte de la regulación de cualquier actividad administrativa tendrá que venir dada por normas que establezcan deberes para la Administración en cuestión. Las leyes que estatuyen el régimen de las distintas funciones estadísticas públicas no pueden ser una excepción a cuanto se ha expuesto.

Dicho esto, no obstante, también debe recordarse una vez más que la Administración estadística, como cualquier otro poder público, está sujeta a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la Constitución) y, en concreto, está vinculada por los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título primero de la Constitución (artículo 53.1 de la Constitución) como los del artículo 18 de la Carta Magna y que, en buena medida, la función estadística pública consiste en el tratamiento estadístico de informaciones que constituyen datos de carácter personal cuya titularidad corresponde a personas físicas. Así pues, podemos afirmar que el ámbito material de la legislación que desarrolla el derecho a la protección de datos de carácter personal y el de la que prevé el régimen aplicable a la función estadística pública se solapan parcialmente. No será extraño, por tanto, que haya coincidencias entre los principios rectores de una y otra normativa. Tratemos ahora de identificar las similitudes y las diferencias que entre ellos pudieran establecerse.

### *3.2 Paralelismos*

Comenzaremos destacando el parecido existente entre el principio de finalidad en el tratamiento de los datos personales y el principio de especialidad propio de la función estadística pública: de acuerdo con el primero, los datos se recaban para una finalidad determinada, explícita y legítima y sólo si se tiene constancia de para qué finalidad serán utilizados los datos se estará en condiciones de decidir ponderadamente si facilitar o no los datos propios, permitiendo o no su posterior cesión, desplegándose su influencia en

todas y cada una de las actividades propias del proceso informativo (constitución de los ficheros públicos y notificación de la creación de ficheros privados, recogida de datos, comunicación a terceros, etc.); por su parte, el principio de especialidad está directamente relacionado con la finalidad o destino de los datos, no pudiendo tratarse de otro más que el de servir a la formación de concretas estadísticas. Esta específica finalidad es precisamente la que legitima, por un lado, la propia realización de las estadísticas públicas, sirviendo, asimismo, para que resulte exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos por ellos se destinen exclusivamente a los fines que justificaron su obtención. De esta forma podría afirmarse que el principio de especialidad no es otra cosa que el principio de finalidad en cuanto aplicado al tratamiento de la información que se desarrolla en el marco de la función estadística pública con una simple matización: la especialidad del ámbito al que se aplica ocasiona que el fin perseguido con la recogida y el tratamiento de los datos esté mucho más limitado: su legitimidad queda reducida a la elaboración de las estadísticas en las que la función estadística pública consiste.

Algo parecido puede apreciarse entre el principio de calidad en el desarrollo del derecho a la protección de datos y el principio de proporcionalidad en la actividad estadística oficial, al menos en parte. Y decimos «en parte» porque los requisitos que deben reunir los datos según la LOPD para que éstos sean ajustados al principio de calidad tienen, en realidad, una doble dimensión: una relativa a la prohibición de que la recogida de los datos personales se ejecute por medios fraudulentos, desleales o ilícitos – poniendo de relieve, a su vez, la conexión de este principio con el de información – y otra referente a que los datos recolectados sean exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado, así como adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito de las finalidades para las que se obtuvieron –conectando con el principio de finalidad– . El principio de proporcionalidad de la función estadística pública se orienta a la consecución de estos últimos requisitos en los datos personales, buscando la correspondencia o el equilibrio entre la cuantía de la información solicitada y los resultados que de su tratamiento se pretende obtener. No obstante, el alcance aparentemente más limitado del principio de proporcionalidad que el del principio de calidad de los datos no se traduce, para nada, en una mayor

desprotección de los datos recabados por los servicios estadísticos si sólo se aplicase el régimen previsto por la legislación estadística. Así es: la dimensión del principio de calidad que conecta con el principio de información encuentra su equivalencia en el principio de transparencia de la actividad estadística pública; y el requisito de la exactitud de los datos personales que son objeto de tratamiento, aunque no dé lugar a la expresa formulación de un principio que le dé acogida, está implícito en toda la regulación de la función estadística pública, formando parte de manera intrínseca de su propia naturaleza: la Administración estadística no intenta, sin más, atesorar ingentes cantidades de datos, sino que procura que éstos sean lo más exactos y fiables que sea posible para que, de este modo, se alcance el nivel necesario de calidad en los resultados obtenidos. Sólo así los productos de la función estadística pública resultarán útiles para los distintos agentes que operan en la sociedad y justificándose la misma institucionalización y actividad de la propia función. No otra es, en última instancia, la razón de ser del secreto estadístico: la creación y garantía de un régimen de protección respecto de los datos individuales de las unidades estadísticas que remueva toda reticencia por parte de éstas a suministrar datos exactos cuando éstos les sean solicitados.

Otro paralelismo entre los principios que rigen el tratamiento de los datos personales y los de la función estadística pública se da entre el principio de información que establece la LOPD y el principio de transparencia. En esencia, el principio de información exige, si los datos personales son recabados del propio interesado, que a éste se le informe de modo expreso, preciso e inequívoco y con carácter previo a la recogida de una serie de extremos como la propia existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de los datos, de los destinatarios de la información, del carácter obligatorio o facultativo de la respuesta a las preguntas formuladas, de las consecuencias del suministro de los datos o de la negativa a suministrarlos, de la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, así como de la identidad y dirección del responsable del tratamiento o su representante; cuando los datos no han sido recabados del interesado, sino de un tercero, el afectado deberá ser informado de forma expresa, precisa e inequívoca, por el responsable del fichero o su representante, dentro de los tres meses

siguientes al momento del registro de los datos, salvo que ya hubiera sido informado con anterioridad, de alguno de estos extremos (existencia del fichero, finalidad de la recogida, destinatarios de la información, posibilidad del ejercicio de los derechos citados y de la identidad y dirección del responsable). El principio de transparencia, por su parte, en cuanto adecuada disponibilidad sobre determinada información por quienes ostentan un derecho o interés legítimo al respecto implica que los sujetos que suministren datos primarios para nutrir a la actividad estadística oficial tienen derecho a obtener plena información, y los servicios estadísticos obligación de proporcionarla, sobre la protección que se dispensa a los datos obtenidos y la finalidad con la que se recaban; o con mayor detalle, supone que, en la recogida de datos, dichos servicios proporcionen a los interesados información suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística, advirtiéndoles, además, de si es o no obligatoria la colaboración, de la protección que les dispensa el secreto estadístico, y de las sanciones en que, en su caso, puedan incurrir por no colaborar o por facilitar datos falsos, inexactos, incompletos o fuera de plazo. Si se examinan una a una las materias de las que los servicios estadísticos deben informar a quienes suministran los datos se puede apreciar que existe en la práctica una coincidencia casi plena con las cuestiones que deben ser comunicadas al titular de los datos como consecuencia del principio de información. Sólo llama la atención el hecho de que no se dé información en el ámbito estadístico de los derechos que pueden ser ejercidos por las unidades estadísticas titulares de los datos que proporcionan (detalle que se tratará un poco más adelante, cuando hagamos referencia a las diferencias entre ambas normativas), ni sobre la identidad y dirección del responsable del tratamiento, ni que se adopten medidas informativas para el supuesto en que la información se obtenga de sujetos que no sean los propios titulares. Sin embargo estas diferencias son más aparentes que reales. Por un lado, la identidad del responsable del fichero al que se vayan a incorporar los datos que se recaben se deduce con claridad de las circunstancias en que aquéllos se recaban: lo será en todo caso el servicio estadístico responsable de la elaboración de la estadística para la cual esos datos se estén recabando, operación que tendrá que ser precisada en todo caso al solicitarlos. Con esa identificación se estarán vinculando las tareas de recogida de datos a una concreta Administración estadística, que a su vez será la

responsable del tratamiento<sup>623</sup>. Por otro lado y en cuanto a la necesidad de informar a los titulares de los datos cuando éstos se obtengan de fuentes distintas a ellos (como ocurriría en el ámbito de la función estadística pública cada vez que los datos procedieran de fuentes administrativas) la normativa estadística no contempla su necesidad. Pero, en realidad, esta circunstancia ya se preveía como una excepción al régimen general de la protección de datos de carácter personal, pues la LOPD dispone que no será de aplicación lo referente a los requisitos informativos que deben cumplirse si los datos de carácter personal no se recaban del interesado cuando expresamente una ley lo prevea, cuando el tratamiento tenga fines históricos, estadísticos o científicos, o cuando la información al interesado resulte imposible o exija esfuerzos desproporcionados (artículo 5.5).

El principio de consentimiento, fuertemente conectado con el de información, constituye, probablemente, la base que sostiene toda la estructura del régimen del derecho a la protección de datos personales<sup>624</sup>. Su fundamento viene dado por la exigencia del consentimiento consciente e informado del afectado para que la recogida de datos sea lícita; sus contornos se refuerzan especialmente para los datos que la LOPD considera «sensibles». Este cuerpo legal define en su artículo 3.h) el consentimiento como «toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernan», voluntad que resulta, en principio, necesaria para el tratamiento de los datos, tal y como señala el artículo 6.1 de la LOPD. Y pese a la amplitud de la definición que de «tratamiento de datos» ofrece la LOPD, el artículo 11.1 precisa que «los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el

---

<sup>623</sup> Aunque debemos reconocer que el artículo 5.3 de la LOPD no exige la información de modo expreso, preciso e inequívoco cuando ésta se deduzca claramente de la naturaleza de los datos personales solicitados o de las circunstancias en que se recaban respecto a las materias indicadas en las letras b), c) y d) del apartado 1 del mismo artículo, esto es, del carácter obligatorio o facultativo de las respuestas a las preguntas planteadas, de las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos, o de la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. No obstante, habremos de admitir que la información sobre el responsable no podrá ocultarse, que es de lo que en última instancia se trata, si se informa adecuadamente sobre el resto de cuestiones que exige la normativa estadística.

<sup>624</sup> Incluso se ha mantenido que la obligación de información al interesado cuando los datos no hubiesen sido recogidos directamente del mismo le otorga la posibilidad de oponerse al tratamiento, de manera que podría hablarse a estos efectos de un consentimiento tácito. Sobre esta idea, véase APARICIO SALOM, J.: *Estudio sobre la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, ob. cit., págs. 89 a 93.

cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado».

Ni la LFEP ni el resto de leyes estadísticas mencionan la aplicación de un principio expresamente denominado «de consentimiento del interesado o del afectado». Aun así, el protagonismo que en las normas estadísticas adquiere el consentimiento de los titulares de los datos protegidos, unido a las múltiples excepciones que la LOPD prevé para la operativa de este principio hace que debamos considerar el régimen resultante de la aplicación de una u otras normas como prácticamente idéntico.

Efectivamente, centrándonos en la LFEP, podemos encontrar diversas referencias al consentimiento de las unidades estadísticas titulares de los datos recabados por los servicios estadísticos. Por ejemplo, el artículo 19.2, al regular el secreto estadístico, establece que «la información a que se refiere el apartado anterior –es decir, aquella que está amparada por la institución del secreto estadístico– no podrá ser públicamente consultada sin que medie consentimiento expreso de los afectados». Pero puesto que el secreto estadístico es típico y característico de la actividad estadística oficial, no será éste, seguramente, el supuesto con el que mayor nitidez quede plasmada la aproximación de regímenes. A tal fin nos servirá mejor la mención del artículo 10.2 de la LFEP en el que se reconoce que la colaboración de las personas físicas y jurídicas que suministren datos puede ser obligatoria o meramente voluntaria, supuesto, este último que implicará, lógicamente, la existencia del consentimiento previo de tales sujetos al suministro de la información. Pero es que esta previsión debe enlazarse con lo señalado en el artículo 7.1 de la LFEP en el que se dispone que se establecerán «por Ley las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio», o lo que es lo mismo, para las que no es necesario recabar el previo consentimiento del afectado para que se produzca la recogida de los datos. Puede que, como decimos, no exista un principio estadístico del consentimiento, pero al fin y al cabo, el resultado de la aplicación de estos artículos es, en realidad, incluso más garantista de la posición de los interesados que el derivado de la excepción que el apartado segundo del artículo 6 de la LOPD prevé a dicho principio al establecer que será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el

ámbito de sus competencias. Estimamos que no requiere ulteriores explicaciones justificativas de la actuación de las Administraciones estadísticas que éstas, cuando recopilan datos de carácter personal para la elaboración de las estadísticas que se le hayan encomendado (normalmente a través de los Planes Estadísticos o normas análogas), lo hacen para el ejercicio de sus propias funciones y en el ámbito de sus competencias.

La semejanza de regímenes también es patente en relación con los datos «especialmente protegidos». La LOPD reconoce que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias, que sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, y que es necesario el consentimiento expreso del titular de los datos (o disposición en tal sentido de una norma de rango legal) para recabar, tratar y ceder datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual de aquél (apartados 1, 2 y 3 del artículo 7 de la LOPD). Por su parte, el artículo 11.2 de la LFEP establece que serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados los datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, «cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar». Entendemos que este último inciso es lo suficientemente amplio y genérico como para dar cobertura a las categorías de datos que se citan en el artículo 7 de la LOPD pero que no son expresamente mencionados por el artículo 11 de la LFEP.

Finalmente sobre el consentimiento del titular de los datos personales señalaremos que si bien el artículo 11.1 de la LOPD exige, entre otros requisitos, el consentimiento del interesado para que los datos de carácter personal objeto de tratamiento puedan ser comunicados a un tercero, en el apartado segundo, letra e) del mismo artículo se acepta que dicho consentimiento no será preciso cuando la cesión se produzca entre Administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos. Por lo tanto la LOPD está exceptuando de la exigencia del consentimiento del titular de los datos los supuestos en

que las Administraciones estadísticas obtienen aquéllos de fuentes administrativas, dando lugar a una equiparación de régimen con el derivado de la legislación estadística que tampoco prevé la necesidad de recabar consentimiento alguno cuando ése sea el origen de la información recolectada. A mayor abundamiento de cuanto venimos exponiendo, el apartado cuarto del artículo 21 de la LOPD dispone que «no será necesario el consentimiento del afectado a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley» en los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del mismo artículo 21 referidos a la comunicación de datos entre Administraciones Públicas y que incluyen el supuesto en que «la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos».

Aún podemos encontrar otros tres paralelismos entre las garantías que regula la LOPD en desarrollo del derecho a la protección de datos de carácter personal y las que prevé la normativa estadística para la adecuada organización y desarrollo de la función estadística pública.

La primera de las analogías que todavía no hemos mencionado es la referente al deber de secreto. El artículo 10 de la LOPD incluye éste entre los principios de la protección de datos que recoge su Título II; en la normativa estadística el secreto estadístico es señalado repetidamente como uno de los principios inspiradores de toda la actividad estadística oficial. No vamos ahora a entrar a comparar el régimen de uno y otro deber de secreto pero no nos resistimos a señalar que las semejanzas entre ambas figuras son obvias: constituyen una garantía de la confidencialidad de los datos que se trata de proteger, con independencia de cuál sea la finalidad que se pretenda conseguir con carácter prioritario con la atribución de tal carácter confidencial; la concreción práctica de la aplicación de una y otra figura consiste en impedir que los datos sobre los que se despliegan sus respectivos efectos puedan ser conocidos por terceros con las excepciones que sean previstas expresamente por la legislación que resulte aplicable en cada caso; las obligaciones en que se traduce el contenido de ambas figuras recaen sobre todo aquél que intervenga en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal o del proceso estadístico, subsistiendo incluso después de haber finalizado las



relaciones que le vinculen con el titular o responsable del fichero en un caso, con la Administración de la que forma parte el correspondiente servicio estadístico en el otro.

No obstante, debe advertirse que el régimen que a cada uno de ellos corresponde no es idéntico. No lo es, por supuesto, en relación con sus objetos, con la naturaleza de los datos sobre los que despliegan sus efectos: aunque el artículo 13 de la LFEP haga referencia a los «datos personales», este concepto no puede tomarse como equivalente al de «datos de carácter personal» definido en el artículo 3.a) de la LOPD (como corresponde al ámbito de aplicación que es propio de cada una de esas normas). Tampoco lo es por lo que respecta a los sujetos sobre los que recae, pues el artículo 10 de la LOPD interpreta que el deber de secreto que prevé es un «secreto profesional», carácter que hemos negado al secreto estadístico dado que este último determina una serie de obligaciones que se imponen no sólo sobre determinados profesionales, sino institucionalmente, sobre la Administración que desarrolle la función estadística pública en cuyo marco se garantiza este principio de actuación<sup>625</sup>. Y también cabe detectar diferencias entre el contenido que a una y otra figura debe atribuirse, puesto que el deber de secreto del artículo 10 de la LOPD consiste, básicamente, en una prohibición de revelar los datos de carácter personal a terceros sin contar con el consentimiento del titular –dejando de lado las excepciones que se prevén a la necesidad de recabar dicha autorización–, mientras que el secreto estadístico incluye tanto la prohibición de divulgar, revelar, difundir o comunicar los datos protegidos salvo que el receptor de la información la dedique a finalidades estadísticas y asegure, a su vez, el mantenimiento del secreto estadístico, la prohibición de utilizar los datos protegidos para finalidades distintas de las estadísticas o de actuar sobre la base de tales informaciones e incluso la de la adopción de todas las medidas normativas, técnicas y organizativas necesarias para garantizar la protección física y lógica de los datos amparados<sup>626</sup>. Otro matiz

---

<sup>625</sup> Aunque no puede dejar de identificarse una cierta dimensión «institucional» y no meramente referida a personas físicas del deber de secreto del artículo 10 de la LOPD por mucho carácter de «secreto profesional» que este precepto le otorgue, pues no podemos olvidar que el citado artículo somete a este deber tanto al «responsable del fichero» como a «quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos de carácter personal» y que el artículo 3.d) de la misma ley orgánica define a aquél como «persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento».

<sup>626</sup> Los efectos de las otras dos dimensiones del secreto estadístico pueden tener, sin duda, su equivalencia en la LOPD, pero por aplicación de otros principios, no porque se encuentren incorporados al contenido del deber de secreto.

diferenciador vendría dado por la dimensión temporal que a uno u otro pueda corresponder ya que la vigencia del deber de secreto regulado por la LOPD es indefinida, mientras que algunas normas estadísticas limitan la eficacia temporal del secreto propio de la materia que regulan.

Directamente relacionado con el mantenimiento del deber de secreto regulado por la LOPD por un lado, y parte del contenido propio del secreto estadístico por otro, se encuentra la exigencia legal de la adopción de medidas organizativas y técnicas de seguridad que eviten el acceso no autorizado a la información amparada por estas instituciones y el quebrantamiento de la confidencialidad de los datos que conforman el contenido de aquélla. Coherentemente con el rango de que gozan tanto la LOPD como las normas reguladoras de las distintas funciones estadísticas públicas, éstas no entran a detallar qué medidas concretas deben ser adoptadas, limitándose a establecer la obligación de que así se haga para preservar la confidencialidad de la información protegida. Por ejemplo, como sabemos, la LFEP sólo determina que los datos que sirvan para la identificación inmediata de los informantes se guarden bajo claves, precintos o depósitos especiales (artículo 18.2) y que los servicios estadísticos deben conservar y custodiar la información obtenida como consecuencia de su propia actividad (artículo 22.1) lo que presupone la adopción de unas medidas positivas que superan la mera actitud pasiva de no proceder a la difusión, revelación o comunicación de la información protegida. Mayor claridad muestra la redacción de la LOPD al indicar qué debe hacerse y qué debe evitarse, pues «el responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativa necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural» (artículo 9.1). En cualquier caso, las medidas en concreto a adoptar no se explicitan en estas leyes. Para la protección de datos de carácter personal habrá que recurrir a lo dispuesto en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que establece el régimen detallado de las medidas de seguridad de los ficheros que contienen datos de carácter personal, estén o no automatizados. En el ámbito estadístico no se regulan estas medidas por normas de rango reglamentario cuya

aplicación esté limitada al desarrollo de la actividad estadística pública. Pero con independencia de la posible aplicabilidad de lo dispuesto en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, también debe ser tenido en cuenta el contenido del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica<sup>627</sup>.

La última analogía que hemos detectado entre la normativa de desarrollo del derecho a la protección de datos de carácter personal y aquella destinada a la regulación de la función estadística pública también trae causa del régimen que corresponde a los deberes de secreto contemplados por los respectivos sectores normativos, o al menos, guarda una íntima relación con aquél. Nos estamos refiriendo al régimen de restricciones a la comunicación de los datos a los que los deberes de secreto regulados ofrecen amparo. Y es que la concreción práctica derivada de la aplicación de uno y otro se traduce en evitar la utilización y la comunicación incontrolada –desde la perspectiva de sus titulares– de los datos sobre los que se despliegan sus respectivos efectos, impidiendo que éstos puedan ser conocidos por terceros pero con las excepciones previstas expresamente por la legislación que resulte aplicable en cada caso; pero son precisamente esas excepciones las que delimitan la amplitud del régimen de restricciones a la comunicación de los datos.

En la LOPD, los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con

---

<sup>627</sup> Este Real Decreto se limita a establecer los principios básicos y requisitos mínimos que, de acuerdo con el interés general, naturaleza y complejidad de la materia regulada, permiten una protección adecuada de la información y los servicios, lo que exige incluir el alcance y procedimiento para gestionar la seguridad electrónica de los sistemas que tratan información de las Administraciones Públicas en el ámbito de la Ley 11/2007, de 22 de junio. Con ello, se logra un común denominador normativo, cuya regulación no agota todas las posibilidades de normación, y permite ser completada, mediante la regulación de los objetivos, materialmente no básicos, que podrán ser decididos por políticas legislativas territoriales. Para dar cumplimiento a lo anterior se determinan las dimensiones de seguridad y sus niveles, la categoría de los sistemas, las medidas de seguridad adecuadas y la auditoría periódica de la seguridad; se implanta la elaboración de un informe para conocer regularmente el estado de seguridad de los sistemas de información a los que se refiere el presente Real Decreto, se establece el papel de la capacidad de respuesta ante incidentes de seguridad de la información del Centro Criptológico Nacional, se incluye un glosario de términos y se hace una referencia expresa a la formación (Apartado III del Preámbulo del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica). Por lo que se refiere a la eficacia jurídica del referido Esquema, véase VALERO TORRIJOS, J.: *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2013, págs. 182 y sigs.

las funciones legítimas del cedente y del cesionario, con el previo consentimiento del interesado, el titular de los datos y entendiendo por comunicación «toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado». Los requisitos exigidos por la LOPD para que la cesión o comunicación de datos sea lícita deben darse de manera simultánea: que se realice para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario y siempre que concurra el consentimiento previo a la propia revelación o transferencia de datos por parte del titular de los mismos. No obstante, y como sabemos, el consentimiento exigido en principio deja de ser legalmente requerido en una serie de supuestos, los que señala el artículo 11.2 de la LOPD.

En la normativa estadística, el secreto estadístico supone un obstáculo a la libre cesión o comunicación de los datos que ampara, impidiendo un flujo de la información que pudiera dar lugar a la utilización de ésta para finalidades distintas de las que se perseguían cuando se abordaron las tareas de recogida. De manera muy parecida a lo que se regula en la LOPD, la eficacia del secreto estadístico puede ser desactivada por el consentimiento del titular de los datos (como dispone el artículo 19.2 de la LFEP). Sin embargo, las excepciones que podrían hacer innecesario recabar el consentimiento expreso de éste para poder comunicar legítimamente los datos amparados por el secreto estadístico están reducidas a la mínima expresión; o dicho de otra forma: el régimen de restricción de la comunicación de los datos amparados por el secreto estadístico es, en última instancia, mucho más estricto y riguroso que el derivado de la normativa sobre protección de datos de carácter personal. Esta observación se manifiesta con toda nitidez en el ámbito de la función estadística pública estatal dado que el secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos, por un lado, a no difundir en ningún caso los datos personales con independencia de su origen, y por otro, prohíbe la utilización de éstos para finalidades distintas de las estadísticas, si fueron obtenidos directamente de los informantes. De este modo, la LFEP no prevé excepción alguna a la necesidad de obtener el consentimiento del interesado para anular las consecuencias del secreto estadístico con la salvedad de que la comunicación de los datos personales protegidos por el secreto estadístico lo sea entre Administraciones y organismos públicos y a efectos estadísticos, con lo que no se estaría modificando la finalidad estadística con la que

aquéllos fueron recopilados por los servicios estadísticos. Pero ni aun así basta con que la cesión de los datos se haga entre servicios administrativos y en pos de objetivos de naturaleza estadística; la LFEP sólo permite que estas comunicaciones tengan lugar cuando se compruebe por el servicio u órgano cedente la concurrencia de una serie de requisitos adicionales:

- a) Que los servicios que reciban los datos desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y hayan sido regulados como tales antes de que los datos sean cedidos.
- b) Que el destino de los datos sea precisamente la elaboración de las estadísticas que dichos servicios tengan encomendadas.
- c) Que los servicios destinatarios de la información dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico» (artículo 15.1 de la LFEP)<sup>628</sup>.

En la normativa europea, el artículo 21 del Reglamento (CE) 223/2009 establece que la transmisión de datos confidenciales de una autoridad del SEE recogidos por otra autoridad del SEE podrá llevarse a cabo siempre que sea necesaria para el desarrollo, elaboración y difusión con eficiencia de las estadísticas europeas o para aumentar la calidad de las mismas (apartado primero)<sup>629</sup> y que cualquier transmisión siguiente a la primera deberá estar explícitamente autorizada por las autoridades responsables de la recogida de los datos (apartado tercero). En cualquier caso, «los datos confidenciales transmitidos de conformidad con el presente artículo se utilizarán exclusivamente para fines estadísticos y solamente tendrá acceso a ellos el personal dedicado a actividades estadísticas dentro de su ámbito laboral específico» (apartado quinto).

---

<sup>628</sup> Estos mismos requisitos son exigidos por el artículo 33 de la ley estadística cántabra, por el artículo 33.1 de la ley estadística de Castilla y León, por el artículo 16.1 de la ley estadística de Castilla-La Mancha, en el artículo 16 de la ley estadística extremeña, en el artículo 17 de la ley estadística madrileña, en el artículo 17 de la ley estadística murciana, en el artículo 17 de la ley foral navarra de estadística, o en el artículo 18 de la ley estadística riojana. En términos muy similares, aunque no idénticos, el artículo 25.2 de la ley estadística andaluza y el artículo 8.1 de la ley estadística balear.

<sup>629</sup> Transmisión que el apartado segundo autoriza igualmente entre una autoridad del SEE y un miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales cumpliendo determinadas condiciones.

Al margen de esta comunicación entre servicios administrativos y para finalidades estadísticas, la única comunicación o concesión de acceso a datos protegidos por el secreto estadístico que la normativa autoriza está relacionada con la utilización de éstos a los efectos de desarrollar investigaciones científicas. Parece ser otra excepción a la necesidad del consentimiento del titular de los datos amparados para permitir la consulta de los mismos que no es recogida por todas las normas estadísticas, pero sí por una de tanta importancia como lo es el Reglamento (CE) 223/2009 en su artículo 23<sup>630</sup>. Lo que más destaca de este precepto es que el acceso se concede a datos que sólo podrían dar lugar a una identificación indirecta de sus titulares, es decir, que aunque por su estructura, grado de desagregación, etc., y en combinación con otros datos, pudieran dar lugar a la individualización singularizada de los afectados mediante el fenómeno de las combinaciones únicas, al menos se ha adoptado para ellos la cautela de disociar de los mismos los elementos de la información que puedan considerarse identificadores directos (nombres y apellidos, números de identificación fiscal o de la Seguridad Social, domicilio, etc.)<sup>631</sup>.

### *3.3 Diferencias*

En la introducción de este apartado ya pusimos de relieve cómo el planteamiento de la LOPD es claramente distinto del que es propio de la normativa que regula la función estadística pública, lo que se traducirá, indefectiblemente, en diferencias de enfoque y, por tanto, de las respectivas regulaciones.

Así, por ejemplo, no es de extrañar que la LOPD, como ley orgánica que desarrolla un derecho fundamental que se conecta con la dignidad de las personas en cuanto seres humanos y que tiene, por tanto, una naturaleza fundamentalmente

---

<sup>630</sup> «La Comisión (Eurostat) o los INE u otras autoridades nacionales, en sus respectivas esferas de competencia, podrán conceder el acceso a datos confidenciales que solo permitan la identificación indirecta de unidades estadísticas a investigadores que lleven a cabo análisis estadísticos con fines científicos. Si los datos han sido transmitidos a la Comisión (Eurostat), se requerirá la aprobación del INE u otra autoridad nacional que proporcionó los datos.»

<sup>631</sup> Previsiones parecidas pueden encontrarse en algunas de las leyes estadísticas autonómicas, como ocurre con las de Cataluña (art. 30), Galicia (art. 30.2), Madrid (art. 18), Murcia (art. 18), Navarra (art. 18) y La Rioja (art. 19).

individual, se dedique, en exclusiva, a garantizar el control de su dimensión informativa a las personas físicas titulares de los datos, esto es, todos sus preceptos tienen como objeto los datos de carácter personal tal y como los define su artículo 3.a), «cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables». En cambio, la función estadística pública no opera sólo con este tipo de información, aunque ésta adquiriera un papel muy importante en el desarrollo de la citada actividad. Por este motivo, el secreto estadístico, como pilar maestro sobre el que se fundamenta toda la confianza social que hace posible la actuación de los servicios estadísticos, no puede limitarse a impedir el acceso ilegítimo a los datos referidos a personas físicas, sino a toda unidad estadística que resulte directamente identificada o identificable a partir de la información recolectada por la Administración estadística. Desde esta perspectiva, la del objeto material que le corresponde, el campo de acción del secreto estadístico es mucho más amplio que el de las distintas instituciones, figuras y principios que prevé la normativa de protección de datos de carácter personal, incluyendo, por supuesto, el deber de secreto de quienes participen de alguna forma en cualquiera de las actividades que puedan incluirse en el concepto de «tratamiento» de los datos de carácter personal.

De igual modo, pero en sentido contrario, el ámbito de aplicación de la normativa referente a la protección de datos personales será mucho más amplio que el correspondiente a las normas que instituyen el régimen de la función estadística pública incluyendo, claro está, las que regulan el secreto estadístico. No puede ser de otra forma dado que las primeras normas están orientadas a la protección de un determinado derecho fundamental, defensa que se erige frente a las actuaciones de cualquier sujeto que pueda menoscabarlo, sea éste una persona física, una entidad de naturaleza privada o un sujeto de Derecho Público, mientras que las normas que rigen el secreto estadístico – así como los restantes preceptos de la legislación estadística– tienden, en esencia, a estatuir la actividad administrativa de ciertos poderes públicos: los servicios responsables de la función estadística pública<sup>632</sup>.

---

<sup>632</sup> Con ello en absoluto estamos afirmando que la legislación estadística sea una normativa que sólo produce efectos *ad intra* en las respectivas Administraciones estadísticas. No puede ser así, entre otras razones, por la propia naturaleza de la función estadística pública que exige, imprescindiblemente, la colaboración de los agentes que operan en la sociedad objeto del análisis de los servicios estadísticos. Como ejemplo, valga mencionar la tipificación de las infracciones administrativas que pueden cometerse y de las sanciones que pueden imponerse con ocasión de los incumplimientos de los deberes de

Dejando de lado estas diferencias de planteamiento, no puede negarse que una parte de la actividad estadística oficial se desarrolla a partir de la recogida y tratamiento de datos personales de personas físicas, lo que implica que ese sector de la actuación de los servicios estadísticos caería de lleno, en principio, en el ámbito de aplicación de la LOPD y sus normas de desarrollo. Entonces, ¿se generan efectos diferentes para los titulares de esos datos en función de cuál sea la normativa aplicable?

La respuesta sería negativa si nos limitásemos a contemplar los evidentes paralelismos que hemos detectado entre ambas regulaciones. Estas similitudes no suponen simple y llanamente la identidad de regímenes entre una y otras normas cuando son de aplicación a datos cuya titularidad corresponda a personas físicas; ya hemos destacado las diferencias de matiz existentes dentro de las analogías entre los principios directrices de una y otra normativa. Es más, en términos generales podría afirmarse que estas diferencias, cuando existen, dan lugar a que el régimen configurado por la normativa de la función estadística pública sea mucho más garante de la posición jurídica de los individuos que el previsto por la del derecho de protección de datos de carácter personal.

Esta circunstancia no es en absoluto paradójica. La LOPD pretende desarrollar un derecho fundamental; aunque el contenido esencial de ese derecho deba ser respetado en todo caso por el legislador orgánico, éste, dentro de los márgenes que la Constitución le proporciona, intenta dotar a este derecho de un contenido y unos límites que se ajusten con toda precisión a lo que ese poder normador entiende que le corresponden: no puede delimitarlo de manera tal que no alcance el perímetro que constitucionalmente se le atribuya; pero tampoco debería ampliarlo más allá, pues ello podría restringir injustamente otros derechos fundamentales u otros valores que gozan del adecuado reconocimiento constitucional. Sin embargo, la regulación de la función estadística pública –y del secreto estadístico en particular – no tiene por qué atenerse a estos mismos parámetros. Por supuesto, como hemos venido repitiendo, en cuanto actividad de un poder público deberá ser respetuoso con los derechos fundamentales de los ciudadanos, pero como su finalidad última no es garantizar ese respeto sino generar el

---

colaboración con la función estadística pública que sobre tales agentes puedan recaer. Estas normas distan de ser meras previsiones organizativas o internas para la Administración estadística.



adecuado clima de confianza social, imprescindible para promover la colaboración de la población a la hora de suministrar la información que le sirve de materia prima, el régimen de esa actividad puede ser mucho más garantista de lo estrictamente requerido por el respeto a los derechos fundamentales.

No obstante, ¿existen otras diferencias relevantes entre las normativas que estamos analizando? En nuestra opinión la fundamental radica en los derechos que la LOPD reconoce a los titulares de los datos de carácter personal, derechos que vienen a formar parte del más amplio a la autodeterminación informativa y que las leyes estadísticas parecen ignorar en varios supuestos. Veamos cuáles son estos derechos y qué diferencias pueden encontrarse al comparar su regulación con la propia de la normativa estadística.

### 3.3.1 Derecho a la información

El primero que debe mencionarse es el derecho a la información en la recogida y en la primera cesión de los datos personales. A él ya nos hemos referido anteriormente, en cuanto principio de la protección de datos de la LOPD; las normas estadísticas también lo reconocen como un derecho de las unidades informantes (por ejemplo en el artículo 4.3 de la LFEP), además de una obligación de los servicios estadísticos.

### 3.3.2 Derecho a la impugnación de valoraciones

Cualquier ciudadano tiene derecho a no verse sometido a una decisión con efectos jurídicos sobre ellos o que les afecte de manera significativa, que se base únicamente en un tratamiento de datos destinados a evaluar determinados aspectos de su personalidad (art. 13.1 de la LOPD), tales como su rendimiento laboral, crédito, fiabilidad o conducta<sup>633</sup>.

---

<sup>633</sup> Vid. VELEIRO, B.: *Protección de datos de carácter personal y sociedad de la información*, ob. cit., pág. 86.

No obstante, los afectados pueden verse sometidos a una decisión con efectos jurídicos sobre ellos o que les afecte de manera significativa que se base en un tratamiento automatizado de datos de carácter personal destinado a evaluar determinados aspectos de su personalidad en dos casos. El primer supuesto permitido se da cuando la decisión se haya adoptado en el marco de la celebración o ejecución de un contrato a petición del interesado, siempre que se le otorgue la posibilidad de alegar lo que estimara pertinente, a fin de defender su derecho o interés. En todo caso, el responsable del fichero deberá informar previamente al afectado, de forma clara y precisa, de que se adoptarán este tipo de decisiones, teniendo la obligación de cancelar los datos en el caso de que no llegue a celebrarse finalmente el contrato. El segundo consiste simplemente en que se halle autorizado el supuesto por una norma con rango de ley que establezca medidas que garanticen el interés legítimo del interesado (Artículo 36.2 del Real Decreto 1720/2007).

El afectado podrá impugnar los actos administrativos o decisiones privadas que impliquen una valoración de su comportamiento cuyo único fundamento sea un tratamiento de datos de carácter personal que ofrezca una definición de sus características o personalidad. En tal caso, el afectado tendrá derecho a obtener información del responsable del fichero sobre los criterios de valoración y el programa utilizado en el tratamiento que sirvió para adoptar la decisión en que consistió el acto. En cualquier caso, la valoración sobre el comportamiento de los ciudadanos, basada en un tratamiento de datos de carácter personal, únicamente podrá tener valor probatorio a petición del afectado (artículo 13, apartados 2, 3 y 4 de la LOPD).

Debe destacarse que esta regulación limita la prohibición de adoptar decisiones a los supuestos en que éstas lo sean teniendo como fundamento *único* el tratamiento de datos, lo que puede significar que la prohibición resulte fácilmente eludible. Se diría que se está concediendo a quien adopta la decisión la posibilidad de alegar que otros datos fueron tenidos en cuenta a estos efectos (resultados de entrevistas personales, de contestaciones a cuestionarios, de valoración de documentación adicional aportada por el afectado, etc.) para burlar la prohibición<sup>634</sup>.

---

<sup>634</sup> Vid. GUICHOT REINA, E.: *Datos personales y Administración Pública*, ob. cit., pág. 396.

También es reseñable que la normativa no contemple expresamente el procedimiento para hacer efectivo el derecho, ni se prevea la posibilidad de recurrir estas decisiones ante las Autoridades de Control (como podría serlo la AEPD). FERNÁNDEZ SALMERÓN considera que esta omisión se debe a que una decisión que se base en exclusiva en un tratamiento automatizado puede afectar a los más variados sectores e intereses, lo que probablemente ha llevado a considerar la conveniencia de excluir la fiscalización previa de los mismos por la Autoridad de control<sup>635</sup>.

La normativa estadística no reconoce este derecho a los interesados, ciertamente, pero la razón de este aparente olvido no es otra que la propia naturaleza de la función estadística pública y los efectos derivados de la aplicación del secreto estadístico. La actividad estadística oficial se rige por el principio de publicidad, pero éste afecta a los resultados de las estadísticas que «se harán públicos por los servicios responsables de la elaboración de las mismas y habrán de ser ampliamente difundidos» (artículo 20.1 de la LFEP), no a los datos primarios, es decir, a aquéllos que identifiquen directamente o indirectamente a las unidades estadísticas a las que se refieran, que estarán protegidos por el secreto estadístico y no podrán ser difundidos, divulgados, públicamente consultados, ni utilizados para finalidades distintas de las estadísticas. El secreto estadístico evita que unos datos personales, recolectados y almacenados con el propósito de realizar actividades de naturaleza estadística y que, por tanto, por definición, no pueden servir para adoptar decisiones o medidas administrativas individualizadas que repercutan sobre su esfera particular de manera directa, lleguen a conocimiento de terceros, sean estos sujetos públicos o privados, que pretendan utilizarlos para finalidades no estadísticas que podrían, evidentemente, generar consecuencias directas e inmediatas sobre el titular de los datos. Si esta posibilidad se elimina de raíz, no existe razón que justifique la necesidad de articular mecanismos de reacción contra este tipo de decisiones.

---

<sup>635</sup> Vid. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.: *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, ob. cit., pág. 391.

### 3.3.3 Derecho de consulta al Registro General de Protección de Datos

Cualquier persona puede conocer, recabando a tal fin la información oportuna del Registro General de Protección de Datos (RGPD, en adelante), la existencia de tratamientos de datos de carácter personal, sus finalidades y la identidad del responsable del tratamiento. El RGPD es de consulta pública y gratuita (artículo 14 de la LOPD).

El RGPD es un órgano integrado en la AEPD que vela por la inscripción, a efectos de la oportuna publicidad, de los datos a que se refiere el artículo 39.2 de la LOPD, relativos a los tratamientos y ficheros de datos personales existentes para lograr, entre otros fines, facilitar al ciudadano el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

El derecho de consulta al RGPD otorga a cualquier persona la posibilidad de conocer (pública y gratuitamente, de acuerdo con lo establecido por la LOPD), la existencia de tratamientos de datos de carácter personal referidos a sí mismo, sus finalidades y la identidad del responsable del fichero.

Para dar la mayor publicidad posible a la existencia de ficheros de carácter personal, en cumplimiento de las funciones de la AEPD de velar por esa publicidad, se publica y difunde un catálogo anual en el que constan los ficheros inscritos en el RGPD. Esta información está igualmente disponible de forma gratuita en la página web de la AEPD<sup>636</sup>, siendo objeto de una actualización diaria. La presencia o ausencia de un fichero en estos catálogos no puede considerarse, en ningún caso, como equivalente a una certificación positiva o negativa de inscripción en el RGPD<sup>637</sup>.

---

<sup>636</sup> <http://www.agpd.es> (última visita: 29/01/2015).

<sup>637</sup> Vid. VELEIRO, B.: *Protección de datos de carácter personal y sociedad de la información*, ob. cit., pág. 87. Las condiciones de información y consulta al RGPD se han visto mejoradas en los últimos tiempos gracias a las modificaciones de la infraestructura tecnológica de la AEPD, impulsadas fundamentalmente en virtud de la Resolución de la AEPD de 12 de julio de 2006 (BOE núm. 181, de 31 de julio de 2006), en la que, por ejemplo, se aprobaron los formularios electrónicos a través de los que deben efectuarse las solicitudes de inscripción de ficheros en el RGPD (Sistema Nota). Con el objetivo de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, la AEPD (mediante la Resolución de la AEPD de 1 de septiembre de 2006 (BOE núm. 227, de 22 de septiembre) ha ampliado el campo de informaciones que el responsable del fichero debe notificar al RGPD. Éstas consistirán en el responsable del fichero; el servicio o unidad ante el que pueden ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición; identificación, finalidad y usos previstos

Dejando para un momento posterior la cuestión de si la LOPD es aplicable o no y en qué medida a la función estadística pública, nos limitaremos ahora a dejar constancia de la siguiente circunstancia: en el RGPD no aparecen ficheros de datos de carácter personal destinados al ejercicio de la función estadística pública<sup>638</sup>. Ahora bien, si con el derecho de consulta se pretende hacer públicas determinadas informaciones relacionadas con los ficheros inscritos –independientemente de que tales informaciones sirvan para un posterior ejercicio de otros derechos–, debe decirse que las mismas, cuando se trate de ficheros confeccionados para finalidades estadísticas en el marco de la función estadística pública, ya están a disposición del público en general a través de otras vías, fundamentalmente mediante la publicidad de las normas por las que se aprueban los correspondientes planes de estadística cuatrienales y los programas anuales; por exigencia legal, estas normas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, deben contemplar expresamente para cada operación estadística una serie de circunstancias y cuestiones que equivalen, e incluso normalmente superan con creces, las que deben comunicarse al RGPD respecto a los ficheros de datos de carácter personal para permitir su consulta por los ciudadanos.

#### 3.3.4 El derecho a la indemnización

Los interesados que a consecuencia de la infracción de las disposiciones de la LOPD –y su normativa de desarrollo– por parte del responsable o del encargado del tratamiento, sufran daños en sus bienes y derechos, tendrán derecho a ser indemnizados (artículo 19 de la LOPD).

---

del fichero; el origen y procedencia de los datos, incluyendo el colectivo de personas sobre el que se obtienen los datos de carácter personal; los tipos de datos, estructura y organización del fichero; en su caso, los destinatarios de cesiones y/o transferencias internacionales de datos. En los ficheros de titularidad pública, además de los datos relacionados anteriormente, deben notificarse los relativos a la disposición general de creación, modificación o supresión del fichero.

<sup>638</sup> En el ejercicio de tal derecho se puede constatar que en el RGPD constan 95 ficheros cuya titularidad corresponde al INE. Entre ellos pueden encontrarse ficheros de videovigilancia en las sedes de diferentes órganos del Instituto, ficheros de control horario por huella en diversos centros de trabajo del Organismo, o el fichero automatizado de terceros que permite disponer de los datos precisos para efectuar los pagos a quienes hayan solicitado que se realicen los mismos mediante transferencia bancaria; sin embargo, no puede encontrarse ni un solo fichero cuyos datos se hayan recopilado para la elaboración de estadísticas, esto es, para el desarrollo de la función estadística pública o, más simplemente, para finalidades estadísticas.

La doctrina ha señalado que la responsabilidad prevista en la LOPD se encuadra en un supuesto de responsabilidad patrimonial específico, independiente del régimen previsto por la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen<sup>639</sup>.

Entendemos que la responsabilidad contemplada en el artículo 19 de la LOPD para los responsables que no sean Administraciones Públicas es de las mismas características que aquella a la que se refiere el artículo 1902 del Código Civil, con los requisitos que el Tribunal Supremo exige para que surja tal responsabilidad extracontractual o aquiliana<sup>640</sup>. En la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>641</sup> ha habido una evolución en torno a los requisitos que deben darse para que sea factible el recurso a la responsabilidad extracontractual regulada por el artículo 1902 del Código Civil. Esta evolución jurisprudencial se caracteriza por los intentos tendentes a corregir unos planteamientos excesivamente subjetivos, pero sin llegar a establecer una responsabilidad objetiva absoluta dado que se mantienen ciertos criterios subjetivistas, como el relativo a la conducta de quien sufrió el daño. El funcionamiento del mecanismo de la responsabilidad extracontractual implicará necesariamente la presencia de un daño, que en la causación de éste intervenga una conducta activa u omisiva del responsable del daño (que no será ineludiblemente maliciosa, pero que requiere un germen de culpabilidad, que el Tribunal Supremo ha ubicado en su imprescindible voluntariedad), un nexo causal entre la conducta del responsable y el propio daño y una ausencia de

---

<sup>639</sup> Vid. GRIMALT SERVERA, P.: «La responsabilidad civil en el tratamiento automatizado de datos personales (Comentario a la Sentencia de la Sección 4.ª de la Audiencia Provincial de Baleares de 13 de octubre de 1998)», *Aranzadi Civil*, Vol. I, 1999, págs. 1755 a 1764.

<sup>640</sup> Con carácter general, para lo que se refiere a las singularidades de la responsabilidad patrimonial en el ámbito de la protección de los datos personales, véase GRIMALT SERVERA, P.: *La responsabilidad civil en el tratamiento automatizado de datos personales*, Comares, Granada, 1999, *in totum*.

<sup>641</sup> Como muestra de la doctrina reciente del Tribunal Supremo, se puede citar la STS 5378/1998, de 25 de septiembre, de la Sala de lo Civil, Sección 1.ª, que en su Fundamento Jurídico 1.º señala: «...toda obligación, derivada de un acto ilícito, según constante y, también pacífica jurisprudencia exige ineludiblemente los siguientes requisitos: a) una acción u omisión ilícita, b) la realidad y constatación de un daño causado, c) la culpabilidad, que en ciertos casos se deriva del aserto, que si ha habido daño ha habido culpa y d) un nexo causal entre el primer y segundo requisitos».

Otro ejemplo: en la STS 9094/2000, de 12 de diciembre, de la Sala de lo Civil, Sección 1.ª, Fundamento Jurídico 5.º, puede leerse: «Que esa responsabilidad extracontractual, está anclada en nuestro ordenamiento en un indiscutible subjetivismo, con independencia de las progresivas atenuaciones que el devenir aplicatorio de esta jurisprudencia ha derivado al resaltar aspectos convergentes con la responsabilidad por riesgo o responsabilidad objetiva, pues no sólo se precisa para apreciar ese ilícito que se dé una acción, sino, que se requiera además la voluntariedad o germen de culpabilidad de esa acción, la existencia del daño y el nexo causal».

relación jurídica entre quien causa y quien padece el daño (de otro modo, nos estaríamos moviendo más bien en el terreno de la responsabilidad contractual).

En el caso de los ficheros de titularidad pública, el artículo 19.2 de la LOPD remite, para la exigencia de responsabilidad, a la legislación reguladora del régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Entonces, cuando el perjuicio que se produzca en bienes o derechos del afectado sea producto del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos<sup>642</sup>, la indemnización deberá ser exigida y, en su caso, fijada de acuerdo con la normativa reguladora de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

No es el momento de realizar un análisis pormenorizado del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, pero vale la pena recordar que en el Derecho español se ha producido una evolución respecto a la responsabilidad de las Administraciones Públicas tendente a su reconocimiento con carácter objetivo por la mera causación del daño, independientemente de la existencia de dolo, culpa o negligencia por parte de las autoridades o funcionarios, pero exigiéndose en todo caso el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos (sea éste normal o anormal) y la lesión ocasionada<sup>643</sup>. Si existe esa relación de causalidad y no hay fuerza mayor, la Administración deberá responder. Hoy lo encontraremos regulado en los artículos 139 y siguientes de la LPAC. Éste es uno de los ámbitos en los que, tal y como la Constitución establece, la actividad del legislador estatal excluirá toda posible intervención del legislador autonómico, lo que es perfectamente coherente con la necesidad de unidad de regulación en todo el territorio estatal que exige una materia especialmente delicada, la de la responsabilidad administrativa<sup>644</sup>.

---

<sup>642</sup> Sobre el alcance de esta expresión, cfr. BELADÍEZ ROJO, M.: *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 32 y sigs., así como SORO MATEO, B.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 2001, págs. 50 a 55.

<sup>643</sup> A este respecto resulta especialmente clarificadora la posición que viene a reclamar de los poderes públicos la fijación de los estándares de diligencia cuyo incumplimiento determine la existencia de responsabilidad. Sobre esta idea, véase MIR PUIGPELAT, O.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 302 y sigs.

<sup>644</sup> De forma extraña para lo que hemos expuesto, el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, en su artículo 1.2 establece: «Las disposiciones de este Reglamento son de aplicación a los procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones públicas en

No puede decirse que el reconocimiento expreso de este derecho por parte de la LOPD marque una diferencia real en cuanto a la protección de la posición jurídica de los titulares de los datos en el ámbito de la función estadística pública. Para empezar, porque son varias las normas estadísticas que hacen expresa referencia a que el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la institución del secreto estadístico puede generar consecuencias indemnizatorias<sup>645</sup>; pero además, aunque haya normas estadísticas que no hagan mención del derecho a ser indemnizados en los supuestos en que el incumplimiento del secreto estadístico acarree consecuencias lesivas para los titulares de los datos<sup>646</sup>, esto no excluye sin más la posibilidad de que deba afrontarse el resarcimiento de los daños ocasionados, pues no pueden olvidarse los siguientes datos: primero, que la función estadística pública es una actividad administrativa, por lo que las lesiones producidas en el desarrollo de esta actuación administrativa serán imputables a una Administración Pública; segundo, que el derecho a ser indemnizado por todo perjuicio ocasionado por la actividad de las Administraciones Públicas tiene reconocimiento constitucional (en el artículo 106.2 de nuestra Carta Magna); tercero, que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de la legislación que establezca «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas». Esta previsión se ha hecho realidad con la regulación contenida en el Título X de la LPAC.

---

materia de responsabilidad patrimonial por su actuación en relaciones de derecho público o de derecho privado. Ello sin perjuicio de las especialidades procedimentales que, con respeto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a este Reglamento, establezcan las Comunidades Autónomas *que tengan asumidas competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial*». No es fácil interpretar cuáles puedan ser esas competencias normativas cuando la Constitución entiende que la regulación del sistema de responsabilidad de *todas* las Administraciones Públicas es competencia exclusiva del Estado.

<sup>645</sup> A este respecto, por lo que se refiere a la protección de los datos personales, se ha destacado que el sistema administrativo se comporta de *facto* como un régimen de responsabilidad por ilegalidad, en el caso de las actuaciones formalizadas reguladas normativamente, y ello a partir del manejo de los conceptos del «daño antijurídico» y de la «obligación de soportar el daño», por lo que el daño será antijurídico simplemente con que se infrinja la normativa reguladora de este derecho. En relación a esta idea, véase GUICHOT REINA, E.: *Datos personales y Administración Pública*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005, págs. 410 y 411. Cfr. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.: *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 446 y 447, quien considera que la eventual contradicción entre ambas regulaciones es simplemente aparente.

<sup>646</sup> No podemos encontrar referencias a la indemnización por incumplimiento del secreto estadístico en la LFEP, en la ley andaluza, en la ley castellano-leonesa ni en la ley castellano-manchega.



Por tanto, es indiferente que las normas estadísticas se refieran o no a este derecho, porque se trata de un principio inspirador de toda la actuación administrativa que goza de reconocimiento por la norma de mayor rango posible y porque no es la normativa estadística donde debe tener sede la regulación de los mecanismos indemnizatorios. O dicho de otro modo: el artículo 106.2 de la Constitución y el Título X de la LPAC siempre resultarán de aplicación a la función estadística pública, razón por la que no puede encontrarse diferencia de fondo alguna respecto a lo señalado en el artículo 19 de la LOPD.

### 3.3.5 Los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición

Los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición están regulados en la LOPD (artículos 16 y 17), en su Reglamento de Desarrollo (aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, en su Título III, «Derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición», artículos 23 a 36) y en la Instrucción de la AEPD 1/1998, de 19 de enero, relativa al ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y cancelación<sup>647</sup>. Esta normativa establece una serie de principios que son comunes a todos estos derechos (especialmente en el Capítulo I del citado Título III del Real Decreto 1720/2007), precisando a continuación las particularidades de cada uno de ellos.

Empezaremos diciendo que el ejercicio de estos derechos es personalísimo, por lo que debe ser ejercitado por cada interesado ante los responsables o titulares del fichero de los que se sabe o se presume que tienen sus datos, pudiendo solicitar información sobre qué datos tienen y cómo los han obtenido, su rectificación o, llegado el caso, la cancelación de sus datos en los ficheros de que se trate. Su ejercicio es gratuito, de modo tal que no puede exigirse contraprestación alguna por su ejercicio. Pese a los principios comunes que rigen las condiciones generales de su ejercicio, se trata de derechos independientes, no pudiendo entenderse que el ejercicio de alguno de ellos sea requisito necesario y previo para el ejercicio de otro u otros derechos.

---

<sup>647</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 54, de 4 de marzo de 1998.

Afirmar que se trata de derechos personalísimos implica que deban ser ejercitados, exclusivamente, por las siguientes personas y las circunstancias que se exponen: por el afectado, acreditando su identidad frente al responsable; cuando el afectado se encuentre en una situación de incapacidad o minoría de edad que le imposibilite el ejercicio personal de estos derechos, podrán ejercitarse por su representante legal, en cuyo caso será necesario que acredite tal condición; podrán ejercitarse a través de representante voluntario, expresamente designado para el ejercicio del derecho, debiendo constar claramente acreditada la identidad del representado, mediante la aportación de copia de su documento nacional de identidad o documento equivalente, y la representación conferida por aquél; cuando el responsable del fichero sea un órgano de una Administración Pública o de la Administración de Justicia, podrá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Los derechos serán denegados cuando la solicitud sea formulada por persona distinta del afectado y no se acredite que la misma actúa en representación de aquél. Las personas vinculadas al fallecido, por razones familiares o de hecho, podrán dirigirse al responsable o responsables de los ficheros o tratamientos que contengan datos de carácter personal de éste con la finalidad de notificar el óbito, aportando acreditación suficiente del mismo, y solicitar, cuando hubiere lugar a ello, la cancelación de sus datos.

En cuanto a las condiciones generales de su ejercicio, deberá concederse al interesado un medio sencillo y gratuito para el ejercicio de los derechos y no podrá suponer un ingreso adicional para el responsable del fichero o tratamiento ante el que se ejerciten. No se considerarán conformes a la LOPD los supuestos en que el responsable del tratamiento establezca como medio para que el interesado ejercite sus derechos, el envío de cartas certificadas o medios análogos, la utilización de servicios de telecomunicaciones que implique una tarificación adicional al afectado o cualesquiera otros medios que supongan un coste excesivo para el interesado. El ejercicio de los derechos que estamos analizando deberá realizarse mediante comunicación dirigida al responsable del fichero o tratamiento que contendrá una serie de datos: el nombre y apellidos del interesado, con fotocopia de su documento nacional de identidad, pasaporte u otro documento válido que lo identifique suficientemente y, en su caso, de la persona

que lo represente, o instrumentos electrónicos equivalentes; la petición en que se concreta la solicitud; la dirección a efectos de notificaciones; fecha y firma del solicitante; y, si procede, los documentos acreditativos de la petición que formula. Cuando la solicitud no reúna los requisitos especificados, el responsable del fichero deberá solicitar la subsanación de los mismos.

El responsable del tratamiento deberá contestar la solicitud que se le haya dirigido en todo caso, independientemente de que figuren o no datos personales del afectado en sus ficheros y de que el afectado no hubiera utilizado el procedimiento ofrecido específicamente a estos efectos. La respuesta que se dé a la solicitud deberá cumplir los requisitos de tiempo<sup>648</sup> y contenido previstos por la normativa para cada caso, dependiendo del derecho que se esté ejercitando, y al responsable corresponderá la prueba del cumplimiento de este deber, debiendo conservar la acreditación del cumplimiento del mismo. También está obligado a adoptar las medidas adecuadas para garantizar que las personas de su organización con acceso a datos de carácter personal puedan informar del procedimiento a seguir por el afectado para el ejercicio de sus derechos. En los supuestos en que exista un encargado del tratamiento y la solicitud para el ejercicio de los correspondientes derechos se dirigiera al mismo, éste deberá dar traslado de la solicitud al responsable del fichero o tratamiento que es a quien corresponde resolver, a menos que en la relación existente entre encargado y responsable, se prevea que sea el encargado del tratamiento, por cuenta del responsable, quien atienda las solicitudes de ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición por parte de los afectados.

Es en relación con estos cuatro derechos donde se detectan las mayores discrepancias entre la normativa de protección de datos de carácter personal y la

---

<sup>648</sup> En cuanto al cómputo de los plazos, la falta de previsión legal al respecto, llevó a la AEPD a interpretar, especialmente en relación con el ejercicio de los derechos de rectificación y cancelación, que cuando el plazo para que el responsable del tratamiento haga efectivos dichos derechos venga expresado en días, debería entenderse referido a días hábiles si el responsable era una Administración Pública sometida a lo dispuesto en la LPAC, y a días naturales en los demás casos. El Reglamento de desarrollo de la LOPD establece en sus disposiciones generales un criterio uniforme en esta cuestión: cuando el plazo se señale por días, se entenderá en todo caso que se trata de días hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los días declarados festivos. Si el plazo se establece por meses, se computarán de fecha a fecha (Vid. VELEIRO, B.: *Protección de datos de carácter personal y sociedad de la información*, ob. cit., pág. 91).

protección que a los datos individuales dispensa la institución del secreto estadístico en la normativa reguladora de la función estadística pública.

Comencemos con el derecho de acceso. Éste se regula en el artículo 15 de la LOPD y en los artículos 27 a 30 del Real Decreto 1720/2007. En virtud del mismo, el interesado tendrá derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos. Por tanto, el afectado o interesado tiene derecho a obtener de forma gratuita información sobre los datos de carácter personal que tenga el titular de un fichero, o en su caso, obtener información de que sus datos no están incluidos en el fichero que le interesa. El ejercicio de este derecho permitirá al interesado obtener del responsable del tratamiento información relativa bien a datos concretos, a datos incluidos en un determinado fichero, bien a la totalidad de sus datos sometidos a tratamiento por el responsable ante el que se ejercite.

Este derecho, que desde la perspectiva de la estadística oficial permitiría al titular de los datos obtener del correspondiente servicio estadístico información relativa tanto a datos concretos que éste posea del interesado, como a los datos incluidos en un específico fichero estadístico, o incluso a la totalidad de los datos que formen parte de las bases de datos que dicho servicio gestione para finalidades estadísticas, es desconocido por la normativa estadística en relación con los datos amparados por el secreto estadístico. Ciertamente, el titular de los datos recibe de la normativa reguladora del secreto estadístico la misma consideración y tratamiento que si se tratase de un tercero cualquiera; una aplicación estricta de la regulación del secreto estadístico trae consigo que se impida a aquél la consulta de sus propios datos, precisamente por el hecho de estar sometidos al secreto estadístico. Eso sí, siempre podrá acceder a ellos si previamente renuncia a la protección que le proporciona el secreto estadístico, con lo que habilitará su propio acceso, pero también el del público en general.

TORRE SERRANO opina que este lapsus no pasa de ser «aparente» debiéndose a que se consideró obvia la existencia del derecho de acceso de los informantes a sus propios y al carácter de «prematuras» que atribuía a la normativa estadística en

comparación con la de la protección de datos de carácter personal <sup>649</sup>. Consideramos muy discutible la opinión de este último autor porque en repetidas ocasiones las leyes estadísticas reconocen expresamente el derecho de acceso a los datos incluidos en determinados directorios que no están amparados por el secreto estadístico<sup>650</sup>. No parece que pueda achacarse a un simple olvido el no haber reconocido el derecho de acceso a los propios datos amparados por el secreto estadístico al considerarlo una figura de existencia jurídica obvia porque esa evidencia dista de ser tal; mucho más evidente es que el titular de los datos no amparados por el secreto estadístico pueda acceder a ellos, y sin embargo ese derecho sí que goza de reconocimiento expreso.

Se diría que la regulación de la función estadística pública parte del siguiente presupuesto: si el titular de los datos es el informante directo, éste ya tiene conocimiento de qué datos suyos obran en poder de la Administración estadística; si no lo es, porque, por ejemplo, la información se haya obtenido de fuentes administrativas, parece que no hay mucho interés en que el titular de los datos pueda tener conocimiento de que la Administración estadística está tratando para finalidades de esta naturaleza informaciones que a él hagan referencia. Lo cierto es que no podemos entrever cuál sea la razón de esta solución, como no sea la de evitar a los servicios estadísticos una posible sobrecarga de trabajo derivada de multitudinarias peticiones de acceso a los propios datos, peticiones que no tendrían por qué estar necesariamente justificadas en la posesión de datos personales de los peticionarios por parte de los servicios estadísticos, sino en la mera sospecha de que así ocurre. Además, el secreto estadístico funcionaría como un deber que ha de ser aplicado de oficio por la Administración estadística, sin necesidad de que el titular de la información ejerza derecho alguno o ni siquiera de que tenga conocimiento de que se está llevando a cabo el tratamiento estadístico de sus datos personales, por lo que la esfera de su intimidad y privacidad estaría debidamente protegida en cualquier caso.

---

<sup>649</sup> Vid. TORRE SERRANO, A.: «Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas», ob. cit., pág. 535.

<sup>650</sup> Como ocurre con el artículo 16.4 de la LFEP; el artículo 29 de la ley estadística catalana; el artículo 20.3 de la ley estadística canaria; el artículo 12.3 de la ley estadística asturiana; etc.

El derecho de rectificación se regula en el artículo 16 de la LOPD y en el Capítulo III del Título III del Real Decreto 1720/2007 (artículos 31 a 33). Entran en juego para el caso de que los datos del interesado que consten en un fichero sean inexactos, incompletos, inadecuados, excesivos o cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la que han sido obtenidos. Podemos definirlo, por tanto, como el «derecho del afectado a que se modifiquen los datos que resulten ser inexactos o incompletos»<sup>651</sup>.

Las mismas reflexiones vertidas respecto de la falta de reconocimiento de un derecho de acceso al titular de los datos cuando éstos están amparados por el secreto estadístico caben para el derecho de rectificación. Así es: la normativa estadística no lo recoge en el ámbito de aplicación del secreto estadístico y sin embargo, en aquellos supuestos –siempre fuera de la cobertura de esta figura de secreto– en que se reconoce expresamente el derecho del titular a acceder a sus propios datos en posesión de la Administración estadística, el derecho de rectificación aparece inexorablemente unido a él<sup>652</sup>.

Centremos nuestra atención en los datos que el secreto estadístico protege. Desde un punto de vista puramente lógico resulta natural que no se reconozca el derecho de rectificación si antes no se ha aceptado la existencia de un derecho de acceso. Aunque hemos dicho que los cuatro derechos de los que estamos tratando son independientes, no pudiendo entenderse que el ejercicio de alguno de ellos sea requisito necesario y previo para el ejercicio de otro u otros, esto debe entenderse en un sentido jurídico. Pero en buena lógica, muy difícil sería para el titular de los datos solicitar la rectificación de estos por incompletos o inexactos si no se le deja tener conocimiento de cuál es el contenido de la información que a él haga referencia y que esté almacenada en los ficheros de la Administración estadística creados para el desarrollo de su función primordial. Un reconocimiento de esas características sería tan absurdo como que, sin conceder el derecho de acceso a los datos, se contemplara, no obstante, un derecho cuyo ejercicio implicaría la exigencia a los servicios estadísticos de llevar a cabo la

---

<sup>651</sup> Vid. VELEIRO, B.: *Protección de datos de carácter personal y sociedad de la información*, ob. cit., pág. 94 y sig.

<sup>652</sup> Se puede verificar esta circunstancia en los ejemplos citados en la anterior nota a pie de página.

comprobación de si éstos conservan información referida al interesado que está ejerciendo tal derecho para que, en caso de que así sea, se proceda a verificar que esos datos son exactos y por último, si no lo fueran, se rectificasen convenientemente.

Esta situación no deja de resultar curiosa. Como hemos expuesto, la normativa estadística no establece expresamente que la función estadística pública esté sometida al principio de la calidad de los datos –una de cuyas dimensiones consiste en la exigencia de que los datos de carácter personal sean exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado– lo cual sí está previsto en la LOPD para el tratamiento de los datos de carácter personal (artículo 4.3). Sin embargo, el objetivo de que los datos que se recopilen por los servicios estadísticos sean todo lo exactos que sea posible, esto es, lo más ajustados a la realidad que pueda conseguirse, es absolutamente primordial para la función estadística pública, resultando una exigencia de su propia naturaleza y subyaciendo a lo largo de toda su normativa.

Este objetivo es esencial puesto que la calidad y exactitud de los datos primarios que son sometidos al tratamiento estadístico repercutirá directamente en la propia calidad de los resultados estadísticos cuando, precisamente, ofrecer productos estadísticos que resuman y reflejen fielmente la situación de la sociedad objeto de análisis estadístico es, en realidad, el fin último de la Administración estadística y la función estadística pública. Y decimos que dicho objetivo subyace a toda la normativa estadística porque en cualquier punto de la misma en el que fijemos nuestra atención, aquél está presente: el secreto estadístico procura generar el clima de confianza social necesaria para que los ciudadanos colaboren voluntariamente con la actividad estadística oficial con independencia de si se trata del suministro de datos de carácter obligatorio o facultativo según las normas reguladoras de las operaciones estadísticas de que se trate, voluntariedad que implica, evidentemente, una transmisión de información veraz y exacta; por ello, se establece que «todas las personas físicas y jurídicas que suministren datos, tanto si su colaboración es obligatoria como voluntaria, deben contestar de forma veraz, exacta, completa y dentro del plazo a las preguntas ordenadas en la debida forma por parte de los servicios estadísticos» (artículo 10.2 de la LFEP); y por ese mismo motivo se tipifican como infracciones administrativas en materia estadística merecedoras

de la correspondiente sanción el suministro de datos falsos a los servicios estadísticos competentes [artículo 50.2.c) de la LFEP], así como el envío de datos incompletos o inexactos, tanto si se produce un perjuicio grave para el servicio [artículo 50.3.b) de la LFEP], como si semejante daño no se llega a ocasionar [artículo 50.4.b) de la LFEP]<sup>653</sup>.

Pese a lo importante que para la función estadística pública es contar con datos exactos, toda la normativa estadística renuncia a la utilización de un mecanismo de depuración de la calidad de los datos como lo es abrir la posibilidad de que esta información sea contrastada por sus propios titulares.

Esta situación es similar tanto en la normativa nacional como en la de la Unión Europea. Según el artículo 22 del Reglamento (CE) 223/2009, relativo a la protección de datos confidenciales en la Comisión (Eurostat), dicha protección consistirá en hacer que tales datos sean accesibles exclusivamente a los funcionarios del Eurostat en el ámbito de sus actividades laborales específicas, pudiéndose, en casos excepcionales, permitir el acceso a los datos confidenciales al resto de sus agentes y a las demás personas físicas que dispongan de un contrato de trabajo con Eurostat en el ámbito de sus actividades laborales específicas. En ninguna parte se establece la posibilidad de acceso a los datos y de su rectificación por los propios titulares. Como mucho, se regula y admite el acceso a los datos confidenciales con fines científicos que sólo permitan la identificación indirecta de unidades estadísticas a investigadores que lleven a cabo análisis estadísticos (artículo 23).

De este modo, la legislación estadística parece dar por sentado que los datos, una vez que entran definitivamente en los depósitos de los servicios estadísticos son exactos y fiables. Esta presunción tendría que basarse, a su vez, en otras presunciones, como por ejemplo, que los informantes directos suministran datos veraces siempre, sea por su

---

<sup>653</sup> Ese precepto lo tipifica como infracción leve. Tanto en esta infracción como en la que se clasifica como grave, sus respectivos tipos incluyen un requisito adicional: que hubiera obligación de suministrarlos. Por tanto, la realización de la conducta calificada como infracción muy grave podría tener lugar incluso aunque no hubiera obligación de suministrar los datos. Esto nos llevaría a plantearnos cuál es la diferencia entre «inexactitud» y «falsedad». En nuestra opinión la inexactitud es un dato objetivo que pone de manifiesto la falta de ajuste entre el contenido de la información suministrada y la realidad; en cambio, la falsedad exige una conciencia de la inexactitud de los datos que se suministran, procediendo, no obstante, a esa transmisión.



voluntad de colaborar con una importante función pública como lo es la actividad estadística oficial, sea como consecuencia de la amenaza de sanción que se cierne sobre ellos en caso de que la información transmitida no se ajuste a la realidad a sabiendas de su inexactitud; o que la información procedente de fuentes administrativas es fiable en todo caso, gracias a la aplicación de las cautelas que para conseguir ese objetivo establezca la normativa reguladora de tales fuentes; o que las personas que participan en el proceso estadístico, codificando la información recopilada y transformándola en un formato que permita su almacenamiento en ficheros electrónicos y su posterior procesamiento utilizando las oportunas herramientas informáticas, son poco menos que infalibles, no cometiendo nunca errores.

A la vista de lo aventurado de estas presunciones, es obvio que los servicios estadísticos no las asumen sin más. Por ello, con carácter interno y dentro del propio desarrollo de la actividad estadística, se incorporarán procedimientos de inspección que verificarán la exactitud de determinados datos que formarán parte de una muestra confeccionada precisamente para ello. Si como resultado de esas inspecciones la calidad de los datos alcanza unos mínimos, se considerará aceptable la exactitud y la fiabilidad del conjunto. Con estas actuaciones de naturaleza estadística no sólo se incorporan mecanismos que permiten detectar y depurar los errores que se localicen, sino que evitan dedicar un tiempo y unos recursos excesivos a la atención y tramitación de lo que no dejarían de ser procedimientos administrativos, lo que requeriría unas garantías y unas formalidades que podrían sobrecargar de trabajo al personal de los servicios estadísticos sin que, finalmente, se lograra alcanzar una calidad de los datos verdaderamente superior. Aunque esto no se discuta, no es menos cierto que al hacer caso omiso de esta posibilidad se está eliminando, de igual modo, una de las vías mediante las que los ciudadanos podrían tomar conciencia de la importancia de su participación y colaboración en la función estadística pública, no viendo su papel limitado a la de meras fuentes de información; o dicho de otro modo, de que la Administración estadística los toma en consideración como sujetos, no como meras fuentes de información que proporcionan la materia prima que aquélla necesita para el desarrollo de su función.

La normativa estadística tampoco reconoce el derecho de cancelación que podría definirse como el «derecho del afectado a que se bloqueen o supriman los datos que resulten ser inadecuados o excesivos, sin perjuicio del deber de bloqueo de los datos»<sup>654</sup>. Se regula en el artículo 16 de la LOPD y en el Capítulo III del Título III del Real Decreto 1720/2007 (al igual que el derecho de rectificación).

El titular de los datos no puede pretender en ningún caso de los servicios estadísticos que se bloquee o suprima la información a él referida que obre en poder de dichos servicios y que fue recopilada para la realización de finalidades estadísticas por estimar que resultan inadecuados o excesivos, ni podrá servirse de esta vía para revocar el consentimiento previamente prestado en los supuestos en que éste sea relevante en el ámbito de la función estadística pública. El afectado por la recogida de datos de los servicios estadísticos no tiene la posibilidad de «negociar» qué utilización o qué destino se le puede dar a la información de la que es titular y que la Administración estadística recopila y almacena. Como mucho puede rechazar suministrar la información reclamada en aquellos supuestos en que se trate de operaciones estadísticas en las que la colaboración ciudadana no es legalmente obligatoria, como ocurre con las referidas a datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar (artículo 11.2 de la LFEP). De igual forma, el titular de los datos tampoco tiene en su mano ponderar si a partir de un momento dado la información en poder de los servicios estadísticos resulta excesiva o inadecuada para las finalidades estadísticas, ni impedir determinados usos (estadísticos) inicialmente previstos para aquélla.

Pero tampoco sería justo decir que esta falta de reconocimiento del derecho de cancelación trae consigo un menoscabo de la posición jurídica del titular de los datos. Para empezar porque los servicios estadísticos están sometidos, con independencia de cualquier actuación que el interesado pudiera emprender, al principio de proporcionalidad, de forma que habrán de evitar, de oficio, recoger datos que resulten excesivos para la consecución de los fines y los resultados que se pretenden alcanzar. De

---

<sup>654</sup> Vid. VELEIRO, B.: *Protección de datos de carácter personal y sociedad de la información*, ob. cit., pág. 94 y sig.

igual modo, y aunque no se conceda a la unidad estadística a la que los datos vayan referidos la posibilidad de bloquear la utilización o comunicación de los datos recopilados por los servicios estadísticos, éstos, como consecuencia de la aplicación del secreto estadístico, no pueden utilizar los datos individuales para finalidades distintas de las que son propias de la actividad estadística<sup>655</sup>, ni pueden difundir ni comunicar los datos individuales más allá de los supuestos en que la cesión se haga a efectos estadísticos entre Administraciones y organismos públicos, cuando los servicios que los reciban desarrollen asimismo funciones fundamentalmente estadísticas, los datos se destinen a la elaboración de las estadísticas que los servicios receptores tengan encomendadas y los destinatarios de la información dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico. Es decir: lo único que se veda al titular de los datos es oponerse al tratamiento estadístico de los datos a él referidos cuando el suministro de los mismos a los servicios estadísticos sea obligatorio o cuando no siéndolo, los haya proporcionado voluntariamente. Lo cual, por otra parte, es perfectamente razonable. Una vez iniciado el procesamiento estadístico de unos datos, incluso si éstos son de aportación voluntaria, parece fuera de lugar que el interesado pueda obstaculizar y poner trabas al desarrollo de ese tratamiento: si la comunicación de los datos es obligatoria, por la importancia de la actividad pública en la que está participando; si es voluntaria, porque ya ha tenido la oportunidad de oponerse al tratamiento mediante el no suministro de la información que se le requería. Además, el objetivo último del bloqueo sería la evitación de que, mediante el tratamiento de sus datos, pudiera darse lugar a la adopción de decisiones individualizadas que en alguna medida llegaran a perjudicarles o suponerles algún tipo de molestia. Pero, por definición, la actividad estadística oficial no puede consistir ni en la adopción de ese tipo de decisiones administrativas individualizadas, ni en proporcionar datos individuales para que otros servicios administrativos lo hagan.

Por si fuera poco, la regulación del secreto estadístico suele prever la destrucción de oficio de los datos innecesarios a efectos estadísticos estableciendo un deber que es más riguroso y específico en relación con los identificadores directos de la información individualizada que se posea. Así, el artículo 18.1 de la LFEP impone que los datos que

---

<sup>655</sup> Lo que también es una exigencia del principio de especialidad definido, por ejemplo, en el artículo 4.4 de la LFEP.

sirvan para la identificación inmediata de los informantes se destruirán cuando su conservación ya no sea necesaria para el desarrollo de las operaciones estadísticas. De mayor margen de discrecionalidad se goza fuera del caso referido a los identificadores directos pues los servicios estadísticos, cuando aprecien que la conservación de algún tipo de documentación resulta evidentemente innecesaria, podrán acordar su destrucción, como señala el artículo 22.3 de la LFEP.

Vale la pena tener en cuenta un último dato, el del contenido de los dos primeros apartados del artículo 33 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD<sup>656</sup>. Este Reglamento dedica el citado artículo a la denegación de los derechos de rectificación y cancelación. Dispone, de este modo, que la cancelación no procederá cuando los datos de carácter personal deban ser conservados durante los plazos previstos en las disposiciones aplicables o, en su caso, en las relaciones contractuales entre la persona o entidad responsable del tratamiento y el interesado que justificaron el tratamiento de los datos (apartado primero). Además, también podrán denegarse los derechos de rectificación o cancelación en los supuestos en que así lo prevea una ley o una norma de derecho comunitario de aplicación directa o cuando éstas impidan al responsable del tratamiento revelar a los afectados el tratamiento de los datos a los que se refiera el acceso (apartado segundo).

Así, la aplicación directa de la normativa relativa al derecho a la protección de datos de carácter personal a la función estadística pública también parece excluir la posibilidad de atender un potencial ejercicio de un derecho de cancelación. Por una parte, éste no procede cuando los datos de carácter personal deban ser conservados durante los plazos previstos en las disposiciones aplicables; aunque la normativa estadística no establezca expresamente los períodos de conservación, sí impone la destrucción de los identificadores directos cuando éstos no sean necesarios a efectos estadísticos por lo que, *a contrario sensu*, habrán de preservarse mientras sigan siendo útiles y necesarios. Y recordemos que son, precisamente, estos identificadores los que en

---

<sup>656</sup> Que viene a desarrollar y precisar el contenido del artículo 16.5 de la LOPD: «Los datos de carácter personal deberán ser conservados durante los plazos previstos en las disposiciones aplicables o, en su caso, en las relaciones contractuales entre la persona o entidad responsable del tratamiento y el interesado».

la práctica transforman las meras informaciones en datos personales<sup>657</sup>. Por otro lado, si se prevé que se deniegue el derecho de cancelación cuando una norma de rango legal impida al responsable del tratamiento revelar a los afectados el tratamiento de los datos a los que se refiera el acceso, debemos tener presente que la regulación –legal– de la figura del secreto estadístico parece situar al titular de los datos en la misma posición que el público en general en cuanto a impedir la consulta de sus datos, a no ser que renuncie previamente a la protección que el secreto le dispensa.

Digamos, finalmente, que tampoco el derecho de oposición al tratamiento que reconoce la LOPD tiene un equivalente en el ámbito de la actividad estadística oficial. Este derecho no está realmente regulado en la LOPD. Todo lo que en ella se dice del mismo se encuentra en su artículo 17, haciendo una remisión al Reglamento de Desarrollo para establecer el procedimiento para su ejercicio (junto con el de acceso, rectificación y cancelación), así como imponiendo el carácter gratuito del ejercicio de los derechos que cita. Por tanto, la LOPD reconoce su existencia citándolo incidentalmente, eso sí, de forma constante<sup>658</sup>, aunque no hace ni una referencia a cuál pueda ser el contenido del mismo. Para examinar el contenido del derecho de oposición debemos recurrir a la regulación de rango reglamentario; concretamente, a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título III del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (artículos 34 a 36). Es en el artículo 34 donde se dice que el derecho de oposición es el derecho del afectado a que no se lleve a cabo el tratamiento de sus datos de carácter personal o se cese en el mismo en los siguientes supuestos:

- a) Cuando no sea necesario su consentimiento para el tratamiento, como consecuencia de la concurrencia de un motivo legítimo y fundado, referido a su concreta situación personal, que lo justifique, siempre que una Ley no disponga lo contrario.

---

<sup>657</sup> Decimos «en la práctica» porque aunque así será ordinariamente, esta afirmación no es inexorablemente cierta. Puesto que la regulación del secreto estadístico protege los datos referentes a personas físicas o jurídicas (o unidades estadísticas, en general) que permitan la identificación inmediata de los interesados (mediante identificadores directos) o que conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos, entonces, no por el simple hecho de haber sido destruidos los identificadores directos las informaciones dejan de constituir datos personales; en realidad esto sólo ocurriría cuando la identificación indirecta también fuera imposible.

<sup>658</sup> Concretamente en sus artículos 5.1.d); el mencionado 17; 18.2; 20.2.g); 37.a); 39.2.e); 44.3.e); 44.4.h); y en la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup>.

- b) Cuando se trate de ficheros que tengan por finalidad la realización de actividades de publicidad y prospección comercial.
- c) Cuando el tratamiento tenga por finalidad la adopción de una decisión referida al afectado y basada únicamente en un tratamiento automatizado de sus datos de carácter personal.

Respecto al último de los supuestos citados, los interesados tienen derecho a no verse sometidos a una decisión con efectos jurídicos sobre ellos o que les afecte de manera significativa, que se base en un tratamiento automatizado de datos destinado a evaluar determinados aspectos de su personalidad, tales como su rendimiento laboral, crédito, fiabilidad o conducta. Sin embargo, los afectados sí pueden verse sometidos a una decisión de estas características en dos casos. El primero consiste en que la decisión se haya adoptado en el marco de la celebración o ejecución de un contrato a petición del interesado, siempre que se le otorgue la posibilidad de alegar lo que estimara pertinente, a fin de defender su derecho o interés. En todo caso, el responsable del fichero deberá informar previamente al afectado, de forma clara y precisa, de que podrá adoptarse una decisión con efectos jurídicos sobre ellos o que les afecte de manera significativa, que se base en un tratamiento automatizado de datos destinado a evaluar aspectos de su personalidad como los citados anteriormente. El segundo caso es el de que venga autorizado por una norma con rango de ley que establezca medidas que garanticen el interés legítimo del interesado.

La proximidad entre el derecho de oposición y el de cancelación es notoria; no puede ser de otro modo puesto que ambos tienden a impedir el tratamiento de unos datos de carácter personal. Por ese motivo, para justificar la falta de reconocimiento en materia estadística del derecho de oposición nos remitimos a las reflexiones que más atrás hacíamos sobre lo inadecuado de permitir al titular de los datos oponerse al tratamiento estadístico de los datos a él referidos. En cualquier caso, y de forma parecida a la del resto de derechos, también aquí debemos comparar la situación en el marco de la función estadística pública con la correspondiente a la resultante de la simple aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal. Efectivamente, hemos dicho que

el derecho de oposición ni está reconocido ni tiene verdadero sentido en materia estadística. Pero el artículo 34 del Reglamento de desarrollo de la LOPD no define el derecho de oposición como la mera facultad de solicitar que no se lleve a cabo el tratamiento de sus datos, sino el de que no se lleve en determinados supuestos, específicamente relacionados en el mismo.

Puede decirse sin temor a equivocarse que la posibilidades de oposición habilitadas en las letras b) y c) del artículo 34 del Reglamento de desarrollo de la LOPD carecen de sentido en el entorno de la actividad estadística oficial, puesto que ni los ficheros de datos personales confeccionados para el desarrollo de dicha función tienen relación alguna con la realización de actividades de publicidad y prospección comercial, ni el tratamiento está destinado a la adopción de decisiones referidas al afectado que se basen, únicamente, en el tratamiento automatizado de los datos que de él se hayan recopilado.

Mayores dudas genera lo dispuesto en la letra a). La incertidumbre vendría dada por el hecho de que la actuación de los servicios estadísticos podría tener cabida en la circunstancia descrita en este apartado: cuando se trate de operaciones estadísticas para las que se exige una colaboración obligatoria, el consentimiento del afectado no es, evidentemente necesario; ninguna ley estadística establece que en tales supuestos no sea atendida la solicitud en que el ejercicio del derecho de oposición consiste porque este derecho, sin más, no está reconocido –con lo que difícilmente se establecerán excepciones al mismo–; sin embargo, podrían darse motivos legítimos y fundados, referidos a su concreta situación personal, que vinieran a justificar la oposición del titular de los datos al tratamiento de los mismos, sobre todo si tenemos en cuenta que el artículo 3.c) de la LOPD incluye en la definición del tratamiento de datos las «operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no» que, entre otras cosas, «permitan la recogida» de tales datos. No obstante, debe ponerse de relieve que los servicios estadísticos siempre tienen en cuenta la necesidad de respetar los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad incluidos, como no podía ser de otro modo, la dignidad de la persona y la garantía de los derechos fundamentales, por lo que procuran –o al menos intentan– ofrecer y dispensar a las unidades estadísticas en

las relaciones que con ellas se mantengan el trato que merecen según sea la naturaleza que les corresponde. Así pues, los servicios estadísticos no se limitan a recopilar de una manera ciega y automática los datos primarios sobre los que se funda el procedimiento estadístico. La consideración debida a las unidades estadísticas implicará que si se presenta una solicitud de un informante directo en la que se justifique razonadamente los motivos por los que no resulta conveniente su inclusión o la continuación de su presencia en la muestra de determinada operación estadística, los servicios estadísticos actuarán en consecuencia excluyéndole de la misma, y ello con independencia de que no se haya construido un derecho específico para alcanzar semejante objetivo.

### *3.4 Conclusión*

Las diferencias de planteamiento existentes entre las normas que desarrollan el derecho a la protección de datos de carácter personal y las que prevén el régimen jurídico de la actividad estadística oficial justifican sobradamente la simultánea necesidad de unas y otras.

Pero la función estadística pública se desarrolla mediante la recogida y el tratamiento de datos, los cuales aportan información sobre las unidades estadísticas a las que aquéllos se refieran. Dada la naturaleza de esta actividad pública, sus objetivos y la forma en que se lleva a cabo, es natural que parte del articulado de las normas que la regulan se dediquen a la protección de las informaciones que entran a formar parte de las bases de datos de los servicios estadísticos. Todas las obligaciones de las Administraciones estadísticas y de su personal para con los datos que permitan identificar a las unidades estadísticas que sean sus titulares pueden ser agrupadas idealmente en la institución conocida como secreto estadístico. Si éste no estuviera jurídicamente previsto y garantizado y no se procurase que la sociedad en su conjunto fuera consciente de ello, sería muy difícil conseguir un ambiente que propiciase la colaboración de los diversos agentes que actúan en la sociedad para con la función estadística pública mediante el suministro de información a los servicios que la desarrollan.



Así, no es difícil concluir que la promulgación de las leyes orgánicas que regulan la protección de datos de carácter personal no bastaría para derogar tácitamente no ya las leyes reguladoras de la función estadística pública, sino tampoco las partes de éstas dedicadas a la protección de los datos que las Administraciones estadísticas utilizan en el ejercicio de sus respectivas competencias. No puede ser de otro modo desde el mismo instante en que se acepta que los servicios estadísticos tratan con datos cuya titularidad no corresponde necesariamente a personas físicas.

No obstante, si limitamos nuestra perspectiva a los datos de carácter personal en el sentido que a dicha expresión da la LOPD, esto es, cuya titularidad corresponda a personas físicas, ya se ha puesto de relieve que la normativa reguladora de la función estadística pública configura un régimen tuitivo que para nada implica una merma en la protección de aquéllas dado que los efectos de las obligaciones y las precauciones que como consecuencia de la aplicación del secreto estadístico se despliegan, determinan un régimen más restrictivo a la utilización de tales datos que el que se derivaría del ejercicio de los derechos que la LOPD reconoce. Pero no es menos cierto que esta aparente «mayor protección» dispensada a los datos de carácter personal –insistimos, delimitados de acuerdo con la definición que la LOPD les proporciona– en el ámbito de la actividad estadística oficial se traduce, en última instancia, en una menor capacidad de control de los datos propios en poder de los servicios estadísticos: ni se permite al interesado constatar si las Administraciones estadísticas tienen o no información que le afecte; ni precisar, si existe, qué usos concretos se le va a dar dentro de las finalidades estadísticas; ni comprobar su contenido para verificar que es exacta y actualizada; ni, en su caso, solicitar y obtener su rectificación o su cancelación cuando detecte que su tratamiento no se ajusta a la normativa vigente.

La legislación estadística adopta un criterio de protección que podríamos calificar, como mínimo, de «poco flexible»: si el titular de los datos acepta participar en una operación estadística suministrando sus datos cuando su colaboración es voluntaria, o a partir del momento en que efectúe la comunicación de los datos cuando sea obligatoria, el secreto estadístico proyecta su protección sobre los mismos hasta sus últimas consecuencias, sin permitir al titular otra modulación que no sea la de renunciar

por completo a la cobertura que esta institución le proporciona y ello, cuando se admite legalmente esta posibilidad<sup>659</sup>.

Esta situación, aunque pretende asegurar que ningún tercero ajeno a la función estadística pública tenga acceso y utilice la información individualizada de las bases de datos de los servicios administrativos que la desarrollan y con independencia de que dicho tercero sea un sujeto público o privado, no deja de ser extremadamente rígida y no permite ofrecer una respuesta adecuada a determinadas situaciones. Piénsese, por ejemplo, en todos aquellos supuestos en los que los servicios estadísticos recopilan información de carácter personal sin el conocimiento del titular afectado por haberse obtenido sin la participación directa de éste, como cuando los datos tienen su origen en fuentes administrativas. Dándose estas circunstancias, de muy poco servirá al individuo al que la información se refiera que se le reconozca la facultad de renunciar a la protección que le dispensa el secreto estadístico puesto que, por lo general, al no haber sido él mismo el que ha suministrado los datos, no llegará a ser consciente de que éstos estén siendo objeto de ningún tratamiento de naturaleza estadística.

En tal sentido, el régimen protector no puede ser más absurdo: la posibilidad de la renuncia a la protección que el secreto estadístico ofrece a los datos propios no viene exclusivamente limitada en la normativa estadística, por lo general, a los casos en que el titular sea a la vez la fuente informante de los servicios estadísticos. Por el contrario, tal opción está abierta a todos los titulares de datos personales que son objeto de tratamiento en el marco de la función estadística pública. Obsérvese cómo, por ejemplo, se hace referencia en el artículo 19.2 de la LFEP simplemente a los «afectados» cuando señala que sin el consentimiento expreso de éstos no podrá ser públicamente consultada la información que se menciona «en el apartado anterior», es decir, la información amparada por el secreto estadístico; o lo que es lo mismo, acudiendo a lo dispuesto en el artículo 13.1 de la LFEP, «los datos personales que obtengan los servicios estadísticos

---

<sup>659</sup> Hay dos normas estadísticas que llevan al extremo la imposición de la protección de la información amparada por el secreto estadístico omitiendo toda mención, entre las excepciones a la eficacia de esta institución, a la renuncia del titular o al consentimiento expreso de éste a que sus datos sean públicamente consultados: las leyes estadísticas gallega y valenciana.

tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas»<sup>660</sup>. Esto viene a significar que el interesado tendrá que comunicar su renuncia ejerciendo ésta en abstracto, para el caso de que, efectivamente, la Administración estadística tenga en su poder datos a él referidos y para los que no tiene inconveniente en que sean públicamente consultados. Semejante conclusión carece de todo sentido: unas veces los presuntos afectados prescinden de la cobertura del secreto estadístico respecto de unos datos que, en realidad, no están en manos de los servicios estadísticos; otras veces sí existirán unos datos a cuya protección es posible renunciar, pero como no se reconoce el derecho de consulta, no se sabe cuáles son. ¿De qué sirve tener la facultad de hacer dejación voluntaria de una garantía cuando no se sabe qué es lo que se está asegurando? ¿Tendría validez un consentimiento que pudiera suponer consecuencias gravosas para el interesado sin haberle proporcionado previamente toda la información necesaria para que se esté en condiciones de ponderar el alcance de esas consecuencias? La respuesta ha de ser forzosamente negativa<sup>661</sup> por lo que se pone de manifiesto de forma inmediata lo inadecuado de la mayoría de las normas estadísticas en este punto.

No obstante, deben señalarse dos excepciones a esta regla general. El artículo 21.4 de la ley estadística vasca y el 23.1 de la canaria reconocen que «el derecho del informante a que la Administración cumpla con el deber de secreto estadístico es renunciable mediante manifestación expresa realizada en documento escrito». Dado que estas normas limitan la titularidad de esa facultad al «informante» se está excluyendo la posibilidad de que los titulares de los datos que los servicios estadísticos recopilen de

---

<sup>660</sup> Es el mismo sentido que a la expresión «afectados» confiere el artículo 8.4 de la ley andaluza, el artículo 15.2 de la ley asturiana, el artículo 38.2 de la ley castellano-leonesa, y el artículo 20.2 de la ley castellano-manchega. El artículo 9.1 de la ley balear prefiere la expresión «personas afectadas». El artículo 38.d) de la ley cántabra habla del «interesado», al igual que el artículo 15.3 de la ley extremeña, el artículo 22.5 de la ley madrileña y el de la ley foral navarra, el artículo 17.e) de la ley riojana o el artículo 21.3 de la ley murciana. El artículo 28.e) de la ley catalana otorga esa facultad a la «persona interesada». Todas éstas son expresiones lo suficientemente genéricas como para incluir a todos los titulares de los datos, sean o no informantes de los servicios estadísticos.

<sup>661</sup> El artículo 11.1 de la LFEP podría ofrecer margen para que se proporcionasen por los servicios estadísticos todos los datos precisos para que la renuncia fuera suficientemente informada en cualquier caso: «Cuando los servicios estadísticos soliciten datos, deberán proporcionar a los interesados información suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística (...)». Nótese que no indica a quién se solicitan los datos, con lo que en principio podría tratarse también de fuentes administrativas, y de que menciona a los «interesados» y no a los «informantes». Sin embargo, la referencia posterior a «si es o no obligatoria la colaboración» y a «las sanciones en que, en su caso, puedan incurrir por no colaborar o por facilitar datos falsos, inexactos, incompletos o fuera de plazo» apuntan a «los datos personales que obtengan los servicios estadísticos (...) directamente de los informantes».

fuentes administrativas puedan renunciar a la protección del secreto estadístico. Aunque con esta regulación parecen evitarse varios de los sinsentidos que acaban de exponerse, esta solución sigue sin ser perfecta. Téngase en cuenta que «informante» no es un concepto absolutamente equivalente al de «titular de los datos» pudiendo darse la circunstancia de que aquél, en el suministro de la información que recaben los servicios estadísticos, comuniquen datos que pueden tener carácter de datos personales de terceros; en última instancia, quien debería manifestar la renuncia a que sus datos permanezcan amparados por la aplicación de las normas que regulan la figura del secreto que nos ocupa debería ser el titular de los mismos, no quien los transmite a la Administración estadística.

En fin, la normativa reguladora del secreto estadístico atiende inflexiblemente a la protección de los datos pero pierde de vista la debida consideración a las unidades estadísticas, en especial cuando éstas son personas físicas. Por ello podría resultar interesante, e incluso beneficioso para el propio devenir de la función estadística pública, que la protección de los datos recopilados por los servicios estadísticos permitiera, cuando se tratase de datos de carácter personal (en el sentido que a esta expresión da la LOPD), el ejercicio de los derechos que la LOPD reconoce. Esto posibilitaría que los ciudadanos no sólo confiaran en que los servicios estadísticos vayan a mantener la confidencialidad de sus datos, sino que además adquieran la consciencia de estar dotados de un mínimo poder de control sobre su propia información, al menos hasta el punto que lo permita el desarrollo de las competencias administrativas en materia estadística. La Administración estadística debería ofrecerles la adecuada retroalimentación cuando los ciudadanos se dirigieran a ella en ejercicio de un derecho de consulta, acceso, rectificación, etc. El total desconocimiento de estas facultades por parte de la normativa estadística es difícil de conciliar con la creencia de que los ciudadanos, para los servicios estadísticos, no sean otra cosa que fuentes de información. Es indudable que estas dificultades se verían paliadas en buena medida con una aplicación a la protección de los datos de carácter personal que debe llevarse a cabo en el ámbito de la función estadística pública mediante la aplicación directa de un régimen de autodeterminación informativa como el previsto en la LOPD, de algún modo complementario al régimen de protección de las normas reguladoras de la función estadística pública.

Digamos, por último, que la aplicación de un régimen como el previsto por la normativa de desarrollo del derecho fundamental a la autodeterminación informativa, limitada, no obstante, a la protección de los datos de carácter personal que son objeto de tratamiento por los servicios estadísticos podría dar lugar, sin duda, a regímenes diversos en función de que la titularidad de la información en poder de aquéllos corresponda a personas físicas o a otro tipo de unidades estadísticas. Sin embargo debe hacerse hincapié en que la uniformidad de las reglas que configuran la institución del secreto estadístico en cada una de leyes estadísticas no es un principio absoluto e incuestionable. Las diferencias pueden no ser especialmente trascendentes pero existen. Así, por ejemplo, el artículo 19 de la LFEP establece que la información protegida por el secreto estadístico sólo podrá ser públicamente consultada sin consentimiento expreso del afectado una vez que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida, o de cincuenta años, a partir de la fecha de su obtención. Esta previsión del apartado segundo del citado artículo, claramente destinada para los datos de las personas físicas, es netamente diferente de la recogida en el apartado cuarto para la información de las personas jurídicas, pues para sus datos se posibilita que mediante normas reglamentarias se dispongan «períodos menores de duración del secreto, nunca inferiores a quince años»<sup>662</sup>.

#### 4. LA APLICABILIDAD DE LA NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA

Hasta aquí hemos tratado de cuestiones relativas a la necesidad de vigencia simultánea y de compatibilidad de las normas que desarrollan el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal con las que estatuyen el régimen de protección de la información recopilada para el desarrollo de la actividad estadística oficial, dejando apuntada la posibilidad de que tratándose de datos cuya titularidad

---

<sup>662</sup> También establece diferencias en la vigencia temporal del secreto estadístico cuando la titularidad de los datos corresponda a personas jurídicas el artículo 9.5 de la ley andaluza; el artículo 15.4 de la ley asturiana; el artículo 9.3 de la ley balear; el artículo 38.e) de la ley cántabra; el artículo 38.4 de la ley castellano-leonesa; el artículo 20.4 de la ley castellano-manchega; el artículo 15.5 de la ley extremeña; el artículo 22.7 de la ley madrileña; y el artículo 22.7 de la ley navarra.

corresponda a personas físicas se apliquen simultáneamente las reglas previstas por una y otra normativa. No obstante, este análisis se ha realizado en abstracto, a partir de la comparación de los principios en que se inspira la LOPD con los de la protección de la información en la función estadística pública y, por supuesto, atendiendo especialmente al del secreto estadístico puesto que éste engloba, de alguna manera, todas las medidas de amparo que deben adoptarse en el marco de la actividad pública en la que cobra pleno sentido.

Ahora, en cambio, analizaremos sobre la base de lo establecido concretamente en las leyes reguladoras de ambas materias, en qué medida puede o debe aplicarse la LOPD a la función estadística pública<sup>663</sup>.

#### *4.1 El criterio del artículo 2.3.b) de la LOPD*

La derogada LORTAD ya establecía que se regirían por sus disposiciones específicas 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» [artículo 2.3.d)] y que aunque el tratamiento automatizado de los datos de carácter personal requeriría ordinariamente el consentimiento del afectado, esto sería así «salvo que la Ley disponga otra cosa» (artículo 6.1). Precisamente, era la propia LORTAD la que disponía que «no será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan (...) para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias (...)» (artículo 6.2).

En la vigente LOPD cabe encontrar preceptos análogos a los citados de la LORTAD, pero en la actual normativa parece estarse reconociendo un cierto margen a la aplicación de su propia regulación en el ámbito de la función estadística pública, aunque aquélla se produzca de manera limitada. Al delimitar el ámbito de aplicación de este

---

<sup>663</sup> Se trata, por otro lado, de un problema que se plantea igualmente con otros bienes jurídicos relacionados, tal y como sucede singularmente con la normativa que protege la intimidad. A este respecto, véase GRIMALT SERVERA, P.: «El consentimiento y el tratamiento con fines publicitarios y prospección comercial», en *El reglamento de protección de datos de carácter personal. Aspectos clave*, UOC, Barcelona, 2008, págs. 52-54, quien considera que la LOPD es la norma general y, por tanto, susceptible de ser desplazada cuando proceda en base al principio de especialidad.

cuerpo legal, su artículo 2.3 establece: «Se regirán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica los siguientes tratamientos de datos personales: b) Los que sirvan a fines exclusivamente estadísticos, y estén amparados por la legislación estatal o autonómica sobre la función estadística pública». Nótese cómo, en primer lugar, a diferencia de lo señalado en el artículo 2.3.d) de la LORTAD, la LOPD entiende que también serán aplicables sus normas cuando así esté especialmente previsto; y cómo, en segundo término, no se limita la especialidad a los ficheros que sirvan a fines exclusivamente estadísticos que estén amparados por la LFEP o, lo que es lo mismo, a aquéllos creados en el desarrollo de la función estadística pública estatal. Era éste un muy llamativo olvido de la LORTAD, el de los ficheros constituidos al amparo de la legislación estadística autonómica, teniendo en cuenta que en el momento de la promulgación de esa ley orgánica, ya se habían aprobado varias importantes leyes autonómicas en esta materia.

De la lectura del artículo 2.3.b) de la LOPD no se puede extraer la conclusión de que la función estadística pública no afecta al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Primero, porque la LOPD no está declarando que esa actividad pública quede fuera de su ámbito de aplicación; segundo, porque como bien sabemos, los servicios estadísticos necesitan nutrirse en la elaboración de las estadísticas oficiales, entre otras, de informaciones concernientes a personas físicas, identificadas o identificables, esto es, de datos personales, según la definición que a efectos de la aplicación de la legislación sobre protección de datos proporciona el artículo 3.a) de la LOPD.

No obstante, es cierto (con la consiguiente repercusión en el ordenamiento jurídico) que el ejercicio de la función estadística pública conlleva una serie de particularidades que reclaman su atención específica por el texto legal dedicado a establecer el régimen que corresponde a dicha actividad pública, no por el cuerpo normativo directa y principalmente destinado a configurar el desarrollo o el ejercicio de un determinado derecho fundamental. En cualquier caso, el régimen de la actividad estadística pública, con todas sus especificidades y particularidades, siempre deberá ser

respetuoso con el contenido esencial de los derechos fundamentales, por imperativo directo de los artículos 9.1 y 53.1 de la Constitución.

Debe recordarse que si la LOPD parte de disponer que los ficheros que sirvan a fines exclusivamente estadísticos, amparados por la legislación estatal o autonómica sobre la función estadística pública se registrarán por sus disposiciones específicas y lo especialmente previsto para ellos en la propia LOPD, esta ley orgánica sólo hace mención expresa de los tratamientos para finalidades estadísticas de datos de carácter personal para, realmente, excluirlos de la aplicación de su régimen general. Así ocurre, efectivamente, con el artículo 4.2, en relación con la prohibición de utilización para finalidades incompatibles con aquéllas para las que los datos fueran recabados; con el artículo 4.5, respecto de la cancelación de los datos cuando éstos hayan dejado de ser necesarios; con el artículo 5.5, en al regular el derecho de información en la recogida de los datos; con el artículo 11.2.e), sobre la necesidad de recabar el consentimiento para recopilar datos personales; o con el artículo 22.1, por lo que se refiere a la prohibición de comunicación de datos entre Administraciones para el ejercicio de competencias diferentes o sobre materias distintas de aquéllas para las que inicialmente se recabaron. En apariencia, por tanto, el régimen de la LOPD no será aplicable a los ficheros constituidos en el ámbito de la función estadística pública. Pero decimos «en apariencia» porque no podemos limitarnos a una interpretación literal de los preceptos citados; y si realizamos una interpretación sistemática de la LOPD y la normativa estadística, apreciaremos de inmediato que hay supuestos –tal vez extremos– en los que la normativa de la protección de los datos de carácter personal debe ser aplicada de manera imprescindible, sea cual sea la dicción del artículo 2.3.b) de la LOPD. Así ocurriría, por ejemplo, con aquellas informaciones relativas a personas físicas para las que los efectos del secreto estadístico se desactivan por el transcurso del tiempo de vigencia que pudiera haber sido previsto por la legislación estadística aplicable. Recordemos que el artículo 19.2 de la LFEP –como muchas otras leyes estadísticas autonómicas– limita la duración de la eficacia de esta figura al momento en que hayan transcurrido veinticinco años desde la muerte del titular de los datos, si su fecha es conocida, o cincuenta años contados a partir de la fecha en que se obtuvieron aquéllos. Carecería por completo de sentido que, transcurridos dichos plazos, los titulares se vieran absolutamente



desamparados, desprovistos de la protección que les proporcionaba el secreto estadístico, pero tampoco pudiendo acogerse al régimen configurado por la LOPD porque según su artículo 2.3.b) no puede aplicarse.

Lo cierto es que en el supuesto de que en la LFEP o en el resto de la normativa estadística no se establecieran medidas de protección que sustituyeran a las que prevé la LOPD si éstas no son aplicables, esa legislación estaría vulnerando el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal por haberlo despojado, en tales casos, de la necesaria protección. Desde esta perspectiva, habría que caracterizar al secreto estadístico, además, como uno de los principales mecanismos de protección de los datos de carácter personal en el marco del ejercicio de la actividad estadística oficial.

Es en este contexto donde adquiere su pleno sentido la función que la LOPD encomienda al Director de la AEPD en su artículo 37.1.m), «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».

#### *4.2 La postura mantenida por la AEPD*

En el ejercicio de la función que para esta autoridad establece el artículo 37.1.m) de la LOPD, el Director de la AEPD dictó las Recomendaciones de 28 de diciembre de 2001, dirigidas al INE<sup>664</sup>. Estas Recomendaciones, dictadas con ocasión de los Censos de Población y Vivienda de 2001, despiertan nuestro interés por varios motivos.

En primer término, no resulta muy claro el valor jurídico que cabe asignar al instrumento que la AEPD utiliza para llevar a cabo la función encomendada, esto es, las «Recomendaciones». Se diría que, en virtud de la denominación del instrumento, y

---

<sup>664</sup> Un extracto de las citadas Recomendaciones están publicadas en la página web de la Agencia Española de Protección de Datos, en la siguiente dirección: [http://www.agpd.es/porta/webAGPD/canal/documentacion/recomendaciones/common/pdfs/INE-\\_2001.pdf](http://www.agpd.es/porta/webAGPD/canal/documentacion/recomendaciones/common/pdfs/INE-_2001.pdf) (última visita el 17 de noviembre de 2014).

quizás por analogía con el instrumento propio del Derecho comunitario de igual nombre, carece de fuerza vinculante<sup>665</sup>. No parece ser ésta la opinión del Director de la AEPD cuando afirma que en virtud del artículo 37.1.m) de la LOPD, «dicta las siguientes recomendaciones que deberán ser observadas por el Instituto Nacional de Estadística, al objeto de adecuar plenamente los tratamientos automatizados que realiza a los principios de la citada Ley». Ciertamente, tanto la relevancia de las funciones encomendadas a la AEPD, como el prestigio de la figura de su Director, dan a cualquier opinión que se emita desde esta institución una indudable y poderosa fuerza moral; pero no resulta tan evidente su carácter jurídicamente vinculante.

Debe admitirse, sin embargo, que la opinión que pone de manifiesto el Director de la AEPD en las citadas Recomendaciones sobre la propia obligatoriedad de las mismas es defendible por una doble vía, partiendo en ambos casos de las infracciones que tipifica la LOPD.

Así, podría argumentarse que el Director de la AEPD realiza en sus Recomendaciones una interpretación «auténtica» o, al menos, «vinculante» de las normas y principios de la LOPD, de modo tal que cuando el destinatario de aquéllas no ajuste su comportamiento a las mismas podría decirse que está tratando «los datos de carácter personal de forma ilegítima o con menosprecio de los principios y garantías que les sean de aplicación», lo que si impide o atenta contra el ejercicio de los derechos fundamentales, constituirá una infracción muy grave, tipificada por el artículo 44.4.f) de la LOPD.

De otra parte, y dado que el Director de la Agencia es competente para «dictar las instrucciones precisas y dictaminar sobre las condiciones de seguridad», cabría entender que esas instrucciones y dictámenes (y debe aceptarse que las Recomendaciones a las

---

<sup>665</sup> Sin embargo, si acudimos al *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*, no necesariamente se puede extraer tal conclusión de las definiciones que el mismo ofrece a este término en nuestro idioma: «Recomendación. f. Acción y efecto de recomendar o recomendarse. 2. Encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado y diligencia una cosa. 3. Alabanza o elogio de un sujeto para introducirle con otro. 4. Autoridad, representación o calidad por la que se hace más apreciable y digna de respeto una cosa.» Por otra parte, y tratando de dar significado a la primera acepción dada, al verbo «recomendar» se le da, entre otros significados, el de «encargar, pedir o dar orden a uno para que tome a su cuidado una persona o negocio».

que hacemos referencia los contienen) podrían constituir el requerimiento al que se refiere el artículo 44.4.d) de la LOPD cuando tipifica, como infracción muy grave, el hecho de «no cesar en el uso ilegítimo de los tratamientos de datos de carácter personal cuando sea requerido para ello por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos»<sup>666</sup>.

Pero volvamos al tenor literal del artículo 37.1.m) de la LOPD. El Director de la AEPD debe, en primer lugar, «velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de la Función Estadística Pública respecto a la recogida de datos estadísticos y al secreto estadístico». Una somera lectura de las Recomendaciones dirigidas al INE nos permite comprobar cómo aunque se cita el referido artículo como base legal de su emisión y se menciona en varias ocasiones el secreto estadístico, la verdadera preocupación de la Agencia consiste en el grado de cumplimiento que el Instituto hace del artículo 12 de la LOPD<sup>667</sup> en los Censos de Población y Vivienda de 2001, dado que fue necesario contratar a varias empresas ajenas al Organismo Autónomo para un adecuado desarrollo de las tareas censales, las cuales son, sin ningún género de duda, actividades realizadas para finalidades estadísticas en el marco de la función estadística pública regulada por la LFEP.

---

<sup>666</sup> No obstante, tampoco puede olvidarse que el Director de la AEPD carece de potestad sancionadora directa sobre los órganos de la Administración Pública, sino que de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la LOPD, «cuando las infracciones a que se refiere el artículo 44 fuesen cometidas en ficheros de los que sean responsables las Administraciones públicas, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos dictará una resolución estableciendo las medidas que procede adoptar para que cesen o se corrijan los efectos de la infracción. Esta resolución se notificará al responsable del fichero, al órgano del que dependa jerárquicamente y a los afectados si los hubiera.» Además, «el Director de la Agencia podrá proponer también la iniciación de actuaciones disciplinarias, si procedieran. El procedimiento y las sanciones a aplicar serán las establecidas en la legislación sobre régimen disciplinario de las Administraciones públicas».

<sup>667</sup> Artículo 12 de la LOPD: «1. (...). 2. La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas. En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar. 3. Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento. 4. En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado también responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente.»

Se detecta, por tanto, una cierta contradicción entre el tenor literal de la LOPD y las opiniones del Director de la AEPD en cuanto a la obligación del INE de «adecuar plenamente los tratamientos automatizados que realiza (en el desarrollo de los Censos de Población y Vivienda de 2001) a los principios de la citada Ley (la LOPD)». De la redacción del artículo 2.3.b) de la LOPD se desprende que a los tratamientos de datos personales que sirvan a fines exclusivamente estadísticos y que estén amparados por la legislación estatal sobre la función estadística pública se aplicarán, en principio, las disposiciones de la LFEP, así como «lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica (la LOPD)». Y como ya se ha expuesto, la LOPD sólo menciona los tratamientos para fines exclusivamente estadísticos al margen de lo señalado en el citado artículo 2.3.b) para eximirlos, específicamente, de la aplicación de los principios del régimen general que la propia Ley establece.

El Director de la AEPD parece adoptar, sin embargo, una interpretación distinta: a los tratamientos de datos de carácter personal que se realicen para finalidades exclusivamente estadísticas en el ámbito de la función estadística pública debe aplicarse, efectivamente, la LFEP, pero también la LOPD, salvo en aquellas cuestiones en las que esta última expresamente disponga su no aplicación. Dicha interpretación, si bien resulta muy interesante porque, en última instancia, sólo redundaría en una más efectiva protección del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, no se ajusta, en apariencia, al tenor literal del artículo 2.3.b) de la LOPD. Tratemos, no obstante, de hallar una explicación ajustada a Derecho de la interpretación que efectúa el Director de la AEPD.

Podríamos comenzar argumentando que el segundo inciso del artículo 37.1.m) de la LOPD atribuye al Director de la AEPD la función de «dictar las instrucciones precisas y dictaminar sobre las condiciones de seguridad de los ficheros constituidos con fines exclusivamente estadísticos», expresión en la que no se hace referencia alguna ni a la LFEP ni al secreto estadístico. El Director de la AEPD estaría habilitado, en virtud del mismo, para emitir recomendaciones a fin de que la Administración estadística, en el ejercicio de sus competencias estadísticas, confiera a los tratamientos de datos de carácter personal que realice o encomiende, un nivel de seguridad acorde con el que

establece la LOPD, a lo que se debería dar cumplimiento no tanto por la aplicación directa de los principios que establece la LOPD, sino para proporcionar una protección adecuada a un derecho fundamental: el derecho a la protección de datos de carácter personal. En otras palabras, lo que sería directamente aplicable sería la Constitución cuando reconoce (aunque sólo lo haga implícitamente) ese derecho fundamental.

Pero el Director de la Agencia lo que afirma es que el INE deberá dar cumplimiento a sus Recomendaciones «al objeto de adecuar plenamente los tratamientos automatizados que realiza a los principios» de la LOPD que resultan, pues, directamente aplicables.

Esto sólo podría darse si se parte de la aceptación de que cuando la LOPD menciona la aplicación de «lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica», no se está refiriendo a lo que «expresamente» disponga que es aplicable a determinados tratamientos de datos personales, sino a la regulación que, sencillamente, sea de aplicación.

De este modo, la LFEP será, por supuesto, aplicable; pero como esta norma no está destinada a regular la protección de datos de carácter personal sino el régimen de una determinada actividad de los poderes públicos, la función estadística pública (que en cualquier caso, evidentemente, debe ser respetuosa con los derechos fundamentales), se estaría dejando abierta la puerta a la posibilidad de aplicar la LOPD a todo lo que afecte a la protección de datos de carácter personal y la LFEP, simplemente, no haya contemplado o lo haya hecho de un modo compatible con la LOPD. En aquellas otras cuestiones en las que las especialidades exigidas por el ejercicio de la función estadística pública requieran una regulación que no se adecue a los principios de la LOPD, la LFEP resultará aplicable en exclusiva (siempre, eso sí, que se proporcione un nivel de protección adecuado a los derechos fundamentales que puedan resultar afectados). Precisamente en estos supuestos no llega a producirse un conflicto entre la LOPD y la LFEP porque la primera excluye expresamente su propia aplicación.

Esta postura basada en que la LFEP no establece el desarrollo ni regula el ejercicio de ningún derecho fundamental, sino que configura el régimen para el desarrollo de la función estadística pública viene, de algún modo, a reforzar nuestra hipótesis de que el secreto estadístico –figura regulada, no lo olvidemos, por la normativa estadística y no por la LOPD– tiene un fundamento y una naturaleza distintos a los del derecho a la intimidad o a la autodeterminación informativa: constituye una de las dimensiones no sólo características, sino fundamentales de la función estadística pública.

También debemos hacer hincapié en que el segundo inciso del artículo 37.1.m) de la LOPD no hace referencia a la LFEP, sino con carácter general a «los ficheros constituidos con fines exclusivamente estadísticos». Cabe entender que el citado precepto está encomendando al Director de la AEPD la tarea de dictar las instrucciones precisas y de dictaminar sobre las condiciones de seguridad de tales ficheros, con independencia de si éstos son creados en el ejercicio de la función estadística pública estatal o de la desarrollada por las Comunidades Autónomas, es decir de los ficheros que coadyuvan a la realización de estadísticas de interés estatal y de interés no estatal o autonómico, lo que nos resulta muy adecuado por la posición de garante del derecho a la protección de datos de carácter personal que asume el Director de la AEPD.

En cambio, y por eso mismo, resulta especialmente llamativo que el primer inciso del artículo 37.1.m) de la LOPD especifique que se debe «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», porque la expresa mención a la LFEP está limitando en exceso las competencias de supervisión del Director de la Agencia con respecto al secreto estadístico. Debe recordarse que el artículo 3.2 de la LFEP dispone que «en relación con las estadísticas para fines de las Comunidades Autónomas, la presente Ley será de aplicación directa, con las salvedades que en ella se contemplan, para las Comunidades Autónomas que tengan competencia de desarrollo legislativo y ejecución o solamente de ejecución y se aplicará supletoriamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.3 de la

Constitución, en las Comunidades Autónomas que tengan competencia exclusiva en materia estadística».

En materia de secreto estadístico, y fuera de la realización de estadísticas de interés estatal, no cabe la aplicación de la LFEP a la actividad estadística autonómica porque, por un lado, la totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en esta materia y, por otro, todas ellas han regulado el secreto estadístico que es aplicable en el ejercicio de su función estadística pública autonómica<sup>668</sup>.

No podemos considerar este detalle más que como un error en la redacción del artículo 37.1.m) de la LOPD: cuando se aprobó esta Ley Orgánica se era plenamente consciente de la existencia o de la posibilidad de existencia de legislación autonómica sobre la función estadística pública, que expresamente menciona en el artículo 2.3.b), de ahí que no se pueda entender la limitación que estamos señalando.

Ni siquiera sirve como explicación el que el Legislador orgánico estuviera previendo que lo natural sería que de la supervisión de la aplicación del secreto estadístico de la función estadística pública autonómica se encargasen las Agencias de Protección de Datos autonómicas correspondientes porque podía ocurrir (en realidad así está ocurriendo) que no todas las Comunidades Autónomas hayan creado su propia Agencia. Lo más adecuado hubiera sido extender la competencia del Director de la AEPD a velar por el cumplimiento de las disposiciones que la legislación de la función estadística pública, estatal o autonómica, establece respecto a la recogida de datos estadísticos y al secreto estadístico, sin perjuicio de que, en el supuesto de las contempladas por las leyes estadísticas autonómicas, esa competencia hubiera sido asumida por una autoridad del ámbito autonómico correspondiente.

Hasta aquí hemos venido analizando si, a la vista de lo dispuesto en la LOPD, sus normas son aplicables o no a la función estadística pública y hemos concluido que, aparentemente, no; a partir de ello hemos tratado de conciliar esa conclusión con el

---

<sup>668</sup> Con la excepción de la Comunidad Autónoma de Aragón.

contenido de las Recomendaciones que el Director de la AEPD ha dirigido al INE. Sin embargo, hemos de plantearnos, de igual modo, si esta solución legal es correcta desde una perspectiva constitucional.

#### *4.3 La aplicabilidad de la LOPD a la función estadística pública a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites de los derechos fundamentales*

Comenzaremos recordando que el contenido esencial del derecho fundamental a la autodeterminación informativa, íntimamente vinculado al rechazo de las intromisiones ilegítimas en la vida privada del individuo, debe otorgar a su titular una posición jurídica de contenido positivo consistente en un haz de facultades que le permitan controlar el uso de la información personal que a él mismo se refiera, tanto inicialmente, en el momento de la recogida de datos, como en momentos posteriores, en el tratamiento de la información recopilada. Con este punto de partida, el Legislador determina la tutela del derecho sobre la libre decisión del particular de qué datos propios desea dejar o poner a disposición de terceros y qué utilización de los mismos está dispuesto a autorizar. Así, y con los límites que puedan venir impuestos por el respeto a otros derechos fundamentales o la atención a intereses públicos que puedan resultar prevalentes, el derecho a la protección de datos consistirá, esencialmente, en el reconocimiento a cada uno del poder de ceder o negar la comunicación de datos que les afecten, de manera razonable, la facultad de saber qué información personal obra en los diversos depósitos de datos existentes, en la posibilidad de controlar el uso y transmisión que se va a hacer de la información que obra en los ficheros, el conocimiento de la finalidad para la que se recaban o se comunican sus datos y en la capacidad (no ilimitada, evidentemente) de cancelarlos.

Este conjunto de facultades conforman el contenido global del derecho a la protección de datos de carácter personal. La posible vulneración del mismo en la propia regulación que de él se haga, exigirá que se tenga presente el tipo abstracto del derecho preexistente conceptualmente y simultáneamente, de la constatación de los siguientes



criterios: que el derecho resulte impracticable; que el derecho esté dificultado más allá de lo razonable; y que el derecho haya sido despojado de la necesaria protección<sup>669</sup>.

Una regulación de la función estadística pública que sea respetuosa con el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal habrá de evitar caer en cualquiera de estos defectos. De los tres criterios citados, la aplicación del secreto estadístico podría servir para evitar, en cuanto al derecho fundamental a la autodeterminación informativa, que la normativa de la función estadística pública deje al citado derecho despojado de la necesaria protección. Pero el régimen actual del secreto estadístico en el Derecho español sugiere que el objetivo básico de tal figura es el de procurar la consecución de la mayor calidad de las investigaciones estadísticas mediante la consecución del ambiente de confianza necesario para que las respuestas que se obtengan de las unidades informantes sean sinceras y veraces. Cuando se tiene la garantía de que los datos proporcionados no van a ser utilizados con finalidades distintas de las propiamente estadísticas y que por tanto, su sinceridad no va a reportarles ningún perjuicio o gravamen directo, los informantes no tienen la tentación de ocultar o disimular determinadas informaciones, especialmente las de contenido económico.

Ya argumentamos cómo la Exposición de Motivos de la LFEP parece confirmar esta tesis cuando declara que «la nueva norma no ha asumido el papel que corresponde a la Ley de Protección de Datos que, en su caso, pueda ser aprobada en aplicación de lo establecido en el artículo 18.4 de la Constitución. Ha regulado, sin embargo, el aludido problema (el del secreto estadístico), en el grado en que lo exige el respeto de los derechos fundamentales, en el desempeño de la función estadística.» De este modo, el respeto a los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal no sería tanto el objetivo o finalidad esencial del secreto estadístico, como una consecuencia de la necesidad de que la actividad pública en general, y la función estadística pública en particular, sea respetuosa con los derechos constitucionalmente reconocidos. O dicho de otro modo: aunque lo que se busca es el regular y adecuado funcionamiento de un aspecto de la actividad administrativa, el ejercicio de la función

---

<sup>669</sup> Vid., entre otros, el Fundamento Jurídico 8 de la STC 11/1981, de 8 de abril y el Fundamento Jurídico 10 de la STC 292/2000, de 30 de noviembre.

estadística pública, sería inviable una regulación que pretendiese esto último desconociendo o vulnerando los derechos que la Constitución reconoce.

La conclusión de que la naturaleza del secreto estadístico es distinta de la protección de datos también ha sido puesta firmemente de manifiesto en el Dictamen del SEPD, de 20 de mayo de 2008, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la estadística europea [COM (2007) 625 final]<sup>670</sup>. En él se reconoce el paralelismo existente entre el concepto de datos confidenciales y el de datos personales, pero pese a las similitudes de redacción existentes entre la regulación del secreto estadístico y la protección de datos, estas instituciones se refieren a conceptos distintos, haciendo, no obstante, hincapié en la posibilidad de confusión entre ambos conceptos y en la necesidad de marcar claramente las diferencias entre la protección de datos y el secreto estadístico<sup>671</sup>.

La diversa naturaleza que es predicable del secreto estadístico y de los mecanismos de protección del derecho fundamental a la autodeterminación informativa implica consecuencias importantes puesto que el régimen de aquella institución impone fuertes restricciones a la consulta pública de los datos por ella amparada, a su utilización para otras finalidades que no sean las puramente estadísticas o a la simple comunicación de la información entre unidades administrativas. Pero en realidad ahí nos estaremos encontrando con normas destinadas a regular la protección que se dispensa a su objeto, esto es, de los datos referidos a las unidades estadísticas incluidas, por supuesto, las personas físicas, no con las que determinan la garantía del contenido del propio derecho a la protección de los datos de carácter personal de sus titulares. Si en el marco de la función estadística pública se excluye el ejercicio (o incluso la titularidad) de las facultades que componen el más amplio derecho a la autodeterminación informativa

---

<sup>670</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 3 de diciembre de 2008 (2008/C 308/01).

<sup>671</sup> En el punto 17 del Dictamen del SEPD, de 20 de mayo de 2008, puede leerse: «En su dictamen sobre las estadísticas sanitarias, el SEPD analizó el paralelismo entre el concepto de datos confidenciales y el de datos personales. Extrajo la conclusión de que el secreto estadístico y la protección de datos, pese a presentar similitudes de redacción, se refieren a dos conceptos diferentes. El SEPD hizo hincapié en la posibilidad de confusión entre ambos conceptos y en la necesidad de marcar claramente las diferencias entre la protección de datos y el secreto estadístico». Este texto se está refiriendo, concretamente, al Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos, de 5 de septiembre de 2007, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre estadísticas comunitarias de salud pública y seguridad en el trabajo [COM (2007) 46 final], publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2007 (2007/C 295/01), en especial, a lo señalado en sus apartados 14 a 18.

difícilmente se podrá considerar que éste goza de la necesaria protección, que no resulta impracticable o que su ejercicio no es dificultado más allá de lo razonable. Y todo ello aunque que el secreto estadístico resulte aplicado sin excepción en todos los supuestos que la normativa que lo estatuye prevea porque, por decirlo de algún modo, esta figura viene a asegurar una posición jurídica pasiva de los titulares de los datos, la de la no injerencia ilegítima de los poderes públicos ni de terceros en su ámbito informativo propio; pero en absoluto les otorga una posición jurídica de contenido positivo consistente en el haz de poderes que les permitan controlar el uso de la información personal que a ellos se refieran, tanto inicialmente, en el momento de la recogida de datos por los servicios estadísticos, como en fases posteriores, durante el tratamiento de la información recopilada.

El Tribunal Constitucional ha declarado «que la Constitución no impide al Estado proteger derechos o bienes jurídicos a costa del sacrificio de otros igualmente reconocidos y, por tanto, que el legislador pueda imponer limitaciones al contenido de los derechos fundamentales o a su ejercicio» pero también ha precisado que «en tales supuestos, esas limitaciones han de estar justificadas en la protección de otros derechos o bienes constitucionales», pues en otro caso «incurrirían en la arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE»<sup>672</sup>.

Cuando el Legislador orgánico dispone que determinados ficheros de datos personales, los elaborados para fines estadísticos, queden fuera del ámbito de aplicación del régimen general que se establece para el derecho a la protección de datos de carácter personal está, indudablemente, precisando los límites del derecho fundamental que está siendo desarrollado. Esa delimitación del derecho implicará su desarrollo y tendrá que llevarse a cabo mediante ley orgánica pues, efectivamente, como ha destacado el mismo Tribunal Constitucional, «el desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto en la Constitución consiste, precisamente, en la determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos y con su ejercicio por las demás personas...»<sup>673</sup> El

---

<sup>672</sup> Todas estas manifestaciones están incluidas en el Fundamento Jurídico 5 de la STC 292/2000, de 30 de noviembre.

<sup>673</sup> SSTC 140/1986, de 11 de noviembre (Fundamento Jurídico 5) y 127/1994, de 5 de mayo (Fundamento Jurídico 3).

máximo intérprete de la Constitución también ha señalado que los límites «o bien pueden ser restricciones directas del derecho fundamental mismo, a las que antes se ha aludido, o bien pueden ser restricciones al modo, tiempo o lugar de ejercicio del derecho fundamental. En el primer caso, regular esos límites es una forma de desarrollo del derecho fundamental. En el segundo, los límites que se fijan lo son a la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho fundamental en cuestión, constituyendo una manera de regular su ejercicio, lo que puede hacer el legislador ordinario a tenor de lo dispuesto en el artículo 53.1 C.E.»<sup>674</sup> El hecho de que como consecuencia de una exclusión del ámbito de aplicación directo de la ley orgánica que desarrolla un derecho fundamental se produzca *de facto* el desconocimiento de varias de las facultades que conforman el haz de las mismas que configuran su contenido no puede ser calificado como una forma de regular su ejercicio, pues éste se está negando directamente.

Pero no bastará el cumplimiento de la condición puramente formal de su inclusión en una ley orgánica para que pueda imponerse cualquier límite o excepción al derecho fundamental de que se trate. Éstos, en caso de no estar expresamente reconocidos por la propia Constitución, podrán ser señalados por el Legislador orgánico, sí, pero nunca de manera arbitraria, sin justificación alguna.

Aquí radica el verdadero problema: nada puede justificar la absoluta falta de reconocimiento del haz de facultades que componen el derecho más amplio a la autodeterminación informativa en el ámbito de la actividad estadística oficial. La realización del principio democrático (artículo 1.1 de la Constitución) exige, entre otras cosas, el reconocimiento a los ciudadanos de su derecho a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1), participación que ha de producirse sobre la base de una información que, estando disponible para el público en general, debe ser veraz y fiable; no en vano, la Constitución hace recaer sobre los poderes públicos la responsabilidad de facilitar a todos los ciudadanos su participación en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2). A la auténtica consecución del principio democrático y de la participación de los ciudadanos en el devenir de los asuntos que les afectan contribuye

---

<sup>674</sup> STC 292/2000, de 30 de noviembre (Fundamento Jurídico 11).

de manera muy importante la función estadística pública. Así pues, la limitación del derecho a la protección de datos de carácter personal podría tener su causa en las exigencias del propio desarrollo de la actividad estadística oficial en la medida en que ésta contribuye a remover los obstáculos que impiden o dificultan la plenitud de otros derechos y valores constitucionales como los citados. Pero al analizar cuáles son las facultades que integran el derecho a la autodeterminación informativa, no es difícil concluir que, de ningún modo podría predicarse de todas ellas que supongan un obstáculo para el desenvolvimiento de esa actividad pública. Como mucho podría afirmarse tal cosa de los derechos de cancelación y bloqueo, pero nunca de los de acceso y rectificación.

En resumen: la doctrina de los límites de los derechos fundamentales que ha mantenido el Tribunal Constitucional debería impedir que cuando los servicios estadísticos tratasen con datos cuya titularidad correspondiera a personas físicas se excluyese directamente, sin más, la aplicación del conjunto de la LOPD a ese sector de la actividad administrativa: ni puede justificarse semejante limitación del derecho a la protección de datos de carácter personal en el necesario respeto a otros derechos y valores constitucionales, ni la aplicación del secreto estadístico puede compensar o servir de paliativo a los problemas que aquélla generaría, esto es, que ese derecho fundamental resultara impracticable o dificultado más allá de lo razonable y que se le despojara de la necesaria protección.

Analicemos un supuesto concreto de la función estadística estatal en el que el recurso a determinados principios de la LOPD parece imprescindible y en el que la operatividad del secreto estadístico no ayuda a solventar las carencias que la inaplicación de aquélla puede generar.

Para el Tribunal Constitucional, el contenido del derecho fundamental a la protección de datos «consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo

oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular. Y ese derecho a consentir el conocimiento y el tratamiento, informático o no, de los datos personales, requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos. En fin, son elementos característicos de la definición constitucional del derecho fundamental a la protección de datos personales los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos.» (Fundamento Jurídico 7.º de la STC 292/2000). El Tribunal Constitucional recalca de forma constante que el principio del consentimiento en la recogida de los datos personales forma parte del contenido del derecho fundamental que estaba examinando.

El Tribunal Constitucional sintetiza también en la citada Sentencia 292/2000 su doctrina sobre los requisitos para la limitación de un derecho fundamental, esta vez referida al *habeas data*: la autodeterminación informativa consiste en un haz de facultades «que sólo cabe limitar en atención a derechos y bienes de relevancia constitucional», exigiéndose por tanto, que toda limitación «esté justificada, sea proporcionada y, además, se establezca por Ley, pues el derecho fundamental a la protección de datos personales no admite otros límites» (Fundamento Jurídico 13.º de la STC 292/2000). Lo anterior, para el Máximo Intérprete de la Constitución, no deja de ser más que una consecuencia de la adecuada aplicación de la reserva de ley que establece el artículo 53.1 de nuestra Carta Magna.

Como hemos afirmado reiteradamente, la función estadística pública puede afectar al derecho a la protección de datos de personales cuando, en su ejercicio, los servicios estadísticos recaban información que tenga tal carácter. En consecuencia, habrá que admitir que si para la realización de una estadística oficial se exige a las unidades informantes que sean personas físicas, datos personales que deban ser obligatoriamente

suministrados, estaremos ante una excepción al principio del consentimiento, parte del contenido del derecho a la autodeterminación informativa, y por tanto, un límite a este último que (dejando al margen si está o no suficientemente justificado) deberá ser establecido por una norma con rango de Ley.

Coherentemente con todo lo hasta aquí expuesto, el artículo 7.1 de la LFEP dispone: «Se establecerán por Ley las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio».

La ley por la que se establecieron las estadísticas para cuya elaboración se exigen datos con carácter obligatorio fue la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, pues su Disposición Adicional cuarta señala en los veinticuatro epígrafes [que van de las letras a) a x)] de su apartado primero todas las operaciones estadísticas que se consideran de cumplimentación obligatoria.

Hasta aquí, nada resulta especialmente llamativo. El problema se plantea verdaderamente por la modificación que a la Ley 4/1990 introduce la Disposición Adicional segunda de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, de acuerdo con la cual:

*«Se modifica la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que queda redactada como sigue:*

*Uno. La lista de las estadísticas obligatorias enumeradas de la a) a la x) se ampliará con las siguientes: “y) Las estadísticas que formen parte del Plan Estadístico Nacional y específicamente según el artículo 45.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, aquellas cuya realización resulte obligatoria para el Estado español por exigencia de la normativa de la Unión Europea. Asimismo, las estadísticas que pudieran realizarse al amparo del artículo 8.3 de la citada Ley. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el punto 2 del artículo 11 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública” (...).»*

La Ley 13/1996 entiende, pues, cumplido el mandato del artículo 7.1 de la LFEP habilitando al Plan Estadístico Nacional y a la norma prevista por el artículo 8.3 de la LFEP para señalar qué estadísticas exigen el suministro obligatorio de información, eso sí, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11.2 del mismo texto legal<sup>675</sup>.

Lo que ocurre es que el Plan Estadístico Nacional, de acuerdo con el artículo 8.1 de la LFEP, «será aprobado por Real Decreto», y el artículo 8.3, por su parte, lo que determina es que «el Gobierno podrá aprobar por razones de urgencia y mediante Real Decreto la realización de estadísticas no incluidas en el Plan Estadístico Nacional, siempre que cuente con consignación presupuestaria...».

En otros términos, el «se establecerán por Ley las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio» acaba significando un «serán estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio aquéllas que el Gobierno decida mediante Real Decreto».

En rigor, no se produce una pura «deslegalización», operación que consiste en que una ley, sin entrar en la regulación material de un tema hasta entonces contemplado por una ley anterior, abre dicho tema a la disponibilidad de la potestad reglamentaria de la Administración Pública<sup>676</sup>, porque aunque se esté permitiendo que simples Reglamentos puedan innovar la regulación preexistente, no se les está habilitando para modificar Leyes formales anteriores. Las estadísticas a las que el Plan Estadístico Nacional o el Real Decreto del artículo 8.3 de la LFEP confiera el carácter de obligatorias simplemente se añadirán al listado que sigue incorporando la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 4/1990.

Se trata más bien de una remisión normativa, la cual se produce cuando una ley reenvía a una normación ulterior, que ha de elaborar la Administración, la regulación de

---

<sup>675</sup> «En todo caso, serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados los datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar».

<sup>676</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo I*, 13.<sup>a</sup> edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006, pág. 276.



ciertos elementos que complementan la ordenación que la propia Ley establece<sup>677</sup>. Pero esta remisión ha de calificarse como producida «en blanco», porque la norma reenviante, la Ley 13/1996, ni siquiera enuncia unos principios de regulación a los que los posteriores Reales Decretos deban atenerse, con la excepción de la constancia expresa de que los datos que puedan afectar al derecho fundamental a la intimidad deben ser siempre de suministro voluntario para las unidades informantes.

Dejando de lado cuestiones relativas a la corrección de la técnica legislativa empleada por la Ley 13/1996, es innegable que si el único dato a tener en cuenta fuera el contenido de la LFEP o de la Ley 4/1990, el Legislador futuro no ha de verse vinculado ni restringido por ellos, con lo que podría legítimamente innovar el Ordenamiento con una nueva norma de rango legal. Pero no es este el caso: en la medida en que el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal pueda verse afectado, la reserva de ley de los artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución debe actuar con todo rigor.

Como señala el Tribunal Constitucional con nitidez, cuando la Constitución no contempla la posibilidad de que un Poder Público distinto al Legislador fije y aplique los límites de un derecho fundamental o que esos límites sean distintos a los implícitamente derivados de su coexistencia con los restantes derechos y bienes constitucionalmente protegidos, será irrelevante que la ley habilitante sujete a los Poderes Públicos en ese cometido a procedimientos y criterios todo lo precisos que se quiera, incluso si enumera con todo detalle los bienes o intereses que son invocados por los Poderes Públicos en cuestión, o que sus decisiones sean revisables jurisdiccionalmente (que lo son en cualquier caso, con arreglo al art. 106 CE). Esa Ley habrá infringido el derecho fundamental porque no ha cumplido con el mandato contenido en la reserva de ley de los artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución al haber renunciado a regular la materia que se le ha reservado, remitiendo ese cometido a otro Poder Público, frustrando así una de las garantías capitales de los derechos fundamentales en el Estado democrático y social de Derecho. La fijación de los límites de un derecho fundamental no es el ámbito normativo idóneo para la colaboración entre la ley y las normas infralegales, pues esta posibilidad debe quedar reducida a los casos en los que, por exigencias prácticas, las

---

<sup>677</sup>Vid. *ibídem*, pág. 269.

regulaciones de rango normativo inferior a la ley sean las adecuadas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción, claro está, a la ley llamada a regularlo en primer término<sup>678</sup>.

Entendemos que esta doctrina no deja lugar a dudas: en la medida que la Disposición Adicional segunda de la Ley 13/1996 habilita al Consejo de Ministros para que, bien en el Plan Estadístico Nacional, bien por Real Decreto en caso de urgencia, disponga el carácter obligatorio del suministro de información para la realización de estadísticas en las que se recaben datos de carácter personal (en el sentido con que la LOPD define a estos últimos), dicha disposición debe ser considerada inconstitucional. Y esta conclusión no se ve afectada un ápice por el hecho de que tales datos se vean plenamente amparados por la cobertura que sobre ellos despliega el secreto estadístico. La operatividad y la plena eficacia de esta institución ni explica, ni justifica, ni compensa la no aplicación de los principios de la LOPD a la función estadística pública, lo cual no puede causar extrañeza desde el momento en que, como hemos venido defendiendo, el secreto estadístico no comparte naturaleza ni finalidad con los instrumentos protectores contemplados por la citada ley orgánica.

## II. UN CASO PARTICULAR: EL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES

### 1. LA GESTIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL

Según el artículo 137 de la Constitución española, «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». La misma existencia de los municipios exige que éstos cuenten con tres elementos esenciales y constitutivos que son, tal y como dispone el artículo 11.2 de la LBRL, el territorio, la organización y la población.

---

<sup>678</sup> Vid. Fundamento Jurídico 11 de la STC 292/2000, de 30 de noviembre.

Es en la dimensión poblacional en la que vamos a fijar ahora nuestra atención. La población es el elemento eminentemente personal del municipio, expresión del vínculo existente entre el colectivo de sus habitantes o cada uno de ellos individualmente considerado y el propio municipio: al formar parte de la población de un concreto municipio se goza de un estatuto de vecindad, esto es, de una serie de derechos y deberes recíprocos que surgen de la relación existente entre el habitante y esa entidad local. Pero se hace necesario determinar a qué individuos singulares debe reconocérsele el citado estatuto, lo que resultaría poco menos que imposible si no existiera algún instrumento que fijase de forma pública y fehaciente quiénes conforman la población de la entidad. Ese instrumento es el Padrón municipal de Habitantes. Desde sus orígenes ha venido a suponer una lista, una relación o nómina de personas que acredita su residencia y clasificación vecinal<sup>679</sup>.

En la actualidad, el artículo 15 de la LBRL establece que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente y que el conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio. Por ello, «los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.» El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo (artículo 16.1 de la LBRL). Los únicos datos de inscripción obligatoria en el Padrón serán el nombre y apellidos; el sexo; el domicilio habitual; la nacionalidad; el lugar y fecha de nacimiento; el número del documento nacional de identidad o de otros documentos identificativos; el certificado o título académico que se posea; y cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral (artículo 16.2 de la LBRL). Por lo tanto, la información que se recoge en el Padrón ha de permitir determinar con toda exactitud el número de vecinos que conforman un municipio y acreditar la residencia de una concreta persona

---

<sup>679</sup> Vid. SUERO SALAMANCA, J. A.: «Estudio sobre el padrón municipal de habitantes», *Actualidad Administrativa*, vol. 15, 12 al 18 de abril de 1999, pág. 417. No obstante, por lo que se refiere a la tendencia legislativa que consiste en ampliar —incluso mutando— las funciones propias del padrón municipal, véase MARTÍN DELGADO, I.: «El acceso a los datos de padrón por Administraciones Públicas distintas de la municipal en materia de extranjería», *Civitas Revista de Administración Pública*, núm. 161, 2014, págs. 105 a 111.

en ese municipio a través de las certificaciones que se emiten en base a los datos padronales.

Pero a todo lo anterior debe añadirse, para perfilar definitivamente el concepto de este especial registro, un último detalle fundamental: la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado (artículo 17.1 de la LBRL).

Con la Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la LBRL, se produce un cambio significativo en la forma en que los Ayuntamientos deben llevar a cabo formación, revisión y mantenimiento del Padrón. Según la Disposición Transitoria Única de la citada Ley 4/1996, en el año 1996 todos los Ayuntamientos debían llevar a cabo una última renovación del Padrón de habitantes de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establecieran por la Administración General del Estado. En el punto cuarto del único artículo de dicha Ley, que modifica la redacción del artículo 17 de la LBRL se establece que los Ayuntamientos realicen las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. Los Ayuntamientos remitirán al INE los datos de sus respectivos Padrones a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación entre los Padrones de todos los municipios. Ese Organismo, en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades, debe realizar las comprobaciones oportunas y comunicar a los Ayuntamientos las actuaciones y operaciones necesarias para que los datos padronales puedan servir de base para la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional y para que las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales.

Como consecuencia de la reforma legislativa de 1996 se estableció un sistema de gestión continua e informatizada de los Padrones municipales basado en la coordinación de todos ellos por parte del INE, llevándose a cabo el 1 de enero de 1998 la primera actualización de datos del Padrón de acuerdo al nuevo sistema. En esa fecha se puso en marcha el Padrón Continuo, sistema de gestión padronal de actualización mensual, pero con revisiones y aprobaciones oficiales de carácter anual, con fecha de referencia a 1 de enero del año respectivo.

El INE dispone de una copia de todos los ficheros padronales formada a partir de los ficheros de la última renovación padronal realizada, referida a 1 de mayo de 1996, y de las variaciones mensuales que los Ayuntamientos han ido enviando a este Organismo a partir de entonces, con el fin de poder llevar a cabo la coordinación de todos ellos evitando que se produzcan duplicidades entre los mismos. La coordinación de los Padrones Municipales consiste en contrastar e incorporar a una base nacional aquellas variaciones que los diferentes Ayuntamientos introducen en su Padrón, comunicando a los mismos las inconsistencias que se localicen. Para ello, cada Ayuntamiento envía al INE mensualmente las variaciones experimentadas en su Padrón durante el mes anterior. Este envío se efectúa a la Delegación Provincial del INE correspondiente en soporte magnético, o por Internet, en los plazos establecidos, mediante ficheros de intercambio que contienen esas variaciones respecto al mes anterior, cuyos formatos y contenidos están normalizados con toda precisión. De esta manera, los ficheros pueden ser validados de forma automatizada en el INE con criterios uniformes para todos los Ayuntamientos.

Se efectúa un proceso continuo de actualización y depuración de la base de habitantes que permite no sólo garantizar la coherencia de los diferentes Padrones Municipales entre sí, sino también una mejora continua en la calidad de los mismos y en el que la responsabilidad recae por partes iguales sobre los municipios titulares de sus respectivos Padrones, como del Instituto Nacional de Estadística, que proporciona coherencia al conjunto del sistema.

## 2. LA APLICACIÓN DE LA LOPD Y LA LEFP AL PADRÓN MUNICIPAL

Al margen de esa Disposición Adicional la LOPD no se refiere al Padrón municipal. Sin embargo, de ello no cabe deducir que éste quede al margen del régimen jurídico de la protección de datos de carácter personal. Como afirma VILLAVERDE MENÉNDEZ se pueden aducir dos razones para entender precisamente lo contrario. La primera consiste en que cuando el artículo 2 de la LOPD define el ámbito de aplicación de esta ley orgánica, en ninguno de sus apartados excluye al Padrón municipal. En

efecto, los apartados a) y b) del artículo 2.3 de la LOPD, en el cual se establece qué tratamientos de datos están sujetos a su propia normativa, contemplan los ficheros regulados por la legislación del régimen electoral y los que sirvan a fines exclusivamente estadísticos y estén amparados por la legislación estatal o autonómica sobre la función estadística pública, no siendo ninguno de ellos el Padrón municipal. La segunda hace referencia al hecho de que la LBRL lo defina como el registro administrativo en que constan los vecinos del municipio (artículo 16) no implica realmente un obstáculo para la plena sujeción del padrón a la LOPD. El Padrón es un registro administrativo, pero es un registro peculiar en el sentido de que está compuesto únicamente por los datos personales de quienes sean vecinos de ese municipio cuya gestión debe ser informática (artículo 17 de la LBRL). Así pues, el Padrón también constituye un conjunto organizado de datos de carácter personal [artículo 3.b) de la LOPD], y en cuanto tal, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.1 de la LOPD, estará sujeto a las normas sobre protección de datos personales que en ella se establecen<sup>680</sup>.

Estas acertadísimas reflexiones tienen una trascendental importancia a la hora de determinar cuál es la ley a la que remite el artículo 105.b) de la CE, que regula el acceso a este registro de vecinos del municipio y, consecuentemente, cuál haya de ser el régimen jurídico del acceso a la información contenida en ese registro y sus límites pues, al fin y al cabo, el Padrón es, simultáneamente, un registro administrativo de vecinos y un fichero informatizado o «automatizado» (de acuerdo con la terminología de la LOPD) de sus datos personales y para determinar el citado régimen jurídico habrá que acudir a lo establecido en la LBRL y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, pero también a lo previsto en la LOPD en cuanto estemos analizando la protección de los datos personales de los vecinos en él contenidos.

No obstante, el argumento de que el Padrón no tiene encaje en lo previsto en los apartados a) y b) del artículo 2.3 de la LOPD debe ser matizado en cierta medida ya que del mismo parece desprenderse que la LFEP no resulta aplicable de ningún modo al Padrón. La consecuencia de ello sería la de que los datos incluidos en el Padrón no estarían en ningún caso amparados por la institución del secreto estadístico prevista y

---

<sup>680</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: «Protección de datos personales y padrón municipal», *QDL, Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, febrero 2003, pág. 91.

regulada por la LFEP. Esa conclusión, si no viene respaldada por argumentos adicionales, podría resultar un tanto precipitada. Tengamos en cuenta que si a ella llegamos a partir de la consideración de que el Padrón «es un censo de población peculiar y específico sujeto a lo dispuesto en la LBRL y en el RPT, confeccionado y gestionado exclusivamente por los Ayuntamientos»<sup>681</sup> esto no se ajusta con precisión a la moderna configuración del Padrón Continuo. El papel que compete al INE en la supervisión y actualización del Padrón es muy relevante, resultando por eso imposible entender que, si bien la titularidad de estos especiales registros corresponde a los municipios a cuyos vecinos viene referido, la gestión del mismo sea de su exclusiva responsabilidad. No obstante no es menos cierto que las funciones que el INE asume en esta materia son de naturaleza exclusivamente administrativa, carente de la dimensión estadística que podría justificar su inclusión en el ámbito de aplicación de la LFEP.

Dicho esto debemos preguntarnos entonces: ¿están amparados los datos del Padrón Municipal por el secreto estadístico? Y en tal caso, ¿puede servir esta institución para que los Ayuntamientos rechacen una cesión de datos de carácter personal singularizada solicitada por alguna Administración para el desempeño de sus propias competencias?

En la doctrina destaca la posición de TORRE SERRANO que se ha pronunciado indubitablemente a favor de la aplicación del secreto estadístico a los datos registrados en el Padrón municipal<sup>682</sup>. Este autor basa su postura en lo previsto por la propia normativa estadística desde hace varias décadas. Ya la derogada Ley de Estadística de 31 de diciembre de 1945<sup>683</sup> y su Reglamento de 2 de febrero de 1948 dispusieron que las Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y demás entidades locales facilitaran al INE, fuera a sus órganos centrales o a sus Delegaciones Provinciales, según los casos, los

---

<sup>681</sup> *Ibidem*, pág. 91.

<sup>682</sup> Vid. TORRE SERRANO, A.: «El Padrón Municipal de Habitantes como gran operación estadística de la Administración Local: el carácter secreto de sus datos», *Actualidad administrativa*, núm. 20, 17 al 23 de mayo, 1993, págs. 255 a 262. Ciertamente, el título del artículo no puede ser más expresivo de la postura defendida por el autor.

<sup>683</sup> El artículo sexto de esta Ley disponía: «La Administración Local (...) prestará la necesaria colaboración al Instituto Nacional de Estadística para la formación de las estadísticas de población y producción, en armonía con las Leyes de Administración Local (...)». Por su parte, el artículo séptimo indicaba: «El Instituto Nacional de Estadística queda facultado para dirigirse directamente, por medio de sus órganos centrales o sus Delegaciones a todos los organismos del Estado, entidades de carácter público y personas individuales o colectivas, en petición de los datos que estime necesarios (...)».

datos necesarios para la elaboración de las estadísticas de población en sus múltiples aspectos y para aquellas otras cuyos elementos primarios no debieran recogerse por entidades de carácter especial. Cuando los datos requeridos lo fueran también para fines distintos de los puramente estadísticos o debieran servir de base para estadísticas destinadas a otros organismos, el INE ejercería una función coordinadora que le era atribuida por el artículo segundo de la citada Ley de 1945 y los artículos cuarto y séptimo de su Reglamento. Se indicaba, asimismo, que las Entidades Locales que tuvieran el propósito de realizar para sus propios fines estadísticas de carácter provincial o municipal enviarían al INE, a través de la correspondiente Delegación Provincial, el plan que considerasen conveniente para que el Instituto fijase las normas a las que las estadísticas proyectadas debían ajustarse, tanto en su elaboración como en su contenido, con fines de coordinación y perfeccionamiento.

Entiende TORRE SERRANO que, tanto en la legislación derogada como en la vigente<sup>684</sup>, quedan perfectamente perfilados los aspectos estadísticos del Padrón municipal, lo que le lleva a afirmar que la formación de éste constituye verdaderamente la más grande operación de investigación estadística llevada a cabo por las Corporaciones Municipales, tanto cuando coincide con la investigación censal desarrollada por los servicios estadísticos del Estado, como cuando se efectúa independientemente. Y por ello concluye: *«La naturaleza primaria estadística de la investigación padronal acarrea la consecuente aplicación a la misma de la normativa del secreto estadístico»*<sup>685</sup>.

---

<sup>684</sup> La vigente LFEP dispone en su artículo 44 que las relaciones de cooperación entre el Estado y las Corporaciones Locales en materia estadística se ajustarán a los principios generales establecidos por ese cuerpo legal, a lo establecido en los artículos 55 y siguientes de la LBRL y las normas que la desarrollan (apartado primero); que, en lo concerniente a la formación del padrón municipal de habitantes, se estará a lo dispuesto en las reglas especiales que ordenan la relación entre el INE y las Corporaciones Locales establecidas en la legislación de Régimen Local, así como en la correspondiente normativa autonómica, y en cuanto al censo electoral, se atenderá a la normativa aludida y, especialmente, a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) y sus disposiciones de desarrollo (apartado segundo). Además, también se prevé que el INE convoque periódicamente reuniones con los representantes de la asociación de Corporaciones Locales de ámbito estatal con mayor implantación, a los efectos de estudiar problemas y proponer y acordar fórmulas de coordinación, de las cuales se dará cuenta tanto al Comité Interterritorial de Estadística como al Consejo Superior de Estadística (apartado tercero).

<sup>685</sup> TORRE SERRANO, A.: «El Padrón Municipal de Habitantes como gran operación estadística de la Administración Local: el carácter secreto de sus datos», ob. cit., pág. 259.



Son muy pocas las ocasiones en las que los Tribunales se han pronunciado expresamente sobre la cuestión; realmente ha habido sólo dos pronunciamientos (en sentidos radicalmente opuestos) referidos a un mismo asunto: el recurso que interpuso la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid contra la denegación del Ayuntamiento de Madrid (Área de Régimen Interior y Personal) a facilitar información relativa al domicilio de un presunto responsable en el marco de un procedimiento sancionador por una infracción de tráfico.

De inicio, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 de marzo de 1992, de la Sala de lo Contencioso desestimó el recurso de la Jefatura Provincial de Tráfico. En ella se acude a una argumentación en la que se cataloga al Padrón municipal de habitantes como una operación esencialmente estadística por lo que se le aplica el principio del secreto estadístico, pero no sólo éste, sino también los de especialidad del dato y especialización de los servicios destinatarios<sup>686</sup>. Este planteamiento la hizo merecedora de numerosos elogios que se vertían desde el sector de los partícipes en la función estadística pública pues éstos se felicitaban no sólo por el hecho de que la Justicia colocara los principios rectores de dicha actividad por encima de los de mera colaboración interadministrativa, sino porque los aplicaba a una institución para la que su aplicabilidad era, cuando menos, dudosa, pudiéndose dar pie, en última instancia, a la inauguración de una prometedora línea jurisprudencial.

Nada más lejos de la realidad: los Tribunales sólo se pronunciaron al respecto una vez más y lo hicieron, precisamente, para desbaratar todo el edificio argumental que cuidadosamente había ido erigiendo la sentencia comentada. Efectivamente, la Sentencia

---

<sup>686</sup> Los argumentos de la Sentencia para dar la razón a la Sentencia no se limitan a la naturaleza estadística que al Padrón municipal se atribuye y a la consecuencia de la aplicación de la normativa propia de la materia estadística. De hecho, esta resolución profundiza, asimismo, en otra dimensión del Padrón, la de éste en cuanto registro de datos generalmente informatizados, para aplicarles esta vez los principios que se intuyen de la normativa, todavía no aprobada en ese momento (la que sería la futura LORTAD) pero cuyas líneas directrices ya se adivinaban en los preceptos constitucionales de los que aquélla vendría a constituir el oportuno desarrollo, así como en el Convenio Europeo para la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981, constituyendo un régimen garante de la intimidad o la *privacy*. En cualquier caso, a juicio del Tribunal, estos principios sólo venían a reafirmar los resultados del otro bloque argumental en cuanto a la procedencia de la denegación de los datos solicitados por la Jefatura Provincial de Tráfico.

del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1996<sup>687</sup> anula la dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 de marzo de 1992, la cual, como hemos dicho, estimaba ajustada a Derecho la resolución del Ayuntamiento de Madrid por la que se denegaba a la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid la información que ésta había solicitado relativa al domicilio de un infractor que constaba en el Padrón Municipal, a efectos de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador incoado con motivo de una infracción de tráfico, al entender que los datos incluidos en dicho Padrón están protegidos por el secreto estadístico, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4, 13 y 14 de la LFEP, así como en el artículo 18.1 de la Constitución, que garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

El Tribunal Supremo entendió que la argumentación ofrecida por el *Tribunal a quo* resultaba insuficiente para decidir el asunto, debiendo ahondarse en el análisis de la distinta normativa aplicable con independencia de la LFEP «al objeto de conseguir una armónica interpretación del total ordenamiento jurídico en la materia».

Así, en el Fundamento de Derecho tercero, el Alto Tribunal señala «que el Padrón municipal, relación circunstanciada de los residentes y transeúntes en el término municipal, como expresa el artículo 17 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de Abril de 1985, tiene el carácter de “documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos” (...), sin que se establezca su carácter secreto, y si a ello añadimos (...) que la Administración Local y las demás Administraciones públicas han de ajustar sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración y coordinación (...), parece obvio concluir que el Ayuntamiento de Madrid se encuentra ya en principio, esto es en contemplación exclusiva de las citadas normas de régimen local, obligado a facilitar el domicilio de un vecino, solicitado por órgano de la Administración del Estado para el desarrollo de las competencias administrativas que le son propias.»

---

<sup>687</sup> STS 6286/1996. Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, Sección 6. Número de recurso: 5882/1992. Procedimiento de apelación. Ar. 7942.

El Tribunal Supremo resaltó lo dispuesto en su artículo 15.2 de la LFEP, a tenor del cual «la comunicación a efectos no estadísticos entre Administraciones y Organismos públicos de la información que obra en los Registros Públicos no está sujeta al secreto estadístico, sino a la legislación específica que en cada caso sea de aplicación», y ello le sirvió para respaldar el criterio adoptado de acuerdo con el cual «el secreto establecido en la Ley 12/89, exclusivamente está referido a la función estadística en ella disciplinada, quedando, por ende, al margen el Padrón municipal, regido por la legislación del régimen local (...)»<sup>688</sup>

En el Fundamento de Derecho quinto, el Tribunal Supremo resume su doctrina señalando que «no existe la afirmada incomunicabilidad de los datos estadísticos a servicios que no cumplan una función estadística o que no sean reclamados para finalidades de la misma naturaleza, pues el Padrón Municipal tiene en sí mismo sus características propias y no se encuentra incluido en el contenido de la Ley 12/1989, sin perjuicio de las constantes y permanentes relaciones que en todo caso ha de mantener con el Instituto Nacional de Estadística (...)»

La rotundidad del posicionamiento del Tribunal Supremo ha sido duramente criticada por CIMADEVILA MENÉNDEZ<sup>689</sup> sobre la base de diversos argumentos. Nos interesa especialmente aquél en el que autor reflexiona sobre la afirmación del Tribunal Supremo de que el Padrón municipal tiene en sí mismo características propias que determinan su no inclusión en el ámbito de aplicación de la LFEP y como consecuencia de ésta, la inexistencia de un deber de incomunicabilidad de los datos estadísticos del Padrón a servicios administrativos que no cumplan una función estadística o que no sean reclamados para finalidades de idéntica naturaleza, señalando que esa conclusión no parece fácilmente conciliable con el contenido de la Exposición de Motivos de la LFEP, ya que el carácter estadístico del Padrón Municipal le resulta evidente<sup>690</sup>. Según el autor,

---

<sup>688</sup> Fundamento de Derecho cuarto.

<sup>689</sup> CIMADEVILA MENÉNDEZ, A.: «El Padrón Municipal y el secreto estadístico ante las relaciones interadministrativas en la comunicación de datos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, quincena del 15 al 29 de abril, tomo 1, 1997, págs. 996 y sigs.

<sup>690</sup> CIMADEVILA MENÉNDEZ, A.: «El Padrón Municipal y el secreto estadístico ante las relaciones interadministrativas en la comunicación de datos», ob. cit., págs. 998 y sig., ahonda en el significado de esa «carácter estadístico» de los datos padronales con las siguientes consideraciones: «Así pues, tanto por la naturaleza de los datos obtenidos de carácter personal –STS de 16-11-1988, Arz. 9.098– como por la

las remisiones de la LFEP a la legislación del Régimen Local intentan evitar innecesarias reiteraciones, no significando ello que los artículos 4, 13 y 14 de la LFEP resulten inaplicables.

Encontramos en ese argumento una importante inconsistencia: precisamente, la del supuestamente incuestionable carácter estadístico de los datos del Padrón. En absoluto pretendemos discutir la utilidad e importancia estadística de la que aquéllos se hallan investidos, pero de ahí a poder afirmar que los datos incorporados al Padrón son de naturaleza estadística, o de carácter esencialmente estadístico, o que el Padrón se confecciona para dar cobertura a necesidades de índole estadística media un gran trecho.

Compartimos plenamente la opinión de VILLAVERDE MENÉNDEZ cuando señala que «según el artículo 20 de la LOPD los ficheros de titularidad pública, entre los que se cuenta, desde luego, el padrón municipal, sólo pueden crearse, modificarse o suspenderse mediante disposiciones de carácter general publicadas en un diario oficial. Indudablemente, para el caso del padrón municipal, esa norma es la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LBRL). (...) esta LBRL, o el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales aprobado por el Real decreto 1690/1986, de 11 de julio (modificado por el Real decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, en adelante, RPT), regulan la mayoría de los extremos que el apartado 2 del aludido artículo 20 de la LOPD exige que contenga (...)»<sup>691</sup> Por lo que respecta a la finalidad del fichero padronal y sus usos, éstos vienen establecidos, según VILLAVERDE, en los artículos 15, 16 y 17.3 de la LBRL, y en los artículos 53 y 54 del RPT<sup>692</sup>.

En los artículos citados queda patente que el Padrón es un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, pues por el hecho de la inscripción en aquél

---

instrumentación –mecanizada– de los mismos a través de los servicios estadísticos, así como por la trascendencia del Padrón de habitantes, cuya utilidad excede del ámbito estrictamente municipal, correspondiendo al Estado la coordinación y poderes puntuales de dirección (STS de 20-5-1988, Arz. 3901), son argumentos a sopesar a favor de la tesis de que esta información ha de estar protegida por el secreto estadístico.»

<sup>691</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: «Protección de datos personales y padrón municipal (II)», *QDL, Cuadernos de Derecho Local*, núm. 3, octubre 2003, pág. 73.

<sup>692</sup> Vid. ibídem, pág. 73, nota a pie de página núm. 2.

se adquiere la condición de vecino de dicho municipio, con todos los efectos que de ello se derivan en su esfera jurídica y su capacidad de obrar. En la inscripción en el Padrón municipal deberán hacerse constar una serie de datos, datos que constituirán prueba de la residencia en el municipio. Los Ayuntamientos remiten al INE los datos de sus respectivos Padrones para que éste lleve a cabo una labor de coordinación, corrigiendo errores y evitando duplicidades, dado que sólo se puede estar inscrito en un único Padrón. El Presidente del INE utilizará esos datos para elevar al Gobierno de la Nación la propuesta de cifras oficiales de población de los municipios españoles. Al margen de la dimensión estadística de esta última finalidad (prevista en el artículo 17.3 de la LBRL) que, en cualquier caso, tiene una traducción inmediata en múltiples consecuencias de carácter administrativo como es el caso del nivel prestacional que han de proporcionar los municipios, es decir los servicios que éstos deberán prestar y que dependen de su población oficial (artículo 26 de la LBRL), la actividad estadística no se plantea como una de las finalidades esenciales de los ficheros padronales; muy al contrario, el tenor literal del último inciso del apartado tercero del artículo 16 de la LBRL<sup>693</sup> parece señalar que la utilización de los datos personales incorporados al Padrón municipal para fines de naturaleza estadística es un uso que la LBRL autoriza, pero que ni mucho menos es indispensable. «También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico» dice el precepto citado, debiendo hacerse hincapié en la expresión «*pueden servir*». En este mismo sentido, según la AEPD, las finalidades a que se destina el Padrón municipal son «la determinación del domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio»<sup>694</sup>.

---

<sup>693</sup> Apartado tercero del artículo 16 redactado por el apartado tres del artículo tercero de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 771985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 21 de noviembre de 2003.

<sup>694</sup> Memoria 1999 de la Agencia de Protección de Datos. Disponible en la siguiente dirección: [http://www.agpd.es/porta1webAGPD/cana1documentacion/memorias/common/MEMORIA\\_1999.pdf](http://www.agpd.es/porta1webAGPD/cana1documentacion/memorias/common/MEMORIA_1999.pdf) (última visita: 27/01/2015).

Teniendo en cuenta que el Padrón municipal es un fichero de titularidad pública al que le resulta aplicable la LOPD, los Ayuntamientos, como responsables de tales ficheros<sup>695</sup>, deberán ajustarse a las restricciones que a la cesión de los datos personales en ellos contenidos imponga aquella Ley Orgánica. Así, habremos de decir que la LOPD no autorizaría a los Ayuntamientos a que lleven a cabo la cesión del Padrón en su conjunto a ninguna otra Administración<sup>696</sup> con la salvedad de las que tengan por destino al INE, dadas las especiales responsabilidades que este organismo asume en cuanto a la gestión y la coordinación de los Padrones municipales; o a este Organismo Público y otros servicios estadísticos públicos, sobre la base de la expresa autorización de la comunicación de los datos padronales a efectos puramente estadísticos. Por su parte, las cesiones de datos específicos del Padrón sólo serán lícitas si son consentidas previamente por el interesado y están previstas en la norma de creación del fichero<sup>697</sup> y para la consecución de fines compatibles con los que justifican la existencia del propio Padrón. Las cesiones de datos padronales a otras Administraciones, no consentidas por los interesados, sólo son permitidas por la LOPD si se producen para ejercer las mismas competencias o sobre materias idénticas a las ejercidas por el Ayuntamiento al confeccionar el Padrón (artículo 21.1 de la LOPD)<sup>698</sup> y cuando tal cesión inconsentida

---

<sup>695</sup> Decimos que los Ayuntamientos son los responsables del Padrón Municipal en cuanto fichero de datos personales porque según el artículo 3.d) de la LOPD, el responsable del fichero o tratamiento es la «persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento», mientras que el artículo 17.1 de la LBRL establece en su primer párrafo: «La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado». Según VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: «Protección de datos personales y padrón municipal (II)», ob. cit., pág. 73: «en el caso del padrón municipal el artículo 17.1 de la LBRL erige al ayuntamiento en responsable de su mantenimiento, revisión y custodia, lo que convierte al alcalde, en mi opinión, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la LBRL [en particular la letra s) de su primer apartado] en el órgano materialmente responsable del fichero o tratamiento a los efectos de la LOPD, sin perjuicio de que pueda delegar esa función con arreglo a lo previsto en el apartado 3 de ese mismo artículo 21.»

<sup>696</sup> Según señala la AEPD en su Memoria de 1996, disponible en [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/memorias/common/MEMORIA\\_1996.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/memorias/common/MEMORIA_1996.pdf) (última visita: 27/01/2015): «Se han realizado asimismo numerosas consultas sobre la legalidad de la cesión de datos del Padrón Municipal a otras Administraciones Públicas. La Agencia considera con carácter general que son acordes con la Ley Orgánica siempre que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 16.3 de la Ley de Bases, y la petición tenga carácter individualizado, sin que quepa un acceso indiscriminado a los datos obrantes en el Padrón.»

<sup>697</sup> En nuestro caso, el artículo 16.3 de la LBRL.

<sup>698</sup> Sobre el particular, señalaba la AEPD en su Memoria de 1996: «Por tanto, son criterios determinantes para poder proceder a la cesión entre Administraciones Públicas tanto que los datos sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, como que tengan relevancia la residencia o el domicilio». Y en la de 1999: «Por ello, se considera por la Agencia de Protección de Datos más acertado entender el precepto comentado en el sentido de que la expresión “datos del Padrón municipal” que se emplea en el artículo 16.3 de la LBRL se refiere, no a la totalidad de la información que se contiene en el Padrón, sino,

esté prevista por una ley<sup>699</sup>; por último, la LOPD, de acuerdo con su artículo 11.2.d), también autoriza las cesiones no consentidas por los titulares de los datos cuando «la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el ministerio fiscal o los jueces o tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas».

Pero sobre la base de las finalidades fundamentales que se persiguen con la confección de los Padrones municipales, no creemos que los Ayuntamientos puedan rechazar llevar a cabo las cesiones de datos que forman parte de sus Padrones y que les sean solicitadas por otras Administraciones Públicas cuando aquéllas vayan a producirse dentro de los parámetros que establece la LOPD, amparándose en la institución del secreto estadístico. En ese sentido sí estimamos razonable la afirmación de la STS de 12 de noviembre de 1996 cuando señala que el secreto establecido en la LFEP, «exclusivamente está referido a la función estadística en ella disciplinada, quedando, por ende, al margen el Padrón municipal, regido por la legislación del régimen local»; eso sí, siempre que limitemos la conceptualización del Padrón a los ficheros cuya formación, mantenimiento, revisión y custodia corresponden a los respectivos Ayuntamientos.

---

a los datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el Padrón municipal», que como vimos, serían la determinación del domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la acreditación de la residencia y domicilio, etc.

<sup>699</sup> Que según VILLAVERDE MENÉNDEZ, debería ser orgánica. Vid. VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: «Protección de datos personales y padrón municipal (II)», ob. cit., pág. 87. Sin embargo, el apartado cuarto del artículo 112 de la Ley General Tributaria, modificado por la Disposición Adicional cuarta de la LOPD que carece de carácter orgánico, según la Disposición Final segunda de la misma, dispone: «La cesión de aquellos datos de carácter personal, objeto de tratamiento, que se debe efectuar a la Administración tributaria conforme a lo dispuesto en el artículo 111, en los apartados anteriores de este artículo o en otra norma de rango legal, no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito tampoco será de aplicación lo que respecto a las administraciones públicas establece el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal».

### 3. LA PRESERVACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO DE LOS DATOS PADRONALES POSEÍDOS POR EL INE

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1996 anuló la dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 de marzo de 1992, que a su vez estimaba ajustada a Derecho la resolución del Ayuntamiento de Madrid por la que se denegaba a la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid la información que ésta había solicitado relativa al domicilio de un infractor que constaba en el Padrón Municipal de ese municipio; pero ahora debemos resaltar que para alcanzar esa solución se emplearon argumentos que se construyen en términos excesivamente categóricos, pudiéndose de ello derivar consecuencias que van mucho más allá de los límites que vendrían dados por las circunstancias concretas de ese asunto en particular. Es en ese sentido en el que no podemos estar de acuerdo con el Alto Tribunal cuando afirma que «el secreto establecido en la Ley 12/89, exclusivamente está referido a la función estadística en ella disciplinada, quedando, por ende, al margen el Padrón municipal». Semejante aseveración está obviando importantes aspectos del Padrón en los que la utilización de sus datos para finalidades estadísticas deja de suponer una utilización posible en cuanto autorizada y permitida por la ley aunque no necesaria o indispensable para convertirse en la fundamental.

Como se ha expuesto, el INE dispone de una copia de todos los ficheros padronales formada a partir de los ficheros de la última renovación padronal realizada y de las variaciones mensuales que los Ayuntamientos han ido enviando a este Organismo a partir de entonces. El conjunto de estos ficheros y los datos que éstos contienen permitirán al Instituto asumir y realizar las tareas de coordinación que resultan indispensables para lograr la coherencia de todo el sistema padronal, consistentes, en última instancia, en contrastar e incorporar a una base nacional aquellas variaciones que los diferentes Ayuntamientos introducen en sus Padrones, comunicando a los mismos las inconsistencias que se localicen. De aquí se extraen dos consecuencias evidentes: en primer lugar, que el INE tiene acceso a los datos incorporados al conjunto de los Padrones municipales; en segundo término, que aunque este Instituto no sea cotitular, ni



co-responsable de los ficheros en los que los Padrones consisten en el sentido que dicha expresión tiene en la LOPD –lo serán los respectivos Ayuntamientos–, sí participa de una manera fundamental en la gestión de los mismos detectando y resolviendo inconsistencias y discrepancias.

A partir de ese acceso global, se hace uso de la cláusula que incorpora el último inciso del artículo 16.3 de la LBRL: los datos padronales «pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública».

Efectivamente, si acudimos al Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016 veremos que los datos padronales sirven para la elaboración de múltiples estadísticas. En concreto, el sector «Demografía y población» debe ofrecer, entre otros datos, información derivada del Padrón tal y como lo son las cifras oficiales de población de cada municipio, las características demográficas básicas, flujos de altas y bajas por variación residencial entre municipios y con el extranjero y relación de unidades poblacionales y su población, y también la que procede del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero.

En este sector de actividad estadística destacan operaciones como la de «Cifras Oficiales de Población de los Municipios Españoles: Revisión del Padrón Municipal» (núm. de Plan 6853; núm. de IOE 30245)<sup>700</sup>; la «Estadística del Padrón Continuo» (núm. de Plan 6854; núm. de IOE 30260)<sup>701</sup>; el «Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional» (núm. de Plan 6855; núm. de IOE 30261)<sup>702</sup>; la «Estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero» (núm. de Plan 6859; núm. de IOE 85001)<sup>703</sup>; la «Estadística de Variaciones Residenciales» (núm. de Plan 6862; núm. de

---

<sup>700</sup> Que tiene por fin la obtención de las cifras oficiales de población de todos los municipios españoles a 1 de enero de cada año.

<sup>701</sup> Su objetivo es la explotación y difusión de las características de la población a 1 de enero de cada año a partir del fichero del Padrón Continuo que gestiona el INE.

<sup>702</sup> Persigue la obtención de la relación y población de entidades y núcleos de población actualizada a 1 de enero de cada año.

<sup>703</sup> Consistente en la explotación y difusión del fichero de españoles residentes en el extranjero.

IOE 30307)<sup>704</sup>; o la «Estadística de Migraciones» (núm. de Plan 6863; núm. de IOE 30277)<sup>705</sup>.

Asimismo, la muestra de importantes operaciones estadísticas como la «Encuesta de Población Activa» o la «Encuesta Continua de Presupuestos Familiares» se confecciona a partir de la base de datos padronales del INE, por lo que la repercusión estadística de los mismos es obvia.

En resumen: en su papel de coordinador de los Padrones municipales, el INE asume la misión de colaborar en la gestión de aquéllos con los que son sus verdaderos titulares, los Ayuntamientos. Sin embargo, la base integrada de los datos procedentes de todos los Padrones Municipales constituye un fichero que estaría centralizado en el INE y del que en principio, por tanto, sería responsable el propio Instituto. En este caso, la utilización para finalidades de naturaleza fundamentalmente estadística no sería algo permitido por la normativa vigente sino, en buena medida, su fundamento y su razón de ser; ahora sí podemos hablar de un fichero de datos de naturaleza esencialmente estadística para el que no se puede encontrar razón que justifique la inaplicación de la LFEP en cuanto norma que establece el régimen jurídico de la función estadística pública estatal, con carácter preferente, dado su carácter de ley especial, a la LBRL<sup>706</sup>. No podemos olvidar que «la regulación contenida en la presente Ley (la LFEP) será de aplicación general a todas las Administraciones Públicas en relación a las estadísticas para fines estatales...» (artículo 3.1 de la LFEP) y que «a efectos de lo previsto en el artículo 149.1.31 de la Constitución, tendrán consideración de estadísticas para fines estatales las reguladas en el artículo 8» de la LFEP (artículo 9.1 de la LFEP), precepto en el que se hace referencia a las estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Nacional, en el cual, como expusimos, se incluyen diversas operaciones de índole estadística que deben

---

<sup>704</sup> Estudio de las variaciones residenciales entre municipios del territorio nacional y aquellas con origen o destino en el extranjero sobre la base de las altas y bajas en el Padrón por variación residencial, interiores o con procedencia o destino en el extranjero.

<sup>705</sup> Obtención del volumen y principales características demográficas de los flujos migratorios tanto exteriores como interiores a partir de la información del Padrón Continuo y la Encuesta Continua de Población.

<sup>706</sup> Nos plantearíamos la posible aplicación a tal fichero de la normativa sobre protección de datos de carácter personal en un apartado posterior.

ser elaboradas durante el cuatrienio de su vigencia y en las que se explotan de diversas formas los datos padronales poseídos por el INE.

Una vez admitido que a las operaciones estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Nacional les resulta aplicable la LFEP, el silogismo es sencillo: uno de los principios fundamentales de esta norma es el del secreto estadístico, luego si a las estadísticas del Plan Estadístico Nacional se le aplica íntegramente la LFEP, los datos personales que se utilizan para su elaboración habrán de estar protegidos por la institución del secreto estadístico.

Para confirmar cuanto hemos dicho debemos traer a colación una vez más el contenido de los apartados primero y tercero del artículo 13 de la LFEP. «Serán objeto de protección y quedarán amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas», dispone el primero de ellos. «El secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen», señala el otro. Podríamos aceptar que los datos padronales tienen su origen en fuentes administrativas, entendiendo como tales los Padrones municipales que forman y custodian los Ayuntamientos, pero ese origen no les deja fuera de la protección que el secreto estadístico dispensa, pues una vez integrados en el depósito informativo de la función estadística pública, los datos individuales quedan sometidos a las consecuencias derivadas de la aplicación de esta institución<sup>707</sup>.

Así pues, los Ayuntamientos no pueden buscar la cobertura del secreto estadístico para negarse a comunicar determinados datos personales incluidos en sus respectivos Padrones que les sean solicitados por otras Administraciones Públicas, cuando dichas peticiones se mantengan dentro del ámbito delimitado por las disposiciones de la LOPD; en cambio, nos parece incuestionable que el INE no sólo puede hacerlo sino que, institucionalmente sujeto por el deber en que el secreto estadístico consiste, está absolutamente obligado a rechazar cualquier solicitud que se le realice de ceder los datos padronales que custodie.

---

<sup>707</sup> Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 434 y sig.

Sin embargo, debemos completar el círculo que comenzamos a trazar en el epígrafe anterior haciendo referencia a la Disposición Adicional que mencionamos al inicio de aquél: la segunda de la LOPD. Según el apartado primero de ésta, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al INE, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los Padrones municipales de habitantes y en el Censo Electoral<sup>708</sup> correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población.

La vigencia y aplicabilidad de esta disposición parece fuera de toda duda. La institución del secreto estadístico cede ante semejante medida: no sólo tiene naturaleza de legislación orgánica<sup>709</sup> sino que se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico a través de una ley más de diez años posterior a la LFEP<sup>710</sup>. Ni siquiera creemos que, en este caso, pueda considerarse a la LFEP una *lex specialis* que sea de aplicación preferente a la LOPD en cuanto ley general, pues da la impresión de que esta Disposición Adicional ha sido específicamente redactada para soslayar el obstáculo que el secreto estadístico pudiera implicar a la comunicación de los datos padronales por parte del INE a la Administración General del Estado y a las de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>708</sup> Es lógico que se hable de una «copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los Padrones municipales de habitantes y en el censo electoral», refiriéndose a unos y otro de manera simultánea. El Censo Electoral está directamente relacionado con el Padrón municipal de habitantes, aunque tiene una finalidad diferente: es un elemento indispensable para garantizar la regularidad de cualquier proceso electoral democrático. El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para ser elector y no se hallaren privados, con carácter definitivo o temporal, del derecho de sufragio. Está compuesto por el Censo de Electores Residentes en España y por el Censo de los Electores Residentes-Ausentes que viven en el extranjero. A lo largo del articulado de la LOREG se plasma la relación existente entre el Censo Electoral y el Padrón Municipal. Los Ayuntamientos asumen importantes competencias tanto en la formación como en la rectificación del Censo Electoral, siendo la fuente de la que proceden, en última instancia, los datos para la confección de dicho Censo, los Padrones Municipales de Habitantes (Vid. SUERO SALAMANCA, J. A.: «Estudio sobre el padrón municipal de habitantes», ob. cit., págs. 431 y 432).

<sup>709</sup> No sólo está formalmente incluida en una ley que goza de ese carácter, sino que no se encuentra entre los preceptos de la LOPD a los que la Disposición Final segunda de la misma sólo reconoce naturaleza legal ordinaria.

<sup>710</sup> Así que tampoco podría recurrirse al principio *lex anterior derogat legi priori* si la primera circunstancia que hemos mencionado no eliminase radicalmente la posibilidad de su aplicación.

Distinta cuestión es la opinión que nos merece la Disposición a la que venimos haciendo referencia. No cabe duda de que, tal y como señala el apartado segundo de la misma, las Administraciones Públicas deben contar con medios que permitan la fluidez de las comunicaciones «de los distintos órganos de cada Administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones públicas». La utilidad de la formación de registros de población en los que consten nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento de los ciudadanos no requiere especial justificación en ese sentido. Pero que para su confección se acuda a una cesión masiva de datos personales por parte del INE, datos que, en principio, deberían estar completamente amparados por el secreto estadístico, resulta chocante.

Opinaba CIMADEVILA MENÉNDEZ en sus encendidas críticas contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1996 que «el TS con esta sentencia, objeto de comentario, está convirtiendo el Padrón Municipal en un fichero policial –cuyas consecuencias puede ser una reacción de rechazo generalizado por los ciudadanos a facilitar sus datos al no estar amparados por el secreto estadístico de consecuencias imprevisibles no sólo en el aspecto sociológico de nuestro de la realidad social española–, no pareciendo ser ésta la ratio legis»<sup>711</sup>.

El autor apunta con acierto la dirección de la que pueden surgir los problemas, pero éstos, ciertamente, podrían tener consecuencias mucho más amplias que las limitadas a que el ciudadano se muestre reticente a comunicar determinados datos personales para que consten en el Padrón municipal: si surgiese una generalizada opinión pública, contrariada porque el INE distribuya a diversas Administraciones Públicas todos sus datos padronales –cuando debieran estar protegidos por el secreto estadístico– sobre la base de que existe una aislada y especialísima disposición adicional de una única ley orgánica, casi escondida al público conocimiento, que socaba todo el edificio de la garantía de la confidencialidad estadística, podría originarse una reacción de la ciudadanía que implicaría un verdadero ataque a la línea de flotación del conjunto de la función estadística pública estatal. Al fin y al cabo, si el INE se ve forzado por

---

<sup>711</sup> CIMADEVILA MENÉNDEZ, A.: «El Padrón Municipal y el secreto estadístico ante las relaciones interadministrativas en la comunicación de datos», ob. cit., págs. 998 y sigs.

culpa de una disposición semejante a «faltar a su compromiso» de secreto respecto a los datos de que dispone procedentes de una fuente administrativa como el Padrón municipal de habitantes, ¿qué puede impedir que existan otras disposiciones o que pueda haberlas en el futuro que obligue al Instituto a exceptuar la aplicación del secreto estadístico respecto a otros datos personales? Si como hemos defendido a lo largo de toda esta investigación, el secreto estadístico viene a erigirse en una institución esencial para que pueda desarrollarse regularmente, de una manera eficaz y útil para el conjunto de la sociedad una función pública que es, a su vez, esencial para el desenvolvimiento del propio principio democrático, dicha institución no puede ponerse en entredicho de una forma tan grosera.

Buscando lo más conveniente para la función estadística pública tal vez lo mejor sería que la labor de coordinación de los Padrones municipales fuera encomendada a otro organismo público, distinto del que no deja de ser el más importante actor de la actividad estadística oficial en nuestro país. Sería ese otro organismo el que debería cumplir con la misión encomendada por la Disposición Adicional segunda de la LOPD de transmitir a la Administración General del Estado y a las de las Comunidades Autónomas, y a su solicitud, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los Padrones Municipales de habitantes. Y entre los posibles destinatarios de ese fichero estaría, por supuesto, el INE, el cual, una vez que esa información se integrase en sus bases de datos, procedería a darle el tratamiento que le corresponde en cuanto que datos amparados por el secreto estadístico.

En fin, dado que el INE está obligado a dar cumplimiento a lo previsto en la Disposición Adicional segunda de la LOPD, pero los datos padronales que este organismo integra en sus propios ficheros estadísticos reúnen los requisitos que los hacen merecedores de ser protegidos por el secreto estadístico, la única solución posible en la actualidad será la de considerar aquella disposición como una excepción al régimen del secreto estadístico propio de la función estadística pública estatal, excepción que deberá estar acotada por límites estrictos, los que se deriven del tenor literal de ese precepto.

En particular, la redacción de la Disposición Adicional segunda de la LOPD nos sugiere las siguientes cuestiones.

Primera: la exigencia de que las solicitudes de datos deben serlo referidas al conjunto de las personas cuyos datos estén incluidos en los Padrones municipales correspondientes a la circunscripción territorial a la que se extienda el ámbito de sus competencias de la Administración solicitante. O dicho de otro modo: no deberían ser atendidas peticiones individuales y singularizadas de los datos referidos a una persona (o personas) en concreto.

Segunda: los datos que pueden transmitirse deben limitarse al nombre, los apellidos, el domicilio, el sexo y la fecha de nacimiento. Aunque el INE pudiera disponer de datos adicionales sobre los ciudadanos, incluso aunque procedieran originariamente de los Padrones municipales, éstos no pueden ser objeto de comunicación.

Tercera: los datos pueden transmitirse, exclusivamente, para una determinada finalidad, «la comunicación de los distintos órganos de cada Administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones públicas». La utilización de estos datos para cualquier otra finalidad por las Administraciones destinatarias de los mismos, aunque esté orientada a la satisfacción del interés general o público, debe estimarse ilegal y la solicitud, por tanto, habrá de ser rechazada.

Cuarta: los destinatarios de los ficheros que son copia actualizada de determinados datos de los Padrones municipales o del Censo Electoral podrán serlo, exclusivamente, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Ninguna otra Administración Pública podrá solicitar y recibir del Instituto Nacional de Estadística las copias de los mencionados ficheros. De este modo, por ejemplo, ninguna entidad de la Administración Local estará facultada para obtener esta información.

Quinta: la información se limitará a la relativa a las personas residentes en el territorio al que se extiendan las respectivas competencias de la Administración de que se trate. Es decir, sólo la Administración General del Estado puede recibir los datos del conjunto de los ciudadanos residentes en el territorio del Estado español. Sería impensable que, mediante este mecanismo, una Comunidad Autónoma tuviera a su disposición los datos de personas empadronadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma. La referencia que la Disposición Adicional segunda de la LOPD hace a «los territorios donde ejerzan sus competencias» las Administraciones que menciona puede plantear la duda de si habrá que poner a disposición de la Administración General del Estado los datos del Censo de los Electores Residentes-Ausentes que viven en el extranjero puesto que dichos electores, precisamente, residen fuera de nuestras fronteras. Somos partidarios de una respuesta afirmativa dado que determinadas competencias de la Administración General del Estado tienen una naturaleza personal, no territorial, de tal modo que pueden producir efectos con carácter extraterritorial, más allá de los límites geográficos de nuestro Estado.

Sexta: la Disposición Adicional segunda de la LOPD no indica quién está habilitado, en concreto, para solicitar en cada caso al INE la remisión de los ficheros a los que venimos haciendo referencia. Pero dado que el apartado primero de dicha Disposición Adicional menciona a las Administraciones tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas en su conjunto y no a los órganos que forman parte de su estructura, mientras que el apartado segundo sí habla expresamente de que la finalidad de la información recibida será la de permitir la comunicación «de los distintos órganos de cada Administración pública con los interesados residentes», debemos entender que no cualquier órgano de cada una de las Administraciones citadas puede recabar del INE copia de los ficheros en cuestión. La redacción empleada nos sugiere que la solicitud debería partir de los órganos que ocupan la cúspide jerárquica de la estructura piramidal de las respectivas Administraciones: el Gobierno, para la Administración General del Estado; los Consejos de Gobierno, para las Administraciones de las Comunidades Autónomas.



## CAPÍTULO SEXTO

### CONSECUENCIAS DEL QUEBRANTAMIENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO

#### I. LOS DATOS ESTADÍSTICOS, ¿SON ACTOS ADMINISTRATIVOS?

La discusión relativa al concepto, la naturaleza y el alcance de los actos administrativos es, sin duda, uno de los principales debates que han tenido lugar en la doctrina administrativista, por lo que no procede reiterar —ni siquiera sistematizar— las principales aportaciones realizadas. Más importante a los efectos de nuestro análisis resulta constatar que la redacción de las diferentes normas estadísticas hacen posible la distinción entre los supuestos en los que los resultados estadísticos obtienen carácter oficial por su mera publicación, lo que ocurriría «automáticamente», por aplicación directa de la ley que así lo prevea<sup>712</sup> y aquéllos otros en los que el carácter oficial viene atribuido por una concreta decisión de los órganos competentes<sup>713</sup>. De acuerdo con esta

---

<sup>712</sup> Como es el caso de la LFEP, cuyo artículo 20 dispone en su apartado primero: «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». Por su parte, el apartado segundo del mismo artículo establece: «Los resultados de las estadísticas para fines estatales tendrán carácter oficial desde el momento que se hagan públicos». Nótese que la LFEP reconoce el valor oficial de los resultados estadísticos una vez publicados, no exigiéndose que esa publicación se realice por un medio «oficial». Es decir, no parece que para adquirir tal carácter la ley estatal exija que la publicación se lleve a cabo mediante su inclusión en boletín oficial alguno. Las publicaciones que los servicios encargados de la elaboración de las estadísticas por los medios que éstos tengan a su alcance servirán, aparentemente, para otorgarles la «oficialidad». Algo parecido ocurre en el caso de la ley estadística andaluza para la cual, la publicación y difusión de los resultados de las estadísticas oficiales (que, de acuerdo con su artículo 7 son aquéllas contenidas en el Plan Estadístico de Andalucía o en los Programas Anuales, así como las contempladas en el artículo 6.1 y en el 6.2 si han sido homologadas en la forma prevista por tal artículo), según lo dispuesto en el artículo 22.2, «se efectuará tras su anuncio en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”». No obstante, como puede apreciarse, en este caso hay que distinguir entre un «anuncio» de los resultados que sí debe realizarse mediante inserción en boletín oficial, y la propia difusión y publicación de aquéllos.

<sup>713</sup> El caso canario es paradigmático, pues distingue entre resultados estadísticos de las estadísticas oficiales y resultados que tienen carácter oficial. Respecto de los primeros, el artículo 25.1 de su ley estadística señala: «Los resultados correspondientes a las estadísticas oficiales serán públicos. En los supuestos de publicación o difusión del resultado de la actividad estadística, ésta se hará siempre con carácter global, con la máxima celeridad posible, sin referencia a datos individuales, de conformidad con las normas reguladoras del secreto estadístico contenidas en esta Ley.» Las estadísticas oficiales, de acuerdo con el artículo 33.2 son «las contenidas en el Plan Estadístico de Canarias o en los Programas Estadísticos Anuales, así como aquellas a las que se refiere el artículo 28». En relación con los segundos, indica el artículo 33.3: «El Gobierno de Canarias podrá atribuir valor oficial a las estadísticas a las que se

diferenciación, en el segundo de los sistemas indicados existe un acto administrativo separado de los propios resultados estadísticos. Si para hallarnos frente a un acto administrativo es necesario que éste constituya una declaración de voluntad adoptada en el legítimo ejercicio de una potestad administrativa atribuida al órgano que lo adopta y que, por tanto, resulta competente para hacerlo, pocos reparos se podrán hacer a esa calificación.

Pero calificar de actos administrativos los resultados estadísticos en sí mismos entraña muchas mayores dificultades, pues ¿pueden los resultados estadísticos ser considerados declaraciones jurídicas en las que una Administración Pública manifiesta su voluntad administrativa? Se trataría de una conclusión que plantearía muy serias dudas. Es obvio que en la publicación de los resultados estadísticos cabe apreciar indicios de una voluntad administrativa subyacente, pero ésta se limita a aspectos puramente accesorios y circunstanciales, no al contenido mismo de los resultados estadísticos. La Administración estadística (o el órgano competente) ha de ejercer una voluntad administrativa que debe ponerse de manifiesto –porque el ordenamiento jurídico la habilita para ello– en aspectos tales como en qué momento o con qué grado de tratamiento de los datos, los resultados alcanzados pueden entenderse definitivos y, así, poder proceder a su publicación, o en qué fecha se haga efectiva la publicación, o

---

refiere el apartado anterior, a los fines de su aplicación en las relaciones y situaciones jurídicas respecto a las que la Comunidad Autónoma de Canarias tenga competencias para su regulación, siempre que sus resultados hayan sido formal y definitivamente aprobados». Pese a la literalidad del precepto, hay que entender que se está utilizando la expresión «estadísticas» como equivalente a «resultados estadísticos», como por otra parte se desprende del propio encabezamiento del artículo 33, referido a la «aprobación y oficialidad de los resultados». Así pues, en el caso canario encontramos tres fases, tras la elaboración y consecución de los resultados definitivos: a) la aprobación, que corresponde para las operaciones incluidas en el Plan Estadístico de Canarias, al Instituto Canario de Estadística; b) la publicación o difusión de los resultados; c) el otorgamiento de carácter oficial a los resultados. Un sistema parecido es el que se regula en la Ley 5/1990, de 7 de junio, de Estadística de la Comunidad Valenciana, ya que distingue entre publicación de los resultados estadísticos (artículo 27.1: «Los resultados de toda actividad estadística realizada por el Instituto Valenciano de Estadística o por cualquier otro Organismo público o privado, con subvención o por convenio con el mismo e incluida o no en el Plan, serán públicas»), aprobación (artículo 11.1: «La aprobación de los resultados estadísticos de las operaciones incluidas en el Plan Valenciano de Estadística se hará de acuerdo con lo dispuesto en el mismo, y corresponde al Instituto Valenciano de Estadística, cuyo Presidente lo pondrá en conocimiento del Consejo») y oficialidad (artículo 11.2: «El Consejo 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 o 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”») aunque, eso sí, con un requisito formal adicional, el de la publicación en diario oficial de la aprobación de los resultados.

por qué medios puede llevarse a cabo la difusión de los resultados, o con qué formato deben publicarse los resultados, o qué grado de desagregación debe alcanzarse en la puesta a disposición del público de la información estadística. La Administración competente, una vez decididas estas cuestiones, sólo puede publicar los resultados obtenidos de la actividad estadística oficial, no puede modular las cifras en que estos resultados consisten en función de su voluntad. Estas posibles fluctuaciones podrían ser consecuencia de otros factores: la calidad de los datos primarios recabados puede variar por diversas circunstancias o pueden haberse cometido errores –nunca deseables ni voluntarios– en el procesamiento de la información; pero a partir de unos datos idénticos y aplicando la misma metodología, los resultados alcanzados han de ser iguales inexorablemente.

En otras palabras: no estamos diciendo que la Administración Pública haga una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad absolutamente reglada de modo tal que la declaración de voluntad sólo puede producirse en un sentido determinado una vez que se constata la existencia de los presupuestos de hecho necesarios (con independencia de que la potestad que habilita la actuación de la Administración Pública en cuestión sea, efectivamente, reglada); lo que afirmamos es que la actuación de la Administración no implica una operación volitiva, pues los servicios estadísticos en el ejercicio de la actividad estadística oficial más bien están realizando una transformación de la información recopilada que permita alcanzar una imagen sintética lo más fiel posible de la realidad social. Los servicios estadísticos no deciden cuán fidedigna puede ser esa síntesis: sólo pueden elaborarla.

De todo lo dicho se desprende que cuando la atribución de la oficialidad de los resultados estadísticos es consecuencia de una decisión administrativa, esta concreta declaración será un acto administrativo: se trate o no de una potestad reglada, en su ejercicio se plasma y manifiesta una voluntad de la Administración. Por el contrario, cuando la oficialidad se atribuye por mandato legal por el mero hecho de la publicación, la naturaleza de acto administrativo, siempre desde la posición defendida por un concepto estricto de aquél, se limitaría a la decisión de publicar. La publicación se exige legalmente, pero algún órgano habrá de asumir la responsabilidad de decidir que los

resultados estadísticos reúnen ya las condiciones de calidad que los haga merecedores del calificativo de definitivos y, con ello, de su difusión.

Cuestión distinta es la de la eficacia jurídica, pues a nuestro modo de ver, si esta nota es indispensable, también puede suponer un obstáculo para entender que los resultados estadísticos son actos administrativos. Los resultados estadísticos publicados y difundidos son meros datos, informaciones que reflejan un determinado estado de cosas. Si acaso pueden reconocérseles efectos, éstos serán siempre indirectos, porque una norma jurídica reclame su aplicación concreta a determinadas relaciones jurídicas para modular los efectos que de ellas puedan derivarse, no porque produzcan efectos jurídicos considerados en sí mismos.

El carácter oficial de los resultados otorga a éstos una serie de notas implícitas en la atribución del mismo: la Administración en que los correspondientes servicios estadísticos se integran asume los resultados como propios, se responsabiliza de su fiabilidad, garantiza un nivel mínimo de calidad, justifica que puedan ser utilizados para modificar los efectos que surjan de concretas relaciones jurídicas y que, por ello, las instancias competentes para su regulación puedan reclamar su aplicación. Pero tal efecto es producto de la voluntad de estos últimos poderes públicos, no de los que elaboran el resultado estadístico.

Un buen ejemplo de ello nos lo proporciona el artículo 18.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos<sup>714</sup> según el cual, en defecto de pacto expreso, el contrato se actualizará aplicando a la renta correspondiente a la anualidad anterior la variación porcentual experimentada por el índice general nacional del sistema de índices de precios de consumo en un período de doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de cada actualización. El índice general nacional del sistema de índices de precios de consumo no produce por sí mismo efecto alguno. En esencia no es más que una información, oficial, eso sí, puesto que así lo establece la LFEP. Ello significa que el Estado –en este caso– lo hace suyo, asegurando que refleja fielmente la realidad que

---

<sup>714</sup> Ley 29/1994, de 24 de noviembre. Artículo redactado según lo dispuesto en el apartado duodécimo del artículo primero de la Ley 4/2003, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

pretende representar; esa calidad se garantiza porque aquél ha podido servirse de toda la capacidad de actuación de su aparato organizativo, prevista por el ordenamiento jurídico respecto de la sociedad en su conjunto y de cada uno de sus miembros integrantes al proporcionarle en sus relaciones con éstos una especial y exorbitante posición de privilegio.

Veamos ahora si las posturas que defienden una definición amplia del acto administrativo extienden lo suficiente el concepto como para que pueda aceptarse la inclusión en el mismo de los resultados estadísticos. En el sentido más amplio posible, podría señalarse, como ENTRENA CUESTA, que acto administrativo es todo acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo<sup>715</sup>, lo que sólo dejaría fuera de esta categoría los actos jurídicos producidos por los administrados, aunque sean propios del campo del Derecho Administrativo, y las actuaciones que carezcan de naturaleza jurídica<sup>716</sup>. Pero este concepto tan amplio es habitualmente desestimado por la doctrina y por la legislación en favor de un concepto algo más restringido, debiendo excluirse, además, a los Reglamentos<sup>717</sup>, que han de integrarse en la teoría de las fuentes y que obedecen por ello a principios muy singulares; en segundo

---

<sup>715</sup> ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/I*, ob. cit., pág. 165.

<sup>716</sup> Vid. ibídem, pág. 166: « (...) no podrán considerarse actos administrativos las meras *operaciones* materiales o intelectuales realizadas por la Administración, ya que, si bien indirectamente pueden producir efectos jurídicos –por ejemplo, el deber de indemnizar por los perjuicios ocasionados a través de una operación material–, tales efectos no derivan de ellas de forma directa (así, las SS. De 15 de noviembre de 1969 y 17 de junio de 1977)».

<sup>717</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 547. Para los autores la desestimación de este concepto excesivamente amplio trae causa del «peso de una tradición doctrinal y también porque se busca precisar regímenes unitarios de alguna sustantividad y no vagamente abstractos». En contra ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/I*, ob. cit., pág. 166, para quien «Examinando la cuestión desde otro ángulo, es de hacer notar que una declaración de voluntad producirá efectos jurídicos –será acto jurídico –, tanto si tiene un destinatario determinado o determinable y agota su eficacia con una sola aplicación, como si no ocurre así. Es decir, cuando tiene carácter normativo. No existe por ello obstáculo, sino todo lo contrario, en calificar los reglamentos de actos jurídicos. En consecuencia, si en ellos concurren las otras dos notas expuestas, deberán ser considerados actos administrativos». Al mencionar «las otras dos notas expuestas», ENTRENA se está refiriendo, obviamente, a que su autoría corresponda a una Administración Pública y que estén sometidos al Derecho Administrativo. Y en cierta medida, también GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*, ob. cit., pág. 414: «Lo importante es encontrar el conjunto de actos sometidos al régimen jurídico administrativo, y ciertamente que en este sentido hay que admitir que tanto actos administrativos son los generales, como los concretos o especiales, pues unos y otros están sometidos a los dos principios fundamentales del régimen administrativo: sumisión a la ley y a las normas jerárquicamente superiores y posibilidad de fiscalización jurisdiccional para hacer efectiva dicha sumisión». Pero decimos que en cierta medida, pues el autor reconoce también que «es cierto que esta noción demasiado amplia exige precisiones: los actos administrativos *normativos* tienen su sede propia de estudio en el capítulo de las fuentes del Derecho».

término, a los actos contractuales para hacer con ellos una teoría propia de los contratos de la Administración, reduciendo la teoría de los actos administrativos a los unilaterales; y por último, a la coacción administrativa, de modo que el acto administrativo se limite a las declaraciones, no a las ejecuciones<sup>718</sup>. Se tratará necesariamente de una «declaración intelectual» lo que excluye las actividades puramente materiales, tanto las ejecuciones coactivas, como la actividad técnica de la Administración<sup>719</sup>.

A partir de estas exclusiones, se acaba llegando a una definición del acto administrativo que coincide fundamentalmente con la propuesta en su momento por ZANOBINI<sup>720</sup>, postura en la que lo que verdaderamente nos importa es que la declaración intelectual en que consiste el acto administrativo no debe implicar necesariamente una declaración de voluntad.<sup>721</sup>

---

<sup>718</sup> Restricción que derivaría, asimismo, del propio concepto de acto jurídico, pues como tal se excluyen las actuaciones materiales que, en última instancia, son lo que constituyen las ejecuciones.

<sup>719</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 549. «Esto no obstante, por declaración no ha de entenderse (aunque esto será lo común en la actividad administrativa como consecuencia de su procedimentalización y de su expresión escrita ordinaria, art. 55.1 LPC) o declaración expresa, sino también la que se manifiesta a través de comportamientos o conductas que revelan concluyentemente una posición intelectual previa».

<sup>720</sup> ZANOBINI, G.: *Corso di diritto amministrativo, t. I*, 8.ª edición, Giuffrè, Milano, 1955, pág. 187. Autores como GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*, ob. cit., pág. 414, reproduce directamente la definición del profesor italiano. GARCÍA DE ENTERRÍA, por su parte, introduce alguna matización: «Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria» (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 548).

<sup>721</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 549 y sig. proporcionan ejemplos de actos administrativos que constituyen declaraciones que no son de voluntad: «En el caso de la Administración la expresión de esos otros estados resulta habitual. Así, expresión de un simple juicio en todo acto consultivo (arts. 82 y 83 LPC), o un informe (*ad ex.*, art. 54 LRL), o una rendición de cuentas (*ad ex.*, arts. 122 y sigs. LGP, art. 64 y sigs., 116 LRL), o los actos de intervención y fiscalización financiera realizados por la Intervención General de la Administración del Estado (arts. 92 y sigs. LGP; en términos semejantes, el art. 185 LHL), etc.; no se incluyen en este tipo de actos aquellos que comportan esencialmente una estimación intelectual, pero en los que la misma es la base interna para una decisión de voluntad (resolución de recursos o peticiones, actos de aprobación en general, actividad disciplinaria o sancionatoria, actos que interpretan o aplican una norma, etc.). Expresiones de deseo son las propuestas o las peticiones de un órgano (o de un ente) a otro [por ejemplo, arts. 10.1, 12.2.d), 13.5, 15.1.d), 18.1.a) y c), 23.2, etc. LOFAGE]. En fin, manifestaciones de conocimiento son los actos certificantes (arts. 37.8, 44 y 46 LPC, 70 LRL, etc.), los diligenciamientos, anotaciones o registros de títulos, documentos, actos o trámites y el levantamiento de actas o la referencia de órdenes verbales (arts. 38, 39, 55, 71, 73, 78, etc., LPC), o los actos de información (arts. 35, 37 LPC), o de comunicación (arts. 58 y sigs. LPC). No cabe duda, sin embargo, que las declaraciones de voluntad, que deciden una cuestión o resuelven un procedimiento, son especialmente relevantes en la actuación administrativa, pero no son las únicas (...).» Citaremos, también, los ejemplos que dan GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 359, para precisar los diversos tipos de declaraciones en que puede consistir el acto administrativo: «El acto administrativo es una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de

La ampliación del contenido de las declaraciones intelectuales en que los actos administrativos consisten deja entrever un resquicio para que los resultados estadísticos puedan ser incluidos en esta categoría jurídica. Hacemos tal afirmación dado que si los certificados son declaraciones de conocimiento y éstas, a su vez, pueden estimarse actos administrativos, cabe encontrar alguna semejanza entre las certificaciones<sup>722</sup> y los resultados estadísticos.

A través del acto de certificación se declara jurídicamente cierto cuanto en el mismo se contiene y de ahí que suponga la materialización de una función autenticadora mediante la que se impone *erga omnes* la veracidad de los hechos autenticados<sup>723</sup>. De forma en cierta medida análoga, los servicios estadísticos al publicar los resultados estadísticos alcanzados están haciendo una declaración de ciencia, acreditando –sobre todo cuando se le reconoce valor oficial– que esa es precisamente la realidad de los hechos existentes, el reflejo de la situación de una determinada faceta social en un momento dado, declaración que emiten sobre la base de unos datos de los que tiene constancia porque obran en su poder, puesto que previamente se ha preocupado de recopilarlos.

No obstante, nuevamente chocamos con una importante diferencia, producto de los efectos jurídicos que pueden producir unos y otros. Los certificados, como mínimo, habrán de ser considerados documentos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el

---

deseo. Con ello se hace referencia al contenido del acto, que puede ser muy variado. Así, puede dirigirse a otorgar una licencia –declaración de voluntad–; elaborar una propuesta de resolución que se somete a otro órgano distinto –declaración de deseo–; certificar las calificaciones de un alumno de un centro público –declaraciones de conocimiento–; o resolver recursos administrativos y emitir informes y dictámenes –declaraciones de juicio–. En particular, debe destacarse que las declaraciones de conocimiento –como son las actas y las certificaciones públicas– constituyen actos administrativos.»

<sup>722</sup> Recurriendo a las reflexiones de MONTORO PUERTO, diremos que «son los actos certificativos manifestaciones de representación, declaraciones de ciencia que entrañan representación o reproducción en cuanto se trata de documentos o de otros instrumentos materiales con los que se representa o reproduce un acto ya existente, o un acto ya formado, o un evento ya producido»<sup>722</sup>. Además, «el hecho de que (...), de ordinario, los actos de certificación entrañan una declaración de ciencia, pone ya de manifiesto que, en ocasiones, el acto en cuestión no se reduce a aquélla, sino que va más allá siendo soporte de un juicio valorativo. En efecto, si un certificado relativo al contenido de un asiento registral (...) reproduce total o parcialmente los datos o extremos contenidos en el Registro, ello no supone sino que la autoridad se ha limitado a exteriorizar aquello de lo que ya tiene constancia.» Vid. MONTORO PUERTO, M.: «Actos de certificación», *Revista Estudios de la Vida Local*, núm. 162, 1969, pág. 206.

<sup>723</sup> No es de extrañar, pues, que por ejemplo, el artículo 77.2 del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, disponga que la certificación será el único medio de acreditar fehacientemente el contenido de los asientos de ese Registro.

artículo 1216 del Código Civil y en el artículo 317 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con los efectos que les reconocen, respectivamente, los artículos 1218 y 319 de cada uno de esos cuerpos legales; pero, de igual modo, cabe reconocer la producción de otros efectos jurídicos directos por parte de los certificados<sup>724</sup>. En este punto no sólo encontramos un importante aspecto que distingue los certificados y los resultados estadísticos; es que, aunque nos posicionemos con quienes defienden una concepción amplia del acto administrativo, la producción de efectos jurídicos directamente pretendidos en la emisión del acto continúa siendo un requisito indispensable para poder hablar de actos administrativos<sup>725</sup>, efectos de los que hay que decir, una vez más, que los resultados estadísticos carecen directamente.

Todo lo expuesto sólo puede llevarnos a una conclusión: de acuerdo con las posturas doctrinales mayoritarias en aquellos aspectos que son defendidos de manera prácticamente unánime, los resultados estadísticos pueden formar parte del contenido de un acto administrativo, pero en sí mismos considerados no cabe reconocerles esa condición; no constituyen más que datos o informaciones que se obtienen a partir del tratamiento de otros datos de carácter primario que han sido recopilados previamente. Serán datos agregados, de naturaleza idéntica a la de los datos básicos a partir de los que se calculan, pero informaciones al fin y al cabo, no actos administrativos; y la información puede tener consecuencias, pero no efectos jurídicos.

A partir de esta premisa conceptual podemos abordar el análisis de los mecanismos de reacción que el Ordenamiento Jurídico establece para la revisión de la

---

<sup>724</sup> Lo expresa con toda nitidez MONTORO PUERTO, M.: «Actos de certificación», ob. cit., pág. 207 y sigs.: «Ahora bien, la función autenticadora no es la única que, en determinadas ocasiones, puede traer consigo la actividad certificante, pues es frecuente advertir cómo de la emisión del certificado se deriva, además de la acreditación de los hechos, circunstancias o cualidades frente a terceros, la habilitación para el ejercicio de posteriores actividades o, incluso, el nacimiento de un derecho».

<sup>725</sup> Vid., por ejemplo, ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/I*, ob. cit., pág. 166; GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*, ob. cit., pág. 414; o GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 551. GARCÍA DE ENTERRÍA explica esta cuestión sobre la base de que los actos administrativos son la concreción del ejercicio de potestades administrativas previamente atribuidas por el ordenamiento jurídico: «... sobre esta nota se edifica la relevancia jurídica de los actos administrativos: en cuanto son expresión de una potestad, producen los efectos jurídicos que tal potestad tiene como propios (esencialmente, innovar o conservar situaciones jurídicas (...), siendo el primero el efecto más enérgico, en el que por ello se han fijado (...))».



legalidad de los actos administrativos que vulneren el secreto estadístico y, con carácter general, las consecuencias que podrían derivarse de dicha infracción.

## II. LA REVISIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ACTOS QUE VULNERAN EL SECRETO ESTADÍSTICO

### 1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Tal y como se ha razonado, los resultados estadísticos no son en sí mismos actos administrativos, pero sí se incorporan a declaraciones de voluntad de una Administración Pública a la que se puede reconocer sin problema esa naturaleza: los actos administrativos por los que se les otorga carácter oficial y aquéllos otros por los que se decide su aprobación, su publicación y difusión. Y es mediante la difusión de los resultados estadísticos la forma en que se puede producir una violación del secreto estadístico cuando por su grado de desagregación, estructura, u otras circunstancias propias de la forma en la que se publiquen, quepa alcanzar una identificación indirecta de los titulares de los datos objeto de divulgación, datos que se asocian, por tanto, a la unidad a la que vengán referidos.

En este momento vamos a analizar la posibilidad de interponer recursos administrativos contra estos actos que disponen la publicación de los resultados estadísticos sobre la base del incumplimiento del principio del secreto estadístico al que puede dar lugar, para así agotar la vía administrativa y dejar expedita la revisión de tales actos ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Con ello no estamos afirmando que el secreto estadístico no pueda vulnerarse por otras vías, sino que contra tales actuaciones los medios de reacción a disposición del interesado son distintos. Así, en las situaciones en las que los servicios estadísticos transmiten a otros servicios administrativos datos de carácter personal que hayan sido directamente obtenidos de los informantes –y por tanto, protegidos por el secreto estadístico– para ser utilizados con finalidades distintas de las puramente estadísticas, el interesado no tendrá la posibilidad de conocer tal comunicación hasta que esos otros órganos administrativos adopten actos

que les afecten; lo normal, entonces, será reaccionar contra estos últimos actos que se han adoptado infringiendo lo dispuesto por el ordenamiento jurídico. Y si son las autoridades o funcionarios (o demás empleados públicos) adscritos a la organización de una Administración estadística los que a título particular, en su propio beneficio o el de un tercero, actúan ilícitamente difundiendo los datos personales protegidos, aquéllos estarán vulnerando el deber del mantenimiento del secreto estadístico al que se hallan sujetos; sin embargo, no se habrá dado lugar a un acto administrativo contra el que quepa reaccionar sino más bien, en su caso, a una lesión directa de los bienes y derechos de los titulares de los datos que éstos no tienen el deber de soportar y que podrá poner en marcha los mecanismos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (a los que nos referiremos más adelante).

Si para interponer un recurso contencioso-administrativo contra los actos administrativos por los que se dispone la publicación de los resultados estadísticos es imprescindible que se haya agotado la vía administrativa, tendremos que examinar cuándo se produce tal circunstancia. Según el artículo 109 de la LPAC, junto con los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento, ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los recursos de alzada y las de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2 de la misma Ley, las de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario, y aquéllas otras para las que una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

Como es evidente, los actos administrativos por los que se procede a la publicación de los resultados estadísticos no resuelven recursos de alzada ni otros procedimientos de impugnación, por lo que la posibilidad de poner fin a la vía administrativa tendrá que venir dada bien porque procedan de órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, bien porque así lo disponga una disposición legal o reglamentaria.

Tratándose de la función pública estatal, la respuesta nos la proporciona el artículo 31 de la LFEP según el cual sólo las resoluciones del Presidente del INE

relativas al ejercicio de funciones estadísticas de carácter técnico a las que se refiere el artículo 30.2 de la LFEP o a la preservación del secreto estadístico agotarán la vía administrativa. El resto de los actos emanados del INE serán recurribles en alzada (artículo 31 de la LFEP). Así pues, los actos administrativos por los que se dispone la publicación de los resultados estadísticos, al incluirse ésta entre las funciones del artículo 30.2 de la LFEP agotarán la vía administrativa pudiendo ser recurridos directamente en el plazo de dos meses ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta previsión es absolutamente coherente con el principio de neutralidad operativa que la LFEP establece tanto para el INE como para los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales (artículos 30.1 y 35.1 de la LFEP), derivada del propio carácter científico-técnico de la actividad estadística oficial<sup>726</sup> y que tiene por finalidad garantizar que los servicios estadísticos estatales puedan preservar el secreto estadístico y desarrollar sus competencias puramente técnicas libres de cualquier injerencia por parte de otros órganos o autoridades administrativas, aunque exista con ellos una relación de dependencia jerárquica. Tengamos presente que la publicación de los resultados estadísticos no deja de formar parte indisolublemente del desarrollo de la actividad estadística oficial tal y como se la concibe en la actualidad y que la forma que aquélla adopte será producto de una decisión inspirada en criterios técnicos, no de conveniencia u oportunidad política ni administrativa. De este modo se garantiza una independencia que es un rasgo esencial de la actividad estadística oficial, un elemento de valor incalculable frente a la sociedad dado que ésta sólo depositará plenamente su confianza en la labor de los servicios estadísticos si entiende que los resultados por ellos obtenidos dependen, en exclusiva, de la situación objeto de estudio y del tratamiento que se dé a los datos en que ésta se traduzca, tratamiento que ha de basarse, únicamente, en reglas científicas y técnicas.

Los actos administrativos por los que se procede a la publicación y difusión de los resultados estadísticos en el caso de la función estadística estatal cumplen doblemente la condición de poner fin a la vía administrativa: por una parte porque existe una previsión legal que así lo establece expresamente; por otra, porque desde el punto de

---

<sup>726</sup> Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», ob. cit., pág. 458.

vista del ejercicio de las funciones de naturaleza técnica, los órganos que los adoptan carecen de superior jerárquico. Por decirlo de algún modo, no existe un órgano administrativo del que dependan los servicios estadísticos que pueda corregir el criterio de éstos en base a criterios puramente técnicos. A estos actos les será entonces plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 116 de la LPAC respecto a la opción de recurrirlos potestativamente en reposición o impugnarlos directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (apartado primero), pero no pudiéndose interponer este último hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición si se ha presentado (apartado segundo).

Sin embargo, lo hasta aquí indicado no puede reproducirse, sin más, para los sistemas de información estadística de las Comunidades Autónomas pues ni una sola de las normas que los regulan recoge explícitamente que los actos administrativos por los que se procede a dar publicidad a los resultados estadísticos alcanzados pongan fin a la vía administrativa. Por ello resultará necesario verificar si pueden atribuirse a órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, tal y como señala el artículo 109.c) de la LPAC. Pero esto tampoco es una tarea sencilla.

En algunos supuestos, las leyes estadísticas autonómicas atribuyen la competencia de la publicación a las mismas unidades administrativas encargadas de la elaboración de las correspondientes estadísticas, adquiriendo el carácter oficial automáticamente con la publicación misma<sup>727</sup>; o la asignan directamente a las entidades u órganos –cualquiera que sea la designación que se les dé– que se instituyen para asumir un auténtico papel protagonista en el desarrollo de la actividad estadística autonómica<sup>728</sup>. La aplicación de los principios reguladores de los recursos administrativos establecidos por la LPAC deja poco margen a las dudas: estos servicios se integran en la organización administrativa de la Comunidad Autónoma respectiva y siempre contarán con un órgano respecto al que se hallarán en una situación de dependencia jerárquica. Así pues, las resoluciones de los servicios que elaboran las

---

<sup>727</sup> Supuestos del artículo 28 de la ley andaluza; el artículo 7 de la ley madrileña; el artículo 41.1 de la ley castellano-leonesa; el artículo 23.1 de la ley castellano-manchega; o del artículo 20.1 de la ley asturiana.

<sup>728</sup> Como ocurre de acuerdo con el artículo 24.2 de la ley extremeña o el artículo 14.5 de la ley cántabra.

estadísticas no agotan la vía administrativa y sus resoluciones podrán ser recurridas en alzada ante el superior jerárquico correspondiente.

En otras ocasiones, la responsabilidad de la publicación viene atribuida directamente a la Administración autonómica, sin especificar el órgano al que compete<sup>729</sup>. Parece aplicable lo dispuesto en el artículo 12.3 de la LPAC en cuanto a que si alguna disposición atribuye competencia a una Administración, pero sin especificar el órgano que debe ejercerla, se debe entender que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común. Estos órganos competentes por razón de la materia y el territorio habrían de ser los servicios estadísticos encargados de la elaboración de la estadística de que se trate, por lo que no parece posible que puedan darse supuestos de competencia concurrente (que implicaría una duplicación de los servicios que desarrollen los trabajos correspondientes a una misma encuesta). De nuevo nos encontraremos, de este modo, con órganos administrativos que dependen jerárquicamente de otros superiores. De ello se deduce que las resoluciones de publicación tampoco agotarán la vía administrativa y podrán ser recurridas en alzada.

En el resto de leyes estadísticas autonómicas se hace referencia al carácter obligatorio de la publicación de los resultados estadísticos, pero sin asignar esa responsabilidad a ningún órgano en concreto<sup>730</sup>, señalando separadamente en algún caso a qué órgano le corresponde, eventualmente, la aprobación de los resultados estadísticos o la atribución del carácter oficial<sup>731</sup>. Estos supuestos se pueden asimilar a los de los expuestos anteriormente en los que la competencia se atribuye a la Administración autonómica en su conjunto puesto que, como señalan con diversas fórmulas todas las leyes estadísticas autonómicas, el objeto de estas normas es establecer la regulación de la actividad estadística pública de interés para la respectiva Comunidad Autónoma que incluye, por supuesto, la publicación de los resultados obtenidos y entendiendo por

---

<sup>729</sup> Así ocurre con el artículo 8 de la ley foral navarra o el artículo 11 de la ley riojana.

<sup>730</sup> Como en el artículo 22.1 de la ley andaluza; el artículo 11 de la ley murciana; el artículo 25.1 de la ley canaria; el artículo 21 de la ley catalana; o el artículo 27 de la ley valenciana.

<sup>731</sup> Como en el artículo 11.1 de la ley valenciana; en el artículo 14.2 de la ley gallega; o en el artículo 23.1 de la ley balear.

«estadística pública» la realizada desde el ámbito de las Administraciones Públicas y su sector público en el marco de lo previsto en la propia norma legal<sup>732</sup>. Además, aunque no se ofreciera otra pista, estas leyes señalan frecuentemente entre las funciones que asignan a los institutos, centros y demás entidades o a los órganos de la organización de la Administración general autonómica a los que encargan las actuaciones fundamentales en el marco de la función estadística pública realizada en interés de la respectiva Autonomía, las relativas a «promover la difusión de las estadísticas relativas a la Comunidad Autónoma»<sup>733</sup>, lo que confirma que la publicación de los resultados estadísticos es una competencia administrativa. En cuanto tal, y por aplicación del artículo 12.3 de la LPAC, habrá que entender que dicha competencia corresponde al órgano (o entidad) de inferior jerarquía que la tenga atribuida por razón de la materia y del territorio: en principio, el servicio estadístico encargado de la elaboración de la estadística, dado que ésta, como la publicación, forman parte de la misma actividad estadística pública. Una vez más habremos llegado a órganos que tienen otros jerárquicamente por encima de ellos; puesto que la normativa no dispone expresamente que sus resoluciones pongan fin a la vía administrativa habrá que concluir que realmente no lo hacen y que, por tanto, serán recurribles en alzada ante sus órganos jerárquicamente superiores.

De acuerdo con el artículo 107.1 de la LPAC, tanto el recurso potestativo de reposición –si estas resoluciones agotan la vía administrativa– como el recurso de alzada –si no lo hacen– podrán fundarse «en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley». Pues bien, lo habitual será que las resoluciones a las que nos venimos refiriendo puedan considerarse anulables de acuerdo con el artículo 63.1 de la LPAC, puesto que según el mismo serán anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, no pudiendo dudarse entonces de que la violación del secreto estadístico, resultante de la transmisión o divulgación de datos

---

<sup>732</sup> Como se desprende de los artículos 1.º, 2.c) y 3 de la ley asturiana; de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 1.º de la ley balear; artículos 1.º y 2.º de la ley canaria; artículo 2.a) y 4 de la ley cántabra, etc.

<sup>733</sup> Como en el artículo 34.j) de la ley balear; el artículo 31.j) de la ley madrileña; el artículo 34.1.h) de la ley murciana; el artículo 5.g) de la ley canaria; el artículo 31.1.k) de la ley foral navarra; el artículo 11.h) de la ley castellano-leonesa; el artículo 28.1.h) de la ley castellano-manchega; el artículo 10.f) de la ley catalana, etc.

individuales que permitan la identificación directa de sus titulares, o de la difusión de informaciones estadísticas que, como consecuencia de su estructura, grado de desagregación o por otras circunstancias, permitan la identificación indirecta de las unidades estadísticas a las que se refieran, constituye una infracción del ordenamiento jurídico, dado lo categóricamente que se plasman las obligaciones a que esa institución da lugar en las distintas normas que lo regulan.

Los supuestos de nulidad por quebrantamiento del secreto estadístico se limitarán, de ordinario, a los que se expresan en las letras a) y d) del apartado primero del artículo 62 de la LPAC, es decir, cuando las resoluciones lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional o cuando sean constitutivas de infracción penal o sean dictadas como consecuencia de ésta. Los demás supuestos de nulidad son factibles, evidentemente, pero no tendrán una relación directa con la infracción del secreto estadístico.

Los derechos susceptibles de amparo constitucional que podrían verse lesionados son, a la vista de la naturaleza y del objeto de la protección que el secreto estadístico dispensa, el derecho a la intimidad personal o familiar y el derecho a la protección de datos de carácter personal. La lesión se produciría si al incumplir las obligaciones en que esta institución consiste se da lugar a una injerencia ilegítima en el ámbito del derecho fundamental citado en primer lugar o si la difusión de información derivada del incumplimiento vulnera el contenido del derecho fundamental desarrollado por la LOPD.

Debemos destacar que aunque una resolución administrativa que infrinja el secreto estadístico estaría viciada de un defecto que la haría anulable, fuera de los supuestos de nulidad de pleno derecho, dejar transcurrir los plazos para la interposición del recurso de alzada (cuando se trate de resoluciones en sistemas en los que no se agote la vía administrativa) o del recurso potestativo de reposición o el contencioso-administrativo (cuando sí pongan fin a esta vía) dará lugar a que la resolución se torne inatacable, definitiva y firme, consentida por no haber sido recurrida en tiempo y forma: en tales circunstancias, el recurso contencioso-administrativo respecto a las resoluciones

infractoras del secreto estadístico no será admisible, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la LJ.

## 2. LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS NULOS

Cuando los vicios de que adolezcan las resoluciones que ordenan la publicación de los resultados estadísticos sean alguno de los previstos en el artículo 62.1 de la LPAC, éstos son de tal calado que determinan la nulidad de pleno derecho de esos actos administrativos. Estas deficiencias abren una nueva vía de actuación tanto para los interesados como para las propias Administraciones de las que tales datos han emanado puesto que, de acuerdo con el artículo 102.1 de la citada ley, las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos como de nulidad absoluta<sup>734</sup>.

La competencia para llevar a cabo la revisión de oficio corresponderá a la Administración Pública de la que el acto haya emanado. Debe señalarse que según el apartado primero de la Disposición adicional decimosexta de la LOFAGE, «serán competentes para la revisión de los actos administrativos nulos o anulables: c) En los Organismos públicos adscritos a la Administración General del Estado: Los órganos a los que estén adscritos los Organismos, respecto de los actos dictados por el máximo órgano rector de éstos. Los máximos órganos rectores de los Organismos, respecto de los actos dictados por los órganos de ellos dependientes». De acuerdo con lo anterior, y en el concreto caso del INE, las resoluciones del Presidente del Organismo referentes a la

---

<sup>734</sup> La revisión de los actos nulos fue sustancialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha venido a introducir una serie de sugerencias formuladas por el Consejo de Estado respecto de la polémica doctrinal surgida en torno a la revisión de oficio de las disposiciones generales o reglamentos sobre la base, primero, de la interpretación del artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y después, y en contraposición a la literalidad de aquéllos, sobre el artículo 102.1 en relación con el 62.1 de la LPAC [vid. COBO OLVERA, T.: *El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*, 3.ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 584].



publicación de los resultados estadístico agotarán la vía administrativa por disposición del artículo 31 de la LFEP en relación con el artículo 30.2 de la misma, y por tanto no podrán ser recurridas ante un órgano administrativo que sea su superior jerárquico. Sin embargo, la revisión de oficio de esas mismas resoluciones por las causas de nulidad del artículo 62.1 de la LPAC corresponderá al órgano al que el INE esté adscrito<sup>735</sup>.

En cualquier caso no podemos perder de vista lo señalado en el artículo 66 del mismo cuerpo legal en cuanto a que «el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción». Dado que las nulidades de pleno derecho que justifican la revisión de oficio afectan en exclusiva a las decisiones administrativas por las que se publican los resultados estadísticos y a la forma en la que éstos se difunden, si se estima que concurre uno de los vicios señalados en el artículo 62 de la LPAC, estará plenamente justificado que se declare administrativamente la nulidad del correspondiente acto. Ahora bien, esa nulidad, en virtud de lo establecido en el citado artículo 66, deja incólume el resto del proceso estadístico que respalda y justifica el conjunto de los resultados estadísticos que se han publicado y difundido. Además, como uno de los objetivos imprescindibles de la moderna función estadística pública es poner a disposición de la sociedad en su conjunto tales resultados, es evidente que la declaración de nulidad lo único traerá consigo será la modificación de la forma en que la información estadística se publica y difunde para que no se vuelva a incurrir en la causa de nulidad que justificó su revisión de oficio.

---

<sup>735</sup> Según el artículo 1.1 del Real Decreto 508/2001, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Estadística: «El Instituto Nacional de Estadística, según la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, es un Organismo autónomo de los previstos en el capítulo II del Título III de la ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda (hoy, al Ministerio de Economía y Competitividad), a través de la Secretaría de Estado de Economía».

### III. LA POSIBILIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS ESTADÍSTICOS POR LOS TRIBUNALES

Hemos negado la condición de actos administrativos a los resultados estadísticos, pero esta posición en absoluto justifica que la actividad estadística oficial quede segregada de los principios esenciales del régimen jurídico administrativo que podrían sintetizarse en su sumisión a la ley y a las normas jerárquicamente superiores y en la posibilidad de una fiscalización jurisdiccional para hacer efectiva dicha sumisión.

Dado que la etapa final de la actividad estadística oficial no consistirá en la emisión de disposiciones de carácter general, ni en inactividad o en actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho (o al menos no debería ser así en un ejercicio regular de la función estadística pública), habremos de justificar la producción de actos administrativos para dejar expedito el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. La clave estará en que, como hemos señalado, los resultados estadísticos pueden formar parte del contenido de un acto administrativo, aunque en sí mismos considerados no quepa reconocerles esa condición. En consecuencia, serán los actos administrativos que de una u otra forma incorporan los resultados estadísticos los que podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo<sup>736</sup>.

Ése será el caso de las decisiones que conceden «valor oficial» a los resultados estadísticos. El carácter oficial debe entenderse como un «sello de calidad», como una garantía de su fiabilidad, de la autenticidad de lo que representan que los coloca en situación de ser aplicados en las relaciones jurídicas cuya regulación los reclame. Si se necesita eficacia jurídica directa para que podamos hablar de auténticos actos administrativos, el reconocimiento de la oficialidad no parece una manifestación evidente de aquélla. Sin embargo sí cabe aceptar que se produce una cierta eficacia jurídica en torno a la circunstancia de que esas decisiones, esas declaraciones de voluntad constituyen requisitos necesarios, presupuestos indispensables que habilitan la

---

<sup>736</sup> En todo caso, es posible que incluso en sede judicial deban existir limitaciones en el acceso a los datos estadísticos en la medida que así venga exigido por la confidencialidad de ciertos datos derivada de la aplicación de otras normas, tal y como sucede singularmente con las empresas. A este respecto, véase RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: *La confidencialidad de los datos empresariales en poder de las Administraciones Públicas*, ob. cit., pág. 39.

posterior aplicación de los resultados estadísticos a determinadas situaciones o relaciones jurídicas, contribuyendo a modular los efectos jurídicos que de ellas se deriven. Esto que es fácilmente predicable cuando un órgano declara la oficialidad (o en su caso, su carácter definitivo, cuando esta se prevé como una decisión independiente y previa) también puede afirmarse en los supuestos como los de la LFEP en que el carácter oficial viene dado automáticamente por la publicación de los resultados estadísticos, pues como expusimos, alguien adopta finalmente la decisión de que los resultados son publicables y difundibles: que la publicación sea una exigencia de la propia ley no significa que se lleve a cabo automáticamente por aplicación de tal norma; debe producirse un acto administrativo que ejecute y permita materializar lo dispuesto en la ley. En estos casos, la propia publicación constituye el acto administrativo al que la LFEP liga los efectos propios del reconocimiento de la oficialidad, no se trata de un simple medio de comunicación a los posibles interesados como ocurre con la notificación que regulan los artículos 58 y 59 de la LPAC, ni la publicación del artículo 60 del mismo texto legal, ni la publicación sustitutiva de la notificación del artículo 59.6. Como se señala en el artículo 60.1, «los actos administrativos serán objeto de publicación», luego la publicación no es el acto administrativo en sí, sino un mero mecanismo que permite dar a conocer su contenido. Sin embargo, la publicación de los resultados estadísticos en la LFEP sí es un acto administrativo por sí misma considerada, no un simple cauce para su difusión. Así parece confirmarlo el artículo 31 de la LFEP, para el cual, los actos emanados del INE serán recurribles en alzada, salvo cuando se refieran al ejercicio de las funciones estadísticas de carácter técnico comprendidas en el artículo 30.2 o a la preservación del secreto estadístico, «en cuyo caso, las resoluciones del Presidente del Instituto Nacional de Estadística agotarán la vía administrativa». Y según el segundo apartado del artículo 30 de la LFEP habrán de considerarse competencias de carácter técnico «las que versan sobre metodología estadística, la publicación y difusión de resultados».

Por lo tanto, la LFEP da por hecho que los resultados estadísticos elaborados por el INE son objeto de publicación por resolución del Presidente del Instituto, publicación que constituye un acto administrativo por el que se ejerce una función estadística de

carácter técnico que agota la vía administrativa, por lo que no pueden ser objeto de recurso administrativo ordinario.

En cualquier caso, el epíteto «técnico» suscita una serie de dudas, pues son varios los autores que expresamente se pronuncian en contra de la aceptación de la actividad técnica de la Administración como actos administrativos<sup>737</sup>. De hecho, se estima que la teoría jurídica de la actividad técnica de la Administración se apoya sobre un dato de base: la autoría de la actividad técnica no es propiamente de la Administración Pública en cuanto persona jurídica, sino del agente físico que la realiza<sup>738</sup>. Sin embargo, no estimamos aplicable este presupuesto al carácter «técnico» con el que la LFEP se refiere a ciertas funciones propias de la actividad estadística oficial (en este caso del Estado; y con mayor precisión, de las desarrolladas por el INE<sup>739</sup>). Así, la dimensión «técnica» de la actividad estadística oficial no pretende establecer una separación radical con la actividad administrativa, que sí es típicamente jurídica; muy al contrario, lo que se intenta recalcar es que esta actividad administrativa no sólo es jurídica sino que tiene una indudable faceta científico-técnica que no se puede ignorar. En el desarrollo de las competencias que la LFEP califica como «técnicas», los servicios estadísticos habrán de actuar, por supuesto, al servicio de los intereses generales, con objetividad, de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, pero asimismo, deben someterse a los principios y reglas de la disciplina científica y de la técnica estadística

---

<sup>737</sup> En tal sentido, vid. ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/I*, ob. cit., pág. 166., o GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 549.

<sup>738</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 823: «De este modo resulta claro que una cosa es la actividad jurídica estrictamente tal, cumplida por órganos administrativos *stricto sensu*, que imputan necesariamente sus manifestaciones (declaraciones normativas, declaraciones expresadas en actos administrativos, vinculaciones contractuales, ejecuciones) a la Administración, y otra muy distinta la actividad técnica y material, cumplida por personas físicas, las cuales pueden actuar eventualmente como órganos (por ejemplo, el profesor cuando califica o expide títulos, o el médico cuando certifica, o el ingeniero cuando formula propuestas o informa en un expediente o autoriza), aunque nunca lo hacen en el desempeño de esta clase de actividad, la cual además, es justamente la única que hace toda la enorme masa de funcionarios y agentes que no actúan nunca como órganos formales de la Administración».

<sup>739</sup> Para los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales y de las entidades de ellos dependientes, la LFEP establece en su artículo 35.2 que «se considerarán competencias de carácter técnico las comprendidas en los apartados e), f) y g) del artículo 33», es decir: «e) La formación de directorios necesarios en las estadísticas para fines estatales cuya ejecución les corresponda. f) La elaboración y ejecución de los proyectos estadísticos que se les encomiende en el Plan Estadístico Nacional. g) La publicación y difusión de los resultados y las características metodológicas de las estadísticas que realicen.»

con arreglo a las cuales deben operar. Evidentemente, el grado de evolución de una disciplina científica podrá determinar que sus principios y reglas varíen en la medida en que los mismos se van depurando, pero éstos apuntarán siempre en una única dirección: la de la más correcta consecución de las finalidades que constituyen el objeto de la materia del conocimiento humano de que se trate. Lo que no puede ocurrir es que esos principios y reglas se sometan a los vaivenes de las diversas opciones políticas en el poder, por más que cada una de ellas pretenda servir legítimamente al interés general. Tengamos presente que, aunque la Constitución exija que la Administración sirva a éste, el interés general no es un punto de referencia evidente: ni es un dogma, ni es un axioma. Cuáles sean los intereses generales a los que debe encaminarse la actuación administrativa es algo que determinará la ley, y en la medida en que ésta no lo precise, corresponderá al Gobierno especificarlo dentro de los márgenes de maniobra que la misma ofrezca. Pero ese papel directivo sobre la Administración no puede imponerse sobre la aplicación de los criterios científicos y técnicos propios de la disciplina estadística. La LFEP identifica con acierto cuáles son las funciones en que se da semejante circunstancia, las cuales, todo sea dicho, están estrechamente interrelacionadas: la metodología de las operaciones estadísticas (esto es, el diseño de todas las etapas de la operación, partiendo de la elaboración de la muestra y pasando por el procedimiento que ha de seguirse para alcanzar los resultados estadísticos a partir de los datos primarios), las medidas que deben adoptarse para la protección del secreto estadístico en todas las fases de la operativa estadística y, como decimos, relacionado con ambas cuestiones, todas las decisiones relativas a la publicación y difusión de los resultados estadísticos. Y no podemos obviar que si estas últimas son inadecuadas pueden provocar una quiebra indirecta del secreto estadístico.

Este principio es tan importante en la organización de la actividad estadística pública que todas las normas que se dedican a su regulación hacen referencia al mismo<sup>740</sup>, incluida la LFEP que garantiza al INE, a los efectos del desarrollo de sus competencias de carácter técnico y de la preservación del secreto estadístico, «la capacidad funcional necesaria para garantizar su neutralidad operativa» (artículo

---

<sup>740</sup> Poniendo algún ejemplo de la legislación autonómica podemos citar el artículo 18 de la ley estadística andaluza; el artículo 23.1 de la ley asturiana; el artículo 21.1 de la ley cántabra; el artículo 15 de la ley catalana; o el artículo 13 de la ley valenciana.

30.1)<sup>741</sup>. Es este principio el que justifica que las resoluciones del Presidente del INE que supongan ejercicio de las competencias en que entren en juego estas funciones específicamente «técnicas» agoten la vía administrativa; de este modo se evita que las autoridades ajenas a la función estadística pública (aunque gocen de un rango jerárquico superior) encuentren el más mínimo resquicio para interferir en el adecuado desarrollo de la actividad estadística oficial a través de la rectificación de decisiones que, en realidad, deberían ser alcanzadas sobre la base de criterios exclusivamente científicos o técnicos, no de conveniencia política o administrativa.

Así pues, la actividad técnica cuya autoría no corresponde a la persona jurídica en la que se integran los servicios estadísticos, sino al agente físico que la realiza, no consistirá en el ejercicio de las competencias técnicas. Aquélla será más bien la actividad intelectual de procesamiento y tratamiento de datos primarios, proceso que llevará a la elaboración de otros datos más complejos, agregados, resultados estadísticos «provisionales»; éstos habrán de ser depurados para alcanzar un estado definitivo, poniéndolos en condiciones de ser publicados y difundidos. Lo que ocurre es que la Administración estadística no sólo «se apropia» de los frutos y resultados del trabajo de sus agentes físicos, lo que justificaría que tenga la obligación de responder directamente y no con carácter subsidiario por las lesiones que dichos agentes puedan ocasionar en cualquier bien o derecho; la Administración al reconocer carácter oficial a los resultados estadísticos va más allá: los asume plenamente como propios, ratifica su autenticidad, su calidad y su exactitud, se responsabiliza de que puedan ser aplicados para modular los efectos jurídicos de concretas relaciones jurídicas, lo que supone una auténtica actividad jurídica que puede ser objeto de un recurso contencioso-administrativo en el que la Administración estadística, auténtica autora del mismo, será parte demandada. Las posibilidades de actuación de los posibles interesados no se limitan, pues, a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración por un «funcionamiento anormal de los servicios públicos».

Tres posibles obstáculos pueden surgir a la plena fiscalización por los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo de estos actos administrativos que

---

<sup>741</sup> En términos similares para los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales en el artículo 35.1 de la LFEP.

incluyen o se refieren a resultados estadísticos: en primer lugar, la línea jurisprudencial<sup>742</sup> por la que sólo se confiere el carácter de actos administrativos, a efectos de su enjuiciamiento en sede contencioso-administrativa, a las resoluciones o manifestaciones de voluntad creadoras de situaciones jurídicas; en segundo lugar, las reticencias que han puesto de manifiesto muchas sentencias para enjuiciar aquellas actuaciones de la Administración en la que se ejerce una «discrecionalidad técnica»; y en tercer lugar, los problemas que pudieran derivar de la legitimación exigida para recurrir los actos administrativos de los que nos estamos ocupando.

Respecto a la primera de las dificultades citadas debe comenzarse afirmando que el Tribunal Supremo ha aprovechado la oportunidad de remitirse a un concepto estricto del acto administrativo a la hora de declarar inadmisibles demandas en las que se pretendía el enjuiciamiento de posibles declaraciones de juicio, opinión y conocimiento, mayoritariamente constituidas por respuestas a consultas efectuadas a la Administración por los particulares<sup>743</sup>. No obstante, se detecta un empleo del concepto estricto de acto administrativo y de la doctrina jurisprudencial que lo emplea para tratar de eludir el control jurisdiccional de las propias actuaciones. Tal vez sea precisamente ésa la razón por la que el propio Tribunal Supremo ha flexibilizado en ocasiones su posición, llegando a afirmar que «la moderna doctrina, superando esquemas más rígidos y formalistas, concibe el acto como algo más extenso que las expresiones acuerdo, resolución, providencia o cualquier otro concepto semejante y abarca todas las manifestaciones de la actividad administrativa»<sup>744</sup>.

---

<sup>742</sup> Vid. PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo I*, 15.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2004, pág. 89.

<sup>743</sup> GONZÁLEZ BOTIJA, F.: «Los otros actos administrativos y su acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 167, Mayo-agosto 2005, pág. 233 y sig., señala que «el hecho de que la Administración califique una actuación formal como informativa o como mera manifestación de opinión, y que en la mayor parte de los casos juzgados por el TS no se pruebe la existencia de un contenido decisorio, no significa que forzosamente nos encontremos ante una actuación que no contiene un acto administrativo en sentido estricto. Es decir, puede ocultar una declaración de voluntad. De hecho, el TS realiza en su jurisprudencia este análisis del contenido. Su metodología queda perfectamente sintetizada en la STS de 31 de octubre de 1989 (Ar. 7602), en donde advierte que, al examinar estos supuestos, hay que atender al contenido y no al nombre para determinar si estamos o no ante un acto o una norma y, consiguientemente, ante un producto jurídico que, si es de Derecho administrativo, constituiría materia susceptible de impugnación en vía administrativa.»

<sup>744</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 1989 (Ar. 5649).

Sin embargo, compartimos plenamente con GONZÁLEZ BOTIJA su opinión sobre que, aunque aplicar una concepción amplia del acto administrativo parece, en principio, dar mejor respuesta a las necesidades del derecho a la tutela judicial efectiva al abarcar las situaciones en las que la Administración adopte declaraciones de juicio u opinión que deciden sobre el fondo del asunto o causan un perjuicio a los intereses de los administrados, a la postre resultaría muy peligroso: desde un punto de vista práctico, porque aceptar la posibilidad de recurrir cualquier declaración de juicio, opinión, conocimiento o deseo podría llevar a situaciones absurdas que sobrecargasen todavía más a los órganos jurisdiccionales; desde un punto de vista teórico, porque tratando de ofrecer una mayor garantía al contenido del artículo 24 de la Constitución, lo que se acabaría consiguiendo es, paradójicamente, todo lo contrario, al retrasar la acción de la justicia<sup>745</sup>.

En nuestra opinión, no se trata de que los tribunales apliquen un concepto amplio o estricto del acto administrativo. De lo que en realidad se trata es, parafraseando a MENÉNDEZ REXACH<sup>746</sup>, de que apliquen la Constitución y «se olviden de ZANOBINI», pues de acuerdo con nuestra Carta Magna, «todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión» (artículo 24.1), estando los tribunales llamados a controlar «la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican» (artículo 106.1). Por esta razón, los órganos jurisdiccionales deben tener la posibilidad de fiscalizar la actividad administrativa cuando de ésta puedan derivarse perjuicios contra los derechos o intereses de los ciudadanos, con independencia de si esa actividad implica o no una declaración de voluntad administrativa, o incluso de si puede ser calificada o no de «acto administrativo». Negar a los tribunales esa capacidad de contrastar la actividad administrativa con el criterio de la legalidad implica negársela a los ciudadanos, y si éstos han sufrido una lesión como consecuencia de esa actuación administrativa, estaría

---

<sup>745</sup> Vid. GONZÁLEZ BOTIJA, F.: «Los otros actos administrativos y su acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa», ob. cit., pág. 247.

<sup>746</sup> Vid. MENÉNDEZ REXACH, A.: «Actos administrativos», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 21, xaneiro-abril, 1999, pág. 159 y sigs.



aceptándose tranquilamente el que se produzcan situaciones de indefensión que la Constitución proscribiera.

No vemos motivo, de este modo, para que los tribunales no controlen la publicación de los resultados estadísticos<sup>747</sup>, no teniendo por qué limitarse a los aspectos de la actuación administrativa que impliquen una verdadera declaración de voluntad<sup>748</sup>. Lo que sí resulta exigible es que la publicación, cuya legalidad se pretende verificar, produzca un perjuicio en los derechos o intereses de los ciudadanos –como podría ocurrir, llegado el caso, cuando dicha publicación suponga el quebrantamiento del secreto estadístico de determinados datos–.

Hemos reiterado que de acuerdo con el artículo 30.2 de la LFEP se consideran «competencias de carácter técnico las que versan sobre metodología estadística, la publicación y difusión de resultados...». Esta terminología es la que nos permite enlazar con el segundo de los posibles obstáculos a la fiscalización de los actos administrativos que contengan resultados estadísticos<sup>749</sup>: el de las reticencias que han puesto de manifiesto muchas sentencias para enjuiciar aquellas actuaciones de la Administración en las que se ejerce una «discrecionalidad técnica». Ésta podría definirse, con palabras de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ como la que se refiere a aquella parte del acto administrativo que tiene un componente técnico acusado o implica apreciación o valoración de situaciones o cualidades que, de un modo u otro, remiten a juicios técnicos, de valor o de experiencia<sup>750</sup>.

---

<sup>747</sup> Lo que, como se expuso, parece darse por hecho de manera implícita en el artículo 31 de la LFEP.

<sup>748</sup> Como también se ha explicado, de manera expresa o implícita existe una manifestación de voluntad administrativa en las siguientes facetas: la consideración de que los resultados estadísticos han alcanzado un nivel de elaboración, tratamiento y depuración que permite considerarlos definitivos; en la decisión de publicarlos y difundirlos; en las decisiones relativas al formato en que los resultados deban ser difundidos; en las medidas adoptadas en relación a la publicación para garantizar y proteger el secreto estadístico, etc. En cambio, el propio contenido de los resultados estadísticos no es resultado de un proceso decisorio que concluye con una declaración de voluntad, sino de un proceso intelectual desarrollado de acuerdo con las reglas y principios de la ciencia y técnica estadística, por cuya aplicación debe aceptarse que a partir de unos mismos datos primarios de base, los resultados estadísticos obtenidos habrán de ser invariables.

<sup>749</sup> Como lo son los de su propia publicación, actos administrativos en sí mismos considerados, tal y como hemos defendido *supra*.

<sup>750</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Cuadernos Civitas, Civitas, Madrid, 1991, pág. 38.

Pueden encontrarse múltiples sentencias en las que se justifica la inadecuación de que los órganos jurisdiccionales entren a valorar las actuaciones administrativas en las que se hace uso de esa discrecionalidad técnica<sup>751</sup>, destacando la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1986 (Ar. 7471) que sienta la doctrina de que «la competencia exclusiva para calificar las pruebas en razón de los conocimientos, aptitudes e historial de los concursantes está plenamente atribuida a la comisión calificadora; la revisión de esa actuación, tanto en la vía Administrativa como en la Jurisdiccional, se refiere a la conformidad con las normas que regulan su actuación, no a la decisión que por razón de los conocimientos científicos, artísticos o técnicos del concursante sea la procedente, conocimientos que no son presumibles posea el órgano administrativo superior (...) dada la multiplicidad de materias de índole diversa que constituyen toda la gama del saber que es el contenido de la Universidad, e igualmente aplicable a los Magistrados componentes de los Tribunales de justicia, incapacitados para decidir todas las cuestiones relativas al completo saber humano»<sup>752</sup>.

Este criterio ha hallado acogida incluso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Es el caso de la Sentencia del Alto Tribunal de 16 de mayo de 1983<sup>753</sup>

---

<sup>751</sup> Por lo que se refiere al alcance de este concepto y las posibilidades de un efectivo control judicial, véase IGARTUA SALAVERRÍA, J.: *Discrecionalidad técnica, motivación y control jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 1998, así como, desde una perspectiva más práctica, DESDENTADO DAROCA, E.: *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica: un estudio crítico de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 1999.

<sup>752</sup> STS 7140/1986, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección Primera, de 17 de diciembre de 1986. Fundamento de Derecho Tercero.

<sup>753</sup> Sentencia núm. 39/1983, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, de 16 de mayo de 1983, recaída en recurso de amparo núm. 208/1980, publicada en el Boletín Oficial del Estado del día 17 de junio de 1983. Esta Sentencia mereció encendidas críticas por parte de la doctrina. Sirvan como ejemplo las opiniones vertidas por COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I*, ob. cit., pág. 332 o en los artículos de COCA VITA, E.: «Legalidad constitucional, exclusión de control judicial y discrecionalidad técnica», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, págs. 1039 a 1081, y «También la discrecionalidad técnica bajo el control último de los Tribunales», *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985, págs. 205 a 214. El autor se felicitaba en el segundo de los trabajos citados con motivo de que se hubiera dictado la Sentencia de la Sala 4.ª de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 2 de abril de 1985 (STS 2067/1985) pues «podríamos decir que el Tribunal Supremo apuesta ya definitivamente por el control pleno de cualquier actividad de la Administración por muy discrecional que sea, incluso la de discrecionalidad técnica (...). Lo contrario, es decir, la sumisión ciega de la Sala de Justicia a los juicios técnicos del órgano administrativo supondría tanto como la irrecurribilidad de tales juicios, consecuencia totalmente proscrita por el artículo 24.1 de la Constitución (...)» (COCA VITA, E.: «También la discrecionalidad técnica bajo el control último de los Tribunales», ob. cit., pág. 211 y sig.). La satisfacción de COCA VITA fue un tanto prematura, pues multitud de sentencias del Tribunal Supremo, posteriores a la de 2 de abril de 1985, suponen un rechazo frontal de los argumentos utilizados por esta última. Lo mismo cabe decir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuya Sentencia 215/1991, de 14 de noviembre (también unos cuantos años

que, simple y llanamente, permitía excluir del control judicial la actuación administrativa que ha venido calificándose de «discrecionalidad técnica» a propósito de la decisión de un órgano técnico sobre las circunstancias y condiciones de un funcionario militar al que se le había denegado la capacidad para su ascenso.

Pese a la forma en la que se la denomina habitualmente por la doctrina y la jurisprudencia, la discrecionalidad técnica no es verdadera discrecionalidad, como tampoco implica la utilización de conceptos jurídicos indeterminados. La Administración está ejerciendo esa presunta discrecionalidad, por ejemplo, al verificar si un vehículo reúne plenas garantías de seguridad para poder participar en el tráfico rodado. Estos casos no abren ningún margen a la posibilidad de valoración por parte de los servicios administrativos: el vehículo cumplirá o no cumplirá los requisitos de seguridad, lo que no supone una elección ni una opción; se trata más bien de una comprobación que se realizará sobre la base de unas normas técnicas, no de valoraciones subjetivas de la Administración Pública, motivo por el que «la discrecionalidad técnica obliga a adoptar una única solución correcta en cada caso, en función de las normas técnicas que, por lo general, proporcionan otras ciencias no jurídicas»<sup>754</sup>. En tales casos resultaría viciada la decisión de la Administración que se apartase del criterio técnico aplicable por simple valoración política o administrativa del mismo. Dicho juicio sólo

---

posterior a la Sentencia del Tribunal Supremo que hemos citado de 1985) confirma los principios que acerca de la discrecionalidad técnica habían inspirado la STC de 16 de mayo de 1983. Con la nueva Sentencia del Tribunal Constitucional se hace un reconocimiento al más alto nivel de un espacio de discrecionalidad (que en este caso se predica de un órgano administrativo como lo es la Comisión de Reclamaciones y con respecto a la selección de los asesoramientos que le hayan de servir para definir su criterio), la discrecionalidad técnica, aunque en esta decisión el máximo intérprete de la Constitución la denomina «libre valoración técnica».

<sup>754</sup> COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I*, ob. cit., pág. 331. «Por ejemplo –continúa el autor–, la condición de minusválido de una persona es una precisión médica». No es exactamente esa la postura que defiende PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 308: «La característica que identifica a esta nueva categoría es que los conceptos comprendidos en ella, ni son definidos legalmente con indeterminación relativa (como ocurre con los conceptos jurídicos indeterminados) ni llegan tampoco a conceder a la Administración verdadera “discreción” en su aplicación, sino que más bien se traducen en un específico “apoderamiento” a aquélla para valorar y, por tanto, apreciar o enjuiciar si concurre o no el supuesto de que se trate. Y ello porque la determinación de esa concurrencia o bien sólo es posible en términos estimativos y no discursivos, o bien requiere el dominio y el manejo de un gran volumen de información compleja o de conocimientos, métodos y criterios técnicos, científicos o de otra índole (no jurídicos) o demanda la ponderación con criterios no jurídicos de una gran diversidad de intereses.» Pero entendemos que si la apreciación puede hacerse en «términos estimativos», «no discursivos», se estaría proporcionando un margen a dicha apreciación, con lo que, aunque por motivos que nunca serán los de la mera arbitrariedad o la pura y simple voluntad del funcionario competente para decidir, las soluciones posibles serían múltiples.

puede ser sustituido a la vista de otro mejor fundado, que demuestre el error del primero sobre la base de los principios de la ciencia que corresponda aplicar en cada caso. Lo que el legislador pretende en estos casos no es atribuir una libertad general de actuación, sino permitir que la Administración realice una interpretación fundada sobre criterios que se corresponden a reglas técnicas o científicas de los elementos que influyen en la decisión a adoptar, obrando en consecuencia<sup>755</sup>.

Es ese presupuesto lo que ha dado pie a la jurisprudencia contraria a la revisión de las actuaciones administrativas en las que entra en juego la «discrecionalidad técnica»: si el resultado de los criterios científicos o técnicos que deben aplicarse al caso es único, no tiene sentido el considerarlo revisable por la Administración, pero todavía menos por los Tribunales, dado el desconocimiento de los integrantes del Poder Judicial de esas otras disciplinas del conocimiento humano. Sin embargo, estos supuestos han de ser perfectamente revisables, tanto en cuanto al fondo, si se demuestra el error técnico cometido, como en los supuestos en que la Administración se haya apartado sin exponer los motivos de esa forma de actuar del informe o propuesta técnica: en el primer supuesto existirá la necesidad de probar la existencia del error en el curso del proceso, no –como sostiene alguna jurisprudencia– de la exclusión de cualquier clase de prueba; en el segundo caso, la Administración tiene vedado sustituir el criterio técnico por una valoración de oportunidad, siendo esto último lo que tampoco pueden hacer los Tribunales. No obstante, lo que sí podrán ser invalidar la decisión cuando existan fundadas razones de legalidad o si un informe técnico mejor fundado que los que sirvieron para adoptarla demuestra la incorrección de ésta<sup>756</sup>.

---

<sup>755</sup> Vid. GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 55.

<sup>756</sup> Vid. COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I*, ob. cit., pág. 332. También en este punto PAREJO ALFONSO mantiene una opinión que incluyen algunas matizaciones de cierta entidad respecto a la postura que se ha descrito, pues limita las posibilidades de revisión a las que se funden en criterios de pura legalidad: «De ahí que den lugar a un derecho preferente de apreciación, valoración o juicio a favor de la Administración, cuya consecuencia para el Juez es doble: i) la necesaria aceptación de la decisión tomada por la Administración y su no sustitución por un juicio propio, siempre que aquélla se mantenga dentro de los límites de tolerancia deducidos de la interpretación del pertinente concepto hecha por el propio Juez; y ii) la exigencia de respeto de los argumentos o motivaciones administrativos que superen el test de “razonabilidad”, es decir, que no sean concluyentemente rebatibles en términos estrictamente jurídicos» (PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 308).

Todo lo expuesto es perfectamente predicable de la estadística oficial. Dado que es una actividad pública que para alcanzar adecuadamente los objetivos pretendidos exige una elevada colaboración ciudadana (pues sin ella, o los resultados estadísticos obtenidos no serían de calidad ni, por tanto, fiables, o la actividad estadística se tornaría sencillamente imposible) se necesita poner especial énfasis en la promoción y cuidado de la imagen que la sociedad pueda formarse de la profesionalidad del personal adscrito a las Administraciones estadísticas, de la importancia de las estadísticas oficiales y del modo en que éstas se llevan a cabo. En la configuración de esta imagen pública la dimensión jurídica tiene un peso específico muy importante pues aquélla se vería muy seriamente dañada si, en abstracto y con carácter general, se impidiera el acceso a los órganos jurisdiccionales en relación con unas actividades que no dejan de ser administrativas, y ello con independencia de que haya constancia de manera flagrante de su incorrección o de su arbitrariedad.

Con este planteamiento sólo cabe concluir que, aunque en varios aspectos las competencias que se ejercen en la función estadística pública son eminentemente técnicas –tal y como las califica el propio artículo 30.2 de la LFEP–, pudiendo así hablarse de «discrecionalidad técnica», este dato, en coherencia con la orientación que marcan algunos de los principios por los que esta función debe regirse como el de neutralidad operativa, el de objetividad técnica y el de independencia o autonomía funcional, motivará que los criterios y decisiones de los que tal carácter pueda predicarse no sean revisables por órganos administrativos que, pese a ser jerárquicamente superiores, aplicarán criterios políticos o administrativos, no científicos o técnicos; pero lo que en ningún caso podrá justificar es que se niegue de plano que los Tribunales puedan fiscalizar el ejercicio de esas competencias técnicas utilizando, asimismo, criterios científicos o técnicos (criterios que, por supuesto, no se derivarán de los conocimientos que se presuponen y exigen a los órganos judiciales, pero que éstos podrán recabar mediante los correspondientes informes periciales).

El tercer obstáculo para la fiscalización en sede judicial de los resultados que se obtienen del ejercicio de la función estadística pública se relaciona con la legitimación exigible para acudir a los Tribunales demandando esa revisión. En principio, todo

administrado que cuente con la capacidad procesal que se indica en el artículo 18 de la LJ, podrá acudir a los Tribunales de este orden jurisdiccional. Pero para ser parte en un concreto proceso de esta clase se necesita, salvo en los casos excepcionales de acción pública o popular<sup>757</sup>, estar legitimado activamente, es decir, encontrarse en una determinada relación previa con un acto o disposición administrativa, con una actuación activa o pasiva de la Administración que haga legítima la presencia de un determinado sujeto en el concreto proceso en el que se impugna tal actuación o situación<sup>758</sup>. Con la excepción de aquellos supuestos en los que la Ley reconozca la acción pública o popular, reconocimiento que, ciertamente, no se da ni en la LFEP ni en el resto de leyes estadísticas aprobadas por los legisladores autonómicos, no puede hacerse valer la idea de un recurso «objetivo», en puro interés de la legalidad. Lo que debe mover al recurrente no puede ser un abstracto interés por la legalidad, sino otro muy concreto, el que se genera al estimar que la Administración le está perjudicando, está lesionando sus derechos o intereses por causa de un comportamiento que no está amparado por la legalidad y que tal perjuicio debe ser erradicado con la eliminación del acto ilegal (o al menos, de las partes viciadas)<sup>759</sup>.

Ahora bien, ¿cuándo produce la publicación de los resultados estadísticos perjuicios que hagan admisible un recurso contencioso-administrativo contra tales actos? Sólo somos capaces de imaginar dos posibles situaciones en las que podría entenderse que existe la legitimación activa para la interposición del recurso: aquéllas en las que se produzca un error en el cálculo de los índices oficiales que genere un perjuicio

---

<sup>757</sup> Dicen GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, ob. cit., pág. 634 y sig.: «La acción pública o popular y la acción vecinal están referidas como situaciones especiales de legitimación extensa en el artículo 19, apartados 1.h) y 2 LJ. La acción pública supone que la Ley habilita a cualquier persona para ejercer acciones en defensa de la legalidad y no de propios derechos o intereses legítimos, que no necesitan por ello ser invocados; puede actuarse incluso en protección de derechos de terceras personas (...)».

<sup>758</sup> En relación al alcance de este concepto, véase LÓPEZ BENÍTEZ, M.: «Concepto y funcionalidad de la noción de “interesado” en el ámbito del Derecho Administrativo español», en CARBONELL PORRAS, E.: *Intereses colectivos y legitimación activa*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 187 y sigs.

<sup>759</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, ob. cit., pág. 45: «La jurisprudencia ha concretado, con todo rigor técnico, que por interés ha de entenderse, precisamente, un perjuicio que el acto cause o un beneficio que de su eliminación resulte al recurrente (Ss. De 23 de febrero y 12 de noviembre de 1965, 26 de abril y 7 y 9 de mayo de 1973, 20 de marzo de 1977, 14 de julio y 15 de octubre de 1988, 4 de febrero de 1991, 17 de marzo y 30 de junio de 1995, 12 de febrero y 11 de junio de 1996, 9 de junio de 1997, entre otras muchas; doctrina con base en la jurisprudencia constitucional: Ss. 60/1982, 47/1990, 257/1988, 97/1991, etc.)».

económico concreto al aplicarse a las relaciones jurídicas cuyo régimen los reclame, y las de la eventual violación del secreto estadístico. Se nos antojan, en cualquier caso, casi insalvables las dificultades que deberían esquivar semejantes recursos.

Podemos imaginar un hipotético escenario en el que cabría plantearse la posibilidad del recurso en la primera de las situaciones citadas: si el INE publicase un índice general de precios al consumo erróneo, muy superior al que efectivamente reflejara la evolución de los precios, su aplicación en la actualización de las rentas en arrendamientos urbanos –en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Ley reguladora de estos contratos– generaría un perjuicio perfectamente cuantificable en los inquilinos. Éstos tendrían un evidente y legítimo interés en que el índice oficial no sea superior al que realmente corresponda, por lo que su legitimación activa para dirigirse procesalmente contra él parece indiscutible. Sin embargo, no cabe pretender que el Tribunal anule ese índice presentándole meras sospechas o presunciones: será imprescindible acreditar fehacientemente que los servicios estadísticos actuaron incorrectamente. Esto podría significar que se ha producido una inadecuada confección de la muestra o un cálculo erróneo a partir de los datos recogidos. A partir de éstos y aplicando la metodología debidamente publicada de la encuesta, el procedimiento seguido para la obtención del índice debería ser reproducible y, así, demostrable la existencia de las incorrecciones. Esta prueba, en teoría posible si se cuenta con acceso al conjunto de los microdatos utilizados por el INE, resultará en la práctica inabordable dada la ingente cantidad de información cuyo manejo requiere, lo que equivale a que el procedimiento de obtención del índice no sea reproducible en sede judicial; difícilmente podrá hablarse entonces de demostraciones fehacientes de las incorrecciones cometidas.

Incluso jalonado de mayores dificultades se presenta el segundo de los escenarios propuestos. En el capítulo cuarto demostramos que, en realidad, no cabe hablar de un derecho subjetivo al secreto estadístico de los datos propios, tratándose, por el contrario, de un deber administrativo, de un principio al que la Administración debe someter su proceder. Así pues, no puede justificarse la legitimación activa de un posible recurrente en la lesión de un derecho que no existe. Habrá que acudir entonces a la legitimación sobre la base de un interés legítimo que, en principio no cabría negar, puesto que la

relación directa que se exige con el acto a recurrir vendría dada por ser el recurrente el titular de los datos que el secreto estadístico vulnerado protegía. Pero como ha señalado la jurisprudencia, la legitimación por titularidad de un interés legítimo requiere un perjuicio que el acto cause o un beneficio que de su eliminación resulte al recurrente. De lo anterior se deduce que éste, si pretende recurrir un acto administrativo que contenga o se refiera a resultados estadísticos sobre la base de que con dicho acto se ha vulnerado el principio del secreto estadístico que protege sus datos, se verá obligado a probar dos circunstancias.

Primera, que, efectivamente, se ha violado el secreto estadístico de sus datos. Esta tarea ya entraña en sí misma una gran dificultad cuando la quiebra del secreto estadístico se ocasione no por la difusión o comunicación de datos que identifiquen directamente al titular de los mismos, sino porque sea posible su individualización singular de forma indirecta «por su estructura, contenido o grado de desagregación» (artículo 13.2 de la LFEP), ya que en ese caso no sólo tendrá que demostrar que la identificación indirecta es posible en abstracto, sino que ésta puede producirse teniendo en cuenta «todos los medios pertinentes que razonablemente podría utilizar un tercero para identificar a la unidad estadística» [artículo 3.7 del Reglamento (CE) 223/2009], no requiriendo una desorbitada inversión de tiempo, esfuerzo, dinero o medios. No obstante, la exigencia del requisito que mencionaremos a continuación aligerará la carga de esa prueba, puesto que ordinariamente se acudiría a los Tribunales no si se detecta el peligro de que el secreto pueda violarse, sino cuando se verifique que ese quebrantamiento ya ha tenido lugar y que un tercero ha conseguido identificarle.

La segunda circunstancia a probar es que la vulneración del secreto estadístico ha sido causa de un daño efectivo, o que de la eliminación del riesgo de identificación indirecta se deriva algún beneficio. El eventual beneficio podría resultar de la propia tranquilidad que genere al recurrente el saberse a salvo de las injerencias de terceros a las que la vulneración del secreto estadístico pueda dar lugar; pero en tal caso, coherentemente, se incrementará la dificultad de probar la posibilidad de identificación indirecta en abstracto. En el supuesto de que el daño ya se haya producido y tenga carácter patrimonial, la realidad efectiva del mismo será fácilmente comprobable; en



cambio sí puede generar serias dificultades el demostrar que el daño trae causa, precisamente, de la violación del secreto estadístico. Por el contrario, si no se ha producido daño patrimonial alguno habría que recurrir a la enojosa tarea de acreditar que lo que se ha verificado es, en realidad, un daño moral, ardua labor ya que éste constituye algo subjetivo y difícilmente valorable<sup>760</sup>, especialmente cuando se refiere al ámbito de la información<sup>761</sup>.

Las dificultades que hemos venido describiendo para reconocer la legitimación activa de posibles recurrentes no suponen más que obstáculos para que los órganos judiciales puedan proceder a un adecuado control de una parte fundamental de la actividad administrativa. La especialidad técnica y científica de esta última no puede justificar restricciones a la misión que la Constitución encomienda a los Tribunales de controlar la legalidad de la actuación administrativa, su debido sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, propio de su condición de poder público. La trascendencia que para la sociedad supone tener a su disposición unos

---

<sup>760</sup> El concepto de daño moral no es universalmente aceptado. Se trata de un concepto que tiene su origen en la doctrina francesa pero que ha hallado carta de naturaleza en diversas legislaciones. Otras denominaciones con las que referirse al mismo concepto son las de «daño no patrimonial», «daño inmaterial», «daño no económico» o «daño extrapatrimonial». Algunas definiciones que se han dado del mismo son las siguientes: Para BAUDRY-LACANTINERIE, G. y BARDE, L. J.: *Traité théorique et pratique de droit civil, 2a. ed.*, Librairie de la Société du Recueil Général del Lois et des Arrêts, Paris, 1905, pág. 1099: «...todo perjuicio que no atenta al individuo en su fortuna o en su cuerpo»; para CARBONNIER, J.: *Droit civil*, Presses Universitaires de France, Paris, 1978, pág. 65: «daño moral es el que no produce detrimento patrimonial alguno»; para VON THUR, A.: *Tratado de las obligaciones*, Tomo I, Editorial Reus, Madrid, 1934, pág. 88, daños morales son «los quebrantos y dolores físicos o de orden moral que se le producen al hombre cuando ilícitamente se atenta contra su persona o se invade la esfera de sus personales intereses». Sobre el daño moral en general, vid. entre otros, PÉREZ DUARTE Y NOROÑA, A. E.: «El daño moral», *Boletín mexicano de derecho comparado, Nueva serie*, núm. 53, 1985, págs. 625 y sigs.; MARTÍNEZ-CALCERRADA Y GÓMEZ, L.: «El daño moral», *Diario La Ley*, núm. 6996-7001, 2008; ILLESCAS RUS, A. V.: «El daño moral estricto», *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 2, 1999, págs. 227 a 328; OTÁROLA ESPINOZA, Y.: «Camino hacia la reparación de todos los daños en la conceptualización del daño moral y en los principios que rigen su indemnización», *Revista de Derecho*, núm. 18, 2012, págs. 21 a 52; PÉREZ FUENTES, G. M.: «Evolución doctrinal, legislativa y jurisprudencial de los derechos de la personalidad y el daño moral en España», *Revista de Derecho Privado*, núm. 8, 2004, págs. 111 a 146; VARGAS VILLANUEVA, F.: «El daño moral», *Revista CONAMED*, vol. 10, núm. 1, 2005, pág. 38 y sigs.; VENINI, J. C.: «Daño moral», *Revista de responsabilidad civil y seguros: publicación mensual de doctrina, jurisprudencia y legislación*, núm. 2, 2012, págs. 291 a 300; GÓMEZ POMAR, F.: «Daño Moral», *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2000.

<sup>761</sup> En relación con la dificultad de cuantificar el daño moral en el ámbito de la protección de los datos personales, véase GRIMALT SERVERA, P.: *La responsabilidad civil en el tratamiento automatizado de datos personales*, ob. cit., págs. 337 y sigs. En concreto, por lo que respecta a las Administraciones Públicas, la jurisprudencia no ha establecido un criterio preciso, detectándose una tendencia a la cuantificación *a tanto alzado* (GUICHOT REINA, E.: *Datos personales y Administración Pública*, ob. cit., pág. 414).

resultados estadísticos de calidad como producto de una función estadística correctamente desarrollada parece aconsejar que en este ámbito se previera una acción pública o popular. Al fin y al cabo, los posibles errores serían detectados con total seguridad antes por los expertos en las disciplinas estadísticas que por los directamente afectados por las actuaciones estadísticas inadecuadas. Contribuir a depurar la actividad estadística oficial cuando se tenga constancia fehaciente y acreditable de su ilicitud se nos antoja razón bastante para que se admita la existencia de legitimación suficiente para emprender acciones judiciales que eliminen los vicios encontrados.

En todo caso, los estadísticos ajenos a la función estadística pública siempre tendrán la posibilidad de denunciar los errores detectados en publicaciones especializadas, pues la posibilidad de contrastar los resultados publicados mediante la reproducción de la investigación realizada es algo propio de la actividad científica moderna. Esto no deja de ser uno de los motivos por los que los detalles de la investigación diseñada y de los resultados obtenidos deben ser objeto de publicación. Los servicios estadísticos han de ser especialmente cuidadosos no sólo desde un punto de vista jurídico, sino también científico: si los resultados estadísticos difundidos son netamente incorrectos, la comunidad científica los censurará abiertamente por mucho carácter oficial que se les haya proporcionado. Probablemente una reacción de estas características contra los errores publicados provoque una actuación correctora inmediata adoptada de oficio por la Administración estadística, mucho más efectiva que cualquier acción que se emprendiese por cauces judiciales.

#### IV. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR LA VIOLACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO

Son múltiples las normas estadísticas que hacen expresa referencia a que el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la institución del secreto estadístico puede generar consecuencias indemnizatorias<sup>762</sup>. Pero pese a la insistencia legislativa en

---

<sup>762</sup> Aunque la LFEP no haga mención de esta circunstancia, se pueden citar el artículo 23 de la ley estadística vasca; el artículo 28 de la gallega; el artículo 24 de la canaria; el artículo 21 de la madrileña; el artículo 21 de la navarra; el artículo 22 de la riojana; el artículo 37 de la cántabra, etc.

que el incumplimiento del deber de secreto estadístico dará lugar a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios, no puede perderse de vista que esta consecuencia se originará en los términos previstos por las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, con independencia de que sea o no reconocida por la legislación estadística: en definitiva, no cabe otra respuesta en atención a la contundencia con que se expresa la Norma Fundamental, como examinaremos a continuación.

El reconocimiento y la aplicación efectiva de un principio general de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos constituye una de las piezas maestras dentro del sistema de relaciones jurídicas existentes entre la Administración y los ciudadanos. No es de extrañar, dada la importancia capital que esta institución tiene, que haya sido acogida y reconocida por nuestra Norma Fundamental. En efecto, el artículo 9 de la Constitución española, ubicado en su Título Preliminar, proclama en su apartado primero que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, reconociendo expresamente en su apartado tercero el principio de responsabilidad de los poderes públicos. Con mayor concreción y directamente relacionado con cuanto venimos diciendo, el apartado segundo del artículo 106 de nuestra Carta Magna reconoce el derecho de los particulares «a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Este artículo estableció la responsabilidad de las Administraciones Públicas en términos amplios y generosos. Sin embargo, la constitucionalización de la responsabilidad patrimonial no supuso sustanciales novedades respecto a la situación precedente, sino que más bien la reconoció y consolidó, elevando a nivel constitucional lo que con anterioridad ya había establecido el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) y que luego generalizó el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE). Estas leyes habían implantado un sistema de responsabilidad objetiva sumamente avanzado; otra cosa es que el sistema era tan

innovador que su aplicación práctica por parte de la Administración y los propios Tribunales no fue asumida de manera inmediata, ni siquiera rápida.

Puesto que el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos se dará «en los términos establecidos por la ley», la Constitución está remitiéndose a una norma de rango legal para el desarrollo de la regulación sobre responsabilidad administrativa. Dicha normativa está constituida actualmente por el Título X de la LPAC (artículos 139 a 146). En desarrollo de sus preceptos sobre la materia se ha dictado el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Esta normativa se ha dictado en ejercicio de la competencia señalada en el artículo 149.1.18 de la Constitución que atribuye al Estado con carácter exclusivo la regulación del «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas»<sup>763</sup>.

El principio de responsabilidad, abordado desde la perspectiva de las Administraciones Públicas, se articula como un deber de éstas, de ahí que la Constitución lo recoja al configurar el estatuto que a aquéllas corresponde, no al regular los derechos y las garantías de los ciudadanos. Sin embargo, afrontado desde el ángulo de éstos, su articulación más correcta sería la de un auténtico derecho subjetivo, lo que viene reconocido por el propio artículo 35.j) de la LPAC, según el cual «los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas», tienen derecho «a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente». En cualquier caso, sea contemplado como «deber» de la Administración o como «derecho» de los ciudadanos, estaremos ante un deber y un derecho de «configuración legal», no constitucional. Como derecho, el propio artículo 35.j) de la LPAC lo establece; como deber, la Constitución lo reconoce, pero no entra en su regulación, que deja en manos del legislador ordinario.

---

<sup>763</sup> Como señala el artículo 1.2 del Real Decreto 429/1993: «Las disposiciones de este Reglamento son de aplicación a los procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial por su actuación en relaciones de Derecho Público o de Derecho Privado. Ello sin perjuicio de las especialidades procedimentales que, con respeto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a este Reglamento, establezcan las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial».

Veamos qué dificultades puede entrañar su aplicación a la violación del secreto estadístico.

Si el sistema es, efectivamente, de responsabilidad objetiva, ninguna dificultad entraña la imputación del daño causado a la Administración estadística. Si el quebrantamiento del secreto estadístico implica un daño indemnizable, esta Administración habrá debido tener con su actuación alguna participación en su causación. No en vano esta violación implica la difusión de una información protegida que es poseída por los servicios estadísticos para finalidades de esa misma naturaleza. Si estos datos se filtran de algún modo a terceros ajenos a dichos servicios que les acaban dando un uso ilegítimo, como mínimo supondrá que la Administración estadística no ha sido capaz de salvaguardar la información de acuerdo con el nivel de protección de la que es merecedora. Volveremos, no obstante, sobre esta cuestión porque a nuestro parecer, el inciso del artículo 141.1 de la LPAC relativo a que no sean indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias «que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos», limita en gran medida el posible carácter objetivo del sistema de responsabilidad administrativa.

Mayores problemas derivan de algunos de los requisitos que ha de reunir la lesión para ser indemnizable y concretamente los referidos a su carácter «efectivo» y «evaluable económicamente». Por el contrario no plantea ninguna cuestión relevante el que el daño deba ser «individualizado con relación a una persona o grupo de personas». Respecto a esta última condición, la individualización se produce casi intuitivamente: el posible perjudicado lo será el titular de los datos cuyo secreto estadístico se ha visto vulnerado; si se produce una lesión, ésta la padecerá aquel sujeto o entidad a la que la información revelada venga referida. Si el quebrantamiento del secreto estadístico tiene lugar porque se alcanza la identificación directa o indirecta de una concreta y singular unidad estadística a la que asociar los datos, será esa particular unidad estadística la que sufrirá el daño. Tampoco surgen dificultades en lo que atañe a la antijuridicidad del daño porque ésta no exige que la conducta de la Administración que lo ocasiona sea ilícita, contraria al ordenamiento jurídico, sino meramente que quien lo sufre no tenga el deber

jurídico de soportarlo de acuerdo con las leyes. Y es que sobre el titular de los datos requeridos por la Administración estadística no pueden recaer otras obligaciones que no sean las relativas a su comunicación en los casos de estadísticas de colaboración obligatoria, o las de que la información que se le suministre sea veraz, exacta, completa y dentro de plazo si la colaboración es voluntaria. Si éstas son todas las cargas que han de soportar las unidades estadísticas que colaboren en el desarrollo de la función estadística pública, cualesquiera otros daños o perjuicios que se les irroge, u obligaciones que se les imponga –como consecuencia de que la Administración estadística recabe y posea datos que a ellas se refieran– habrán de ser considerados antijurídicos.

Pero como hemos dicho, muy distinta es la situación respecto a los requisitos de «efectividad» y «evaluabilidad económica» que se entremezclan con la necesaria relación de causalidad y la posibilidad de indemnización por daños morales.

La falta de efectividad ocasiona que se excluyan de indemnización los llamados daños eventuales o simplemente posibles, pero ni actuales ni seguros en cuanto a su producción. Ésta es la causa por la que el Dictamen del Consejo de Estado de 14 de julio de 1966 rechazó la reclamación de un funcionario, pues «de haberse acomodado a Derecho la provisión de la vacante resuelta por la Orden ministerial anulada pudo, acaso, ser nombrado para dicha plaza, pero pudo también no haberlo sido», al tratarse de una plaza de libre designación<sup>764</sup>.

Como hemos defendido reiteradamente, no estimamos que pueda hablarse de un derecho de las unidades estadísticas al cumplimiento del secreto estadístico. Así pues, el incumplimiento de ese deber no lesiona automáticamente ese derecho cuya existencia jurídica venimos rechazando. La efectividad del daño, de tener lugar, habrá de producirse de otra manera. Podría ocurrir, por ejemplo, que el incumplimiento del deber

---

<sup>764</sup> Para T. R. FERNÁNDEZ esta solución es, sin embargo, «demasiado drástica y poco conforme, además, con la amplitud de la fórmula legal, que incluye sin violencia alguna todo tipo de daños, incluidos, por supuesto, los que la pérdida de una *chance* de oportunidades reales (*loss of real opportunities*) puede indudablemente suponer para una persona (en este sentido es explícita la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Ss. *Goddi y Colozza*, de 8 de abril de 1984 y 12 de febrero de 1985, respectivamente)» (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 387).

del secreto estadístico origine una intromisión ilegítima en la intimidad del titular de los datos protegidos que han resultado revelados. Entonces estaríamos ante una lesión del derecho fundamental a la intimidad personal o familiar de una persona física o, llegado el caso, del derecho fundamental a la protección de sus datos de carácter personal o de autodeterminación informativa. Estas lesiones sí son efectivas, reales, actuales y debería procurarse su compensación vía indemnizatoria. Pero dado que no se trata de un perjuicio de naturaleza material, patrimonial, su evaluación económica para calcular la indemnización pertinente puede resultar complicada.

No obstante, el incumplimiento del deber de secreto estadístico no puede generar, sin más, el derecho a percibir una indemnización. Si no se puede acreditar la producción de un daño no podrá demandarse que se compense nada; lo contrario supondría un enriquecimiento injusto por parte de quien pretende poner en marcha el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Pongamos un ejemplo que arroje claridad sobre este punto: el INE para calcular (y publicar) el índice general nacional del sistema de índices de precios de consumo para un momento dado necesita que se recojan información sobre los precios de diversos bienes y servicios de consumo, los artículos que componen la cesta de la compra en diferentes establecimientos. El precio de un artículo determinado en un establecimiento concreto es una información que está amparada por el secreto estadístico que regula la LFEP, dado que los datos objeto de protección son «los referentes a personas físicas o jurídicas que (...) permitan la identificación (...) de los interesados», y «dato confidencial», de acuerdo con el Reglamento (CE) 223/2009 es el «que permite identificar (...) a las unidades estadísticas y divulgar, por tanto, información sobre particulares» incluyendo a qué precio vende un producto determinado. Si esta información se revela, vinculándola a un establecimiento en particular, se habrá violado el secreto estadístico; sin embargo, el titular de dicho establecimiento no puede pretender que se le indemnice por daño alguno, porque ninguno se le habrá irrogado.

Desde el punto de vista del interesado, las posibilidades de actuación son idénticas si la lesión de los derechos citados se produce porque se ha revelado información a él referida como consecuencia de una inadecuada difusión de los

resultados estadísticos que dé lugar a su identificación indirecta –actuación y, por consiguiente, daño que será directamente imputable a los servicios estadísticos– o como consecuencia de una actuación dolosa de las autoridades o empleados públicos adscritos a la organización de la Administración estadística –supuesto en el que el daño producido realmente es causado por estos individuos, no por los servicios estadísticos– ya que según el artículo 145.1 de la LPAC, para «hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio». Esta Administración, si efectivamente llega a indemnizar a los lesionados «exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca» (artículo 145.2), instituyéndose una vía de regreso obligatoria.

Cuestión distinta es la del tipo de daño que genera la lesión del derecho a la intimidad o a la autodeterminación informativa.

No fue hasta que la responsabilidad de la Administración Pública –considerada en su más amplio sentido– se elevó a principio de la máxima jerarquía normativa (mediante el artículo 106.2 de la Constitución) cuando se comenzó a percibir en la Jurisprudencia un cambio de orientación, tal y como ha destacado ORTIZ RODRÍGUEZ, abordando con menor timidez el tema de los daños morales (en fechas muy posteriores, por tanto, a las de la promulgación de la LRJAE)<sup>765</sup>. No habiendo

---

<sup>765</sup> Vid. ORTIZ RODRÍGUEZ, C.: «Los daños morales en la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 4, 1985, pág. 1166 y sigs. El autor analiza en profundidad las dos sentencias que el Tribunal Supremo dicta en 1982 en las que, por vez primera, refiriéndose a la responsabilidad del Estado por lesiones de índole moral, hace un reconocimiento amplio y expreso sobre la susceptibilidad de tales lesiones para ser indemnizadas económicamente, y ello sobre la base de la aplicación del artículo 40 de la LRJAE, vigente desde hacía veinticinco años. La primera de esas sentencias es de 30 de marzo, y en ella se trata de los daños producidos a una madre por la muerte de su hijo ocasionada por la actuación de las Fuerzas de Orden Público. En la resolución se conoce de otra sentencia, dictada en este caso por la Audiencia Nacional en la que se decía que «la evaluación de los daños ocasionados ha de hacerse teniendo en cuenta que el artículo 40 de la LRJAE, comprende en la indemnización “toda lesión que sufra (el particular) en cualquiera de sus bienes o derechos”. Por tanto incluye no sólo los daños materiales sino también los morales. Pero es en la segunda de las sentencias en la que el Tribunal Supremo sienta doctrina en la materia que nos ocupa, pues, dando por hecho el reconocimiento del daño moral a efectos



obstáculo basado en consideraciones relativas a la evaluabilidad económica que impida la indemnización de los daños morales que puedan producirse por la violación del secreto estadístico si implica la lesión de ciertos derechos del interesado que éste no esté obligado a soportar, se sortea el principal escollo que dificultaría el funcionamiento del instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por daños en materia estadística.

Pero, por supuesto, hemos dado por hecho que el incumplimiento del deber del secreto estadístico por actuación inadecuada de los servicios estadísticos o por comportamiento doloso o negligente de las autoridades o funcionarios a ellos destinados, afectará a derechos relacionados con la información que, en última instancia, es lo que la institución del secreto estadístico protege y ampara. Sin embargo, podríamos imaginar una situación diferente: se produce una vulneración del secreto estadístico y como consecuencia de ésta, una revelación de datos individuales a terceros ajenos a la función estadística pública. Esta revelación no autorizada puede no lesionar derecho (fundamental o no) alguno. Por ejemplo, como analizamos en su momento, resultaría muy discutible hablar de una lesión del derecho fundamental a la intimidad cuando el titular de los datos revelados lo sea una entidad o persona jurídica. No obstante, el tercero al que se le comuniquen los datos protegidos o que haya conseguido realizar la identificación indirecta del titular porque los resultados estadísticos publicados lo han sido en una forma que no garantizaba adecuadamente el secreto estadístico, puede utilizar la información a la que ha tenido acceso para actuar en perjuicio de la unidad estadística identificada, irrogándole un daño efectivo en sus bienes o derechos patrimoniales. En este supuesto, dado que el dinero sí puede compensar adecuadamente el perjuicio ocasionado no tendríamos dificultades en realizar una correcta evaluación económica del daño.

---

de indemnización, hace un amplio estudio sobre los factores que pueden determinar su evaluación económica. Dicha sentencia es de 3 de diciembre de 1982 y el objeto de la misma es un recurso interpuesto contra dos Resoluciones del Ministerio del Interior (una de 12 de diciembre de 1978 y otra de 15 de marzo de 1979) sobre indemnización por muerte por disparos de agentes de la Guardia Civil, a los padres de la víctima. ORTIZ RODRÍGUEZ menciona otras resoluciones que confirman esta tendencia jurisprudencial y de las que son ejemplo las sentencias de 13 de Julio de 1983, de 12 de Marzo de 1984 y, sobre todo, la de 16 de Julio de 1984, en donde se citan aquellas que han sentado Jurisprudencia sobre el reconocimiento de los daños morales como lesiones susceptibles de ser indemnizadas en vía contencioso-administrativa.

Las dudas, ciertamente, surgen en otros aspectos de la reparación por daños pues, ¿cabe imputar esa lesión producida por la actuación dañosa de un tercero a la Administración Pública? No creemos que esto sea un punto discutible: independientemente de si la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es puramente objetiva, bastando que el daño se produzca para que opere, sin tener en cuenta si ha habido o no una actuación culpable de los servicios públicos, o de si el fundamento del instituto reparador debe buscarse en el riesgo especial generado sobre los ciudadanos por la propia actividad estadística pública, el incumplimiento del deber del secreto estadístico, sólidamente establecido por la normativa aplicable, sólo puede ser calificado de «funcionamiento anormal» de los servicios estadísticos. Cuestionar si cabe imputar a la Administración Pública un daño producido como consecuencia de un funcionamiento anormal de ésta nos parece fuera de lugar. La dificultad de la imputación no vendrá dada, en realidad, por el fundamento de la posible actuación reparadora, sino por la relación de causalidad necesaria entre el funcionamiento de los servicios y la producción del daño. La relación de causalidad constituye, sin duda, uno de los temas clave de la responsabilidad patrimonial de la Administración: establecer los criterios por los que se puede atribuir a un ente público las consecuencias de un determinado hecho dañoso es una tarea indispensable para el correcto funcionamiento de la institución resarcitoria. Como asegura BLASCO ESTEVE, ello «ocurre en todos los supuestos de responsabilidad aquiliana, pero es especialmente importante en las hipótesis de responsabilidad objetiva –como es la de los entes públicos–, en que al no requerirse culpa o negligencia en la acción dañosa, la relación de causalidad adquiere una mayor relevancia y pasa a primer plano»<sup>766</sup>.

En primer lugar, porque el perjudicado se verá obligado a demostrar que el nexo causal entre el quebrantamiento del secreto estadístico y el daño por él sufrido existe y

---

<sup>766</sup> BLASCO ESTEVE, A.: «La relación de causalidad en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia reciente», *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 53, 1987, pág. 99. Vid. también al respecto, entre otros, NIETO GARCÍA, A.: «La relación de causalidad en la responsabilidad administrativa: Doctrina, Jurisprudencia», *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 51, 1986, pág. 427 y sigs.; NIETO GARCÍA, A.: «La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado. Sala 3.ª del T. S. s. 5-11-1974. Ponente: Arozamena», *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, 1975, pág. 99 y sigs.; o DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L.: «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en nuestro derecho y jurisprudencia, con especial referencia a la Administración Municipal (IX)», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, Quincena del 15 al 29 de octubre, tomo 3, 2002, pág. 3202 y sigs.

no se ha roto en ningún punto de la cadena de causas-efectos. Esto le exigirá, para empezar, ser capaz de demostrar que el incumplimiento del deber del secreto estadístico se ha producido, bien en forma directa, bien por permitir una identificación indirecta. Pero a continuación, una vez acreditado este presupuesto, se verá obligado a demostrar que el daño que le ha irrogado el tercero sólo podría producirse gracias a la información que le ha sido revelada por el incumplimiento del secreto estadístico y que aquél ha aprovechado de forma torticera. Acreditar ambos extremos ya nos parece tan intrínsecamente complejo que la prueba necesaria es poco menos que diabólica. En segundo lugar, aunque la relación directa entre violación del secreto estadístico y daño ocasionado por tercero fuera plenamente demostrada aún se deberían tener en cuenta otras circunstancias concurrentes en el caso y referidas a la relación de causalidad para estimar que la Administración debe afrontar la obligación de resarcir los daños patrimoniales sufridos por el perjudicado.

A los efectos de nuestro estudio adquieren una especial importancia aquellos supuestos en los que la interferencia en el nexo causal viene dada por los hechos de un tercero, que sería el que aprovecha la información revelada pese a estar protegida por el secreto estadístico para ocasionar un daño patrimonial al perjudicado. En ocasiones se ha considerado que hecho de tercero excluía totalmente la responsabilidad de la Administración, rompiendo el nexo causal. Y esta postura no obedecía necesariamente a la adopción de la tesis de la causalidad administrativa exclusiva, sino a que no existía propiamente una causa atribuible a la Administración, por lo que el hecho dañoso era imputable enteramente al tercero<sup>767</sup>.

Otras veces, por el contrario, la jurisprudencia ha declarado sin dificultad la responsabilidad administrativa, aun concurriendo hecho de tercero en la producción del daño. Lo más destacable es que lo ha efectuado, de ordinario, sin recurrir a la técnica del reparto de responsabilidades, atribuyendo la totalidad del resarcimiento a la

---

<sup>767</sup> Una resolución representativa de esta motivación es la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1985 (Ar. 5587), relativa a una explosión provocada por un atentado terrorista, que causó el hundimiento de un buque de bandera francesa en 1979, en el puerto de Pasajes. La Sala entendió que no cabía imputar a la Administración negligencia en la vigilancia que fuera generadora de responsabilidad.

Administración<sup>768</sup>, probablemente para asegurar la completa garantía de la víctima cuando se ha producido un hecho de tercero ajeno a la Administración en el proceso de causación del daño.

Aunque se puede argumentar contra la aplicación de este principio de solidaridad en contra de la Administración, el mismo nos parece muy razonable en la materia que nos ocupa. Tengamos en cuenta que una posible solución podría consistir en que la víctima demandase la reparación ante el orden jurisdiccional correspondiente al autor de la causa eficiente, directa y preponderante, al autor de lo que podría denominarse «causa principal». Fijada ésta, habría que reclamar contra su autor, no contra los causantes secundarios. Esta reclamación se ventilaría ante la jurisdicción contencioso-administrativa si dicho autor es un ente público y ante la jurisdicción ordinaria si es un tercero civil. Así, si se estima que un tercero, un simple particular, ha aprovechado la información amparada por el secreto estadístico –pero que no ha resultado adecuadamente protegida– para adoptar actuaciones de las que se han derivado perjuicios al titular de los datos, se diría que es aquél el autor de la causa principal y eficiente del daño patrimonial, por lo que se le habrá de demandar la reparación del mismo ante la jurisdicción civil. No obstante, para obtenerla habrá que demostrar que ha mediado culpa o negligencia en su actuación perjudicial (según el artículo 1902 del Código Civil) y así surgen varios inconvenientes. El primero, porque la actuación del particular no tiene por qué ser intrínsecamente ilícita. Es posible que su conducta cause un detrimento patrimonial en el perjudicado, pero no ser constitutiva de una conducta ilícita, aunque se haya adoptado semejante iniciativa una vez que se ha tenido acceso a determinada información protegida por el secreto estadístico. Segundo, los obligados a mantener el secreto estadístico son los servicios estadísticos públicos, los empleados públicos en ellos destinados y las personas o entidades que mediante cualquier tipo de acuerdo, convenio o contrato participen en cualquiera de las fases del proceso

---

<sup>768</sup> Ello se ha debido en algún supuesto a que los terceros eran desconocidos y el único causante conocido era la propia Administración. Así ocurre, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 1983 (Ar. 4498). Otras Sentencias reconocen que junto a la causa administrativa coexiste otra imputable a un tercero que, además, es conocido; pero no por ello declara expresamente el concurso causal, sino que procede como si la única causa en presencia fuera la atribuible a la Administración. El Tribunal no está negando el hecho dañoso del tercero, sino que, sencillamente, prescinde del mismo al constatar la posibilidad de imputación a la Administración, a la que atribuye, por consiguiente, la totalidad del resarcimiento. Ejemplo de esta línea jurisprudencial son las Sentencias de 23 de mayo de 1984 (Ar. 4600) y 28 de junio de 1983 (Ar. 3664).

estadístico, no los terceros particulares que consigan identificar indirectamente a ciertas unidades estadísticas a partir de la inadecuada difusión de resultados estadísticos (y en muchos casos, tampoco aquellos otros a los que se les comuniquen directamente los datos protegidos por el secreto estadístico en un claro incumplimiento de éste). Así pues, es muy factible que un posible lesionado se dirigiera contra un particular ante la jurisdicción civil y como resultado de sus actuaciones no consiguiera el reconocimiento de indemnización alguna. Además, puesto que lo que en ningún caso está permitido es la actuación administrativa o de sus autoridades y empleados que ignore los mandatos derivados de la institución del secreto estadístico, ya no podemos afirmar con rotundidad que la verdadera causa eficiente es la actuación del tercero que, insistimos, puede ser perfectamente legal. Por todo ello, nos parece más razonable y equitativo que, si se acredita el incumplimiento del deber del secreto estadístico el perjudicado se dirija contra la Administración estadística correspondiente, y en su caso, haga valer sus pretensiones en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Si la Administración estima que hay terceros que con su actuación ilícita han contribuido a la irrogación del daño que se le ha obligado a compensar en su totalidad, deberá repetir contra éstos en la proporción correspondiente.

En fin, la jurisprudencia no es uniforme en este punto, como hemos podido apreciar: un mismo problema se resuelve con distintas soluciones que, a veces, resultan totalmente opuestas entre sí. Así encontramos sentencias que son claramente flexibles respecto de la relación de causalidad, concibiéndola con amplitud e incluso con laxitud; y junto a éstas, otras que siguen una línea más tradicional, más rígida y rigurosa. Por este motivo no podríamos anticipar cómo se resolvería una problemática como la planteada ya que, para empezar, no tenemos constancia de que se haya producido violación alguna del secreto estadístico, y mucho menos de que cuestiones relacionadas con tal infracción hayan llegado al conocimiento de los tribunales. No podemos dejar de reconocer, por ello, que los daños patrimoniales derivados del incumplimiento de las obligaciones en que el secreto estadístico consiste tienen un cierto matiz de «supuesto de laboratorio».

Finalmente, por lo que se refiere al concepto de fuerza mayor, debe quedar ceñido al suceso que está fuera del círculo de actuación obligado, que no hubiera podido

preverse o que siendo previsto, fuese inevitable; pero aquellos eventos internos e intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos<sup>769</sup> constituyen supuestos de caso fortuito y no eximen de responsabilidad a la Administración causante del daño. Teniendo en cuenta que las infracciones del secreto estadístico implican siempre la existencia de sucesos ineludiblemente vinculados a la actuación de la organización administrativa estadística puesto que ésta, o bien no adoptó las medidas necesarias para evitar que su personal llevase a cabo la revelación de informaciones amparadas por esa institución, o bien publicó los resultados estadísticos de tal forma que no impidieron que se alcanzase una identificación indirecta de las unidades estadísticas a las que los datos corresponden, no cabe que sean considerados supuestos de fuerza mayor. Si las causas lesivas no fueron previstas por la Administración estadística, como mucho se podría hablar de caso fortuito, el cual no exime de responsabilidad a la Administración.

Es aquí donde entra en juego el inciso mencionado del artículo 141.1 de la LPAC especialmente por lo que se refiere a la forma en la que los resultados estadísticos son publicados y más específicamente todavía, a las medidas adoptadas en su difusión para preservar el secreto estadístico pues como múltiples normas estadísticas reconocen<sup>770</sup>, se trata del desarrollo de funciones de naturaleza eminentemente técnica. Las decisiones que los servicios estadísticos adopten al respecto se basarán, fundamentalmente, en el estado de los conocimientos de la ciencia y la técnica estadística. Particularmente, y en relación con la confidencialidad de los datos, la comunidad científico-estadística pone en común, analiza, consolida y consensúa los avances que van dando lugar a la evolución del estado de estos conocimientos en múltiples conferencias y seminarios de carácter internacional. En el caso del SEE y de los sistemas de información estadística de los Estados miembros de la Unión Europea tienen singular relevancia las sesiones de trabajo que casi todos los años organiza la División Estadística de la UNECE (la Comisión

---

<sup>769</sup> STS de 3 de noviembre de 1988 (Ar. 8628). En términos similares, entre otras, las SSTS de 19 de noviembre de 1994 (Ar. 8834) y de 11 de febrero de 1995 (Ar. 2061).

<sup>770</sup> Por ejemplo en el artículo 31 de la LFEP, que remite a lo señalados en el artículo 30.2 de la mismo cuerpo legal.

Económica para Europa de las Naciones Unidas)<sup>771</sup>, habitualmente de manera conjunta con Eurostat.

En conclusión: si los servicios estadísticos adoptan todas las medidas y cautelas que la comunidad científica estima pertinentes para garantizar la confidencialidad de los datos amparados por el secreto estadístico en un momento dado, intentando con ello evitar que la difusión de los resultados estadísticos pueda producir supuestos de identificación indirecta de los titulares de tales datos y, con ella, revelación a terceros de los mismos, si de manera puntual un tercero logra esa identificación y revelación y utiliza los datos obtenidos para ocasionar un daño patrimonial a la unidad estadística a la que la información adquirida se refiera, valiéndose para ello de métodos científicos o de artificios técnicos que, por su carácter excepcional y por su novedad, no hubieran sido tenidos en cuenta por dicha comunidad, no se podrá responsabilizar a la Administración estadística de los daños ocasionados, estando, entonces, exenta de indemnizarlos<sup>772</sup>. Podríamos decir, en definitiva, que se trata de un supuesto particular de caso fortuito para el que se prevé un tratamiento idéntico al dispuesto para los eventos calificables de fuerza mayor.

## V. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES ESTADÍSTICAS

Como se expuso al analizar el ámbito subjetivo de aplicación del secreto estadístico, el deber en qué éste consiste tiene una vertiente institucional, referida a la actuación de los servicios estadísticos considerados como Administración Pública, y otra individual, que recae, en primer término –y aunque también pueda afectar a otros sujetos y entidades–, sobre todo el personal estadístico, teniendo tal consideración el dependiente de los servicios estadísticos.

---

<sup>771</sup> La última UNECE - *Work session on statistical data confidentiality* tuvo lugar en Ottawa (Canadá) del 8 al 30 de octubre de 2013. Todos los documentos que fueron objeto de presentación pueden consultarse en <http://www.unece.org/stats/documents/2013.10.confidentiality.html> (última visita: 27/01/2015).

<sup>772</sup> Vid. PÉREZ GÁLVEZ, J. F.: «Responsabilidad por acto sanitario y progreso de la ‘ciencia’ o de la ‘técnica’ (Comentario a la STS de 31 de mayo de 1999, Sala 3.ª, sección 6.ª, recurso de casación n.º 2132/1995, ponente, González Navarro)», ob. cit., pág. 657 y sigs.

El incumplimiento del deber de secreto estadístico se tipifica como una infracción administrativa merecedora de la correspondiente sanción en las distintas leyes estadísticas y los responsables de los hechos constitutivos de tales infracciones serán, ordinariamente, personal funcionario o laboral adscrito a los servicios estadísticos. Su integración en el conjunto orgánico de la correspondiente Administración Pública exige que consideremos la actuación correctiva desarrollada por ésta como el ejercicio de una potestad disciplinaria, que se enmarca en el contexto más amplio de la potestad sancionadora que a aquéllas compete<sup>773</sup> pero que, de hecho, recibe un tratamiento específico y diferenciado del propio de esa potestad punitiva y correctora general. No es de extrañar, pues, que el artículo 48 de la LFEP señale que «el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, en relación con las estadísticas para fines estatales, será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en las normas contenidas en el presente título (el quinto)» (apartado primero), salvo «cuando éstas fueran cometidas por funcionarios públicos o personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas», supuestos en los cuales «las mencionadas infracciones quedarán sujetas al régimen sancionador regulado en la legislación específica que resulte aplicable en cada caso» (apartado segundo). Podemos encontrar previsiones equivalentes en casi todas las leyes estadísticas autonómicas<sup>774</sup>.

La existencia de un derecho disciplinario no es una circunstancia específica y característica de las entidades públicas, sino que, como apuntó VEDEL<sup>775</sup>, es más bien propio de toda agrupación organizada de individuos, persiguiendo el objetivo de asegurar la vida ordenada del grupo. La potestad disciplinaria no es otra que la que derivando de una más general, la potestad correctiva, se ejerce por un funcionario respecto a sus inferiores o subordinados en la jerarquía y como consecuencia de la

---

<sup>773</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: «Régimen disciplinario de los empleados públicos en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 29, 2009, págs. 129 y sigs.

<sup>774</sup> Sirvan de ejemplo el artículo 46.7 de la ley andaluza; el artículo 58.2 de la ley asturiana; el artículo 60.6 de la ley catalana; el artículo 44.6 de la ley foral navarra; o el artículo 45 de la ley estadística valenciana. La ley estadística vasca incorpora, una vez más, una excepción a la orientación general de la normativa estadística, pues en sus artículos 24 y 25 establece un régimen sancionador indiferenciado para las personas integradas o ajenas a la organización administrativa de dicha Comunidad Autónoma. Sin embargo, en esta ocasión no se encuentra sola: ocurre otro tanto con el régimen establecido en el Capítulo IV del Título I de la ley estadística gallega (artículos 32 a 36).

<sup>775</sup> Vid. VEDEL, G. : *Droit Administratif I*, Les Presses Universitaires de France, 4<sup>e</sup> édition augmentée, Paris, 1968, págs. 122 y sigs.



infracción de un mandato administrativo, debiendo desenvolverse sin traspasar los límites que la ley marca<sup>776</sup> y cuyo fundamento debe buscarse en el principio de jerarquía y de mando<sup>777</sup>. Según LORENZO DE MEMBIELA, «la potestad disciplinaria es inherente a la burocracia como sistema mecanicista de organización y así es constatada unánimemente. Es la garantía del mando en un sistema que descansa sobre la jerarquía y la responsabilidad»<sup>778</sup>.

Sea como fuere, los empleados públicos incurren en responsabilidad disciplinaria y, consecuentemente, podrán ser sancionados, por la realización de conductas que impliquen el incumplimiento de sus deberes, de acuerdo con la graduación de las infracciones y de las sanciones que se establezcan normativamente o, en el caso del personal laboral, en los convenios colectivos. El Título VII del EBEP regula la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio en el ejercicio de sus funciones y cargos. En efecto, tal y como establece el artículo 94 del EBEP, las Administraciones Públicas «corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio... en el ejercicio de sus funciones y cargos...»<sup>779</sup>. Hay que incluir, por tanto, tanto al personal funcionario como al personal laboral. El régimen disciplinario de este último, cuando se encuentra al servicio de las Administraciones Públicas, es el previsto, igualmente, en los artículos 93 a 98 del EBEP y, en lo no previsto en la citada norma, habrá de estarse a lo dispuesto en la legislación laboral (artículo 93.4 EBEP). Debe advertirse que el apartado 5 de la Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del

---

<sup>776</sup> Vid. ROYO-VILLANOVA, S. y ROYO-VILLANOVA, A.: *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, ob. cit., pág. 77 y sigs.

<sup>777</sup> Vid. PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo II*, 5.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 518.

<sup>778</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: «Régimen disciplinario de los empleados públicos en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público», ob. cit., pág. 131.

<sup>779</sup> La fórmula utilizada de «corregirán disciplinariamente» ha llevado a la doctrina a entender que en el nuevo Estatuto se consagra una auténtica obligación de aplicar el régimen disciplinario al personal laboral a su servicio, dejando de ser una mera facultad de la Administración Pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo. Vid. QUESADA LUMBRERAS, J. E.: «Régimen disciplinario», en AA. VV. [MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C. (dir.) y OLARTE ENCABO, S. y RIVAS VALLEJO, P. (coord.)]: *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Comares, Granada, 2008, pág. 919; GARCÍA PIÑEIRO, N.: «La responsabilidad disciplinaria del personal laboral de las Administraciones Públicas», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 93, 2011, pág. 343.

Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, establece el sistema de fuentes aplicable al personal laboral, señalando que se rige «además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos del EBEP que así lo dispongan». Por su parte, el apartado 13 previene que el contenido del Título VII del EBEP será de aplicación al personal funcionario y laboral, tal y como se desprende del propio artículo 93.1 del EBEP. Por ello, LORENZO DE MEMBIELA concluye que se unifica en un solo código de responsabilidad disciplinaria indiferenciando el tipo de personal, aunque las lagunas jurídicas se remitirán a la normativa propia del vínculo laboral o funcional que los une a la Organización pública lo que encierra un propósito claro de indiferenciar uno y otro tipo de personal<sup>780</sup>.

No debemos olvidar, tampoco, que la Disposición Final 4.<sup>a</sup> del EBEP<sup>781</sup> modula los efectos de la Disposición Derogatoria Única de la misma norma produciendo una auténtica suspensión *sine die* de las consecuencias de esta última hasta que se desarrolle adecuadamente (legal y reglamentariamente) el Título VII de este cuerpo legal<sup>782</sup>.

La regulación efectiva de un régimen disciplinario resulta imprescindible para asegurar la responsabilidad de los empleados públicos. El informe elaborado por la

---

<sup>780</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: «Régimen disciplinario de los empleados públicos en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público», ob. cit., pág. 131. Añade el autor que la opción por la funcionarización es indubitada en los países de nuestro entorno cultural, poniendo de manifiesto un criterio que procede de sentencias no solo del Tribunal Constitucional (vid. STC de 11 de junio de 1987), sino también del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (STJCE de 12 de febrero de 1974, Sotgiu vs. Bundespos; STJCE de 17 de diciembre de 1980, Comisión vs. Reino de Bélgica, confirmada por la STJCE de 3 de junio de 1986, Comisión vs. República de Francia y STJCE de 3 de junio de 1986, Lawrie-Blum vs. Land Baden-Württemberg).

<sup>781</sup> Apartado tercero: «Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a los establecido en este Estatuto.»

<sup>782</sup> Esto motiva que, para la Administración General del Estado, el apartado 13 de la Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, reconozca expresamente la continuidad de la vigencia del Reglamento del Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, así como los convenios colectivos del personal laboral en todo lo que no resulten incompatibles con lo dispuesto en el Título VII del EBEP, lo cual lleva finalmente a LORENZO DE MEMBIELA a afirmar que «fácil es concluir que hoy por hoy, el régimen jurídico es semejante al presuntamente superado» (en LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: «Régimen disciplinario de los empleados públicos en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público», ob. cit., pág. 131).

Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público partió de la conveniencia de establecer unos mismos principios básicos para todos los empleados públicos, resaltando los problemas que provocaba la aplicación automática y mecánica al régimen disciplinario de los principios y reglas propias del derecho administrativo sancionador general, inspirado en el Derecho Penal. Esos principios están pensados para la tutela de fines públicos o bienes jurídicos de interés general y no para asegurar el buen funcionamiento interno de la organización administrativa, ni de los servicios que presta. La Comisión de Expertos sugirió que para hacer efectivo el régimen disciplinario de los funcionarios públicos sería aconsejable flexibilizar la legislación vigente hasta el momento y aproximarla, en este punto, al derecho laboral<sup>783</sup>. En sentido similar, la jurisprudencia constitucional ha destacado la conveniencia de diferenciar los principios que estructuran la potestad disciplinaria de los que son propios del Derecho Penal<sup>784</sup>, lo que no significa obviar las garantías reconocidas constitucionalmente<sup>785</sup>.

De conformidad con el artículo 94.2 del EBEP, la potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con una serie de principios<sup>786</sup> como el de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, el de proporcionalidad, el de culpabilidad o el de presunción de inocencia. Estos principios serán aplicados por las Administraciones Públicas al corregir disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudieran derivarse de las mismas (artículo 94.1 del EBEP). Pero debe tenerse también en cuenta que los funcionarios públicos o el personal laboral que indujeran a otros a la realización de actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la

---

<sup>783</sup> Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público de abril de 2005, pág. 215. Disponible en [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/funcion\\_publica/estatutobasico/estatuto\\_funcion\\_publica/pr oceso/parrafo/0/Informe-de-la-comision-de-expe.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/funcion_publica/estatutobasico/estatuto_funcion_publica/pr oceso/parrafo/0/Informe-de-la-comision-de-expe.pdf) (última visita: 26/01/2015).

<sup>784</sup> Vid. GARCÍA PIÑEIRO, N.: «La responsabilidad disciplinaria del personal laboral de las Administraciones Públicas», ob. cit., pág. 348.

<sup>785</sup> Vid. Sentencia 61/1990, de 29 de marzo de 1990, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional (Boletín Oficial del Estado núm. 107, de 4 de mayo de 1990), dictada en Recurso de amparo 370-1988, que matiza los principios esenciales del Derecho Penal en los supuestos de responsabilidad disciplinaria.

<sup>786</sup> Estos principios son analizados en profundidad, entre otros por IVARS RUIZ, J.: *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos. Comentarios, doctrina y jurisprudencia Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, págs. 37 a 72.

misma responsabilidad que éstos (artículo 93.2 del EBEP) y que, igualmente, incurrirán en responsabilidad los funcionarios públicos o personal laboral que encubrieren las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos (artículo 93.3 del EBEP).

En este punto nos interesa especialmente tomar en consideración los principios de legalidad y de tipicidad.

La tipicidad está reconocida al más alto nivel normativo en el artículo 25.1 de la Constitución, y consiste en la descripción de las acciones o de las omisiones ilícitas, con indicación de las correspondientes sanciones, tal como reiteradamente ha mantenido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>787</sup>. Las infracciones o faltas, así como las sanciones disciplinarias, en aplicación de este principio, deben estar perfectamente descritas y predeterminadas. La tipicidad opera en el ejercicio de la potestad disciplinaria, de una parte, como una garantía material, respecto de la que la Administración se encuentra en una posición de absoluta sujeción, de acuerdo con las consecuencias que se derivan del artículo 9.1 y 103.1 de la Constitución española; de otra, impide a los órganos administrativos realizar una interpretación extensiva de los supuestos descritos, o utilizar la analogía *in malam partem*, esto es, la aplicación de las normas sancionadoras fuera o más allá de los casos y de los límites estrictamente establecidos por ellas.

El principio de legalidad, recogido en el artículo 94.2.a) del EBEP es diferente del principio de tipicidad; son inseparables, sí, pero responden a distintas necesidades, lo

---

<sup>787</sup> Véanse, entre otras, las SSTC 2/1981, de 30 de enero de 1981, Sala Primera (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981; Recurso de amparo 90-1980); 62/1982, de 15 de octubre de 1982, Sala Primera (BOE núm. 276, de 17 de noviembre de 1982; Recurso de amparo 185-1980 y 402-1981); 182/1990, de 15 de noviembre de 1990, Sala Primera (BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 1990; Recurso de amparo 437-1988). El Tribunal Supremo recuerda que «la jurisprudencia insiste en que el acto u omisión castigados tienen que hallarse claramente definidos como faltas administrativas, siendo exigible la perfecta adecuación de las circunstancias objetivas determinantes de la ilicitud por una parte y las personas que a su vez determinan la imputabilidad» (Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1987, citada en el Antecedente de Hecho Cuarto de la STS 14192/1989, de 9 de octubre de 1989, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo).

que es destacado por el Tribunal Supremo en diversas ocasiones<sup>788</sup>. Éste entiende que en su propia jurisprudencia y en la del Tribunal Constitucional se ha visto en el principio de legalidad una doble garantía: una de orden material y alcance absoluto, referida tanto al ámbito estrictamente penal como administrativo, que refleja la importancia de la seguridad jurídica en dichos campos limitativos de derechos y que supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas infractoras y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; otra de carácter formal, relativa a la exigencia de que exista una norma de rango jerárquico suficiente. En fin, el principio de legalidad se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, pero para la tipicidad se requiere algo más, la precisa definición de la conducta que la ley considera sancionable, siendo, en definitiva, el medio de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica.

Dada la remisión al régimen sancionador regulado en la legislación específica aplicable en cada caso y por la exigencia derivada de los principios de legalidad y tipicidad cabría preguntarse: ¿está el quebrantamiento del secreto estadístico tipificado entre las infracciones enumeradas por el EBEP?

La respuesta, en principio, muy bien podría ser positiva. El artículo 95.2 .e) dispone que serán faltas muy graves «la publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función».

La normativa anterior al EBEP sólo se refería como falta muy grave, a la publicación o utilización indebida de secretos oficiales, declarados y clasificados como tales<sup>789</sup>. El nuevo tipo del EBEP es, por tanto, más amplio e indefinido pues, como

---

<sup>788</sup> Entre otras en la STS 8254/1999, de 20 de diciembre de 1999, de la Sala de lo Contencioso, Sección 4.<sup>a</sup> (Recurso núm.: 429/1997), o en la STS 5471/2001, de 26 de junio de 2001, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, Sección 7.<sup>a</sup>, dictada en el Recurso de Casación núm. 842/1995.

<sup>789</sup> Así, en el artículo 31.1.e) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y artículo 6.e) del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

señala SANCHEZ MORÓN, puede referirse a cualesquiera otros documentos o informaciones oficiales a los que el empleado público haya tenido acceso por razón de su cargo. Lo que se sanciona, pues, es la infracción del deber de discreción o reserva, que antes se consideraba simple falta grave en la legislación general del Estado<sup>790</sup>. El elemento esencial del tipo vigente es actualmente lo «indebido» de la publicación o utilización, lo que debe ponerse en conexión con el deber o principio establecido en el artículo 53.12 del EBEP, que obliga a los empleados públicos a guardar secreto no sólo de las materias clasificadas como secreto oficial u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, sino también a mantener la debida discreción sobre los asuntos de que conozcan por razón de su cargo<sup>791</sup>.

Este tipo ha merecido las críticas de un sector de la doctrina administrativista<sup>792</sup> al estimar que choca con las modernas tendencias orientadas hacia la transparencia administrativa; que se trata de un tipo abierto, no suficientemente ajustado a las exigencias del principio de tipicidad –con las posibles consecuencias de indefensión–; y que por esta misma razón, dada la pluralidad de conductas que cabe incluir en esta infracción, cada una de ellas con muy diversa trascendencia, que podría atentar contra el principio de proporcionalidad.

Este último debe ser entendido como la observancia de una debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable (y la que efectivamente se aplica)<sup>793</sup> resultando aplicable tanto a la clasificación de las

---

<sup>790</sup> AA. VV. (Director: SÁNCHEZ MORÓN, M.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2.ª edición, Lex Nova, Valladolid, 2008, pág. 548.

<sup>791</sup> *Ibidem*, pág. 548.

<sup>792</sup> Sirva de ejemplo la opinión de LORENZO DE MEMBIELA para el que se trata de un tipo abierto en tanto que cualquier documento administrativo cabe ser subsumido en este tipo, lo que genera una clara indefensión (LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: «Régimen disciplinario de los empleados públicos en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público», *ob. cit.*, pág. 131 y sigs.).

<sup>793</sup> El principio de proporcionalidad de las sanciones persigue la debida congruencia o correspondencia entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida en atención a las circunstancias personales del infractor, las objetivas de la actividad desarrollada y la entidad de la infracción. Es extraído de los artículos 1.1 y 10 de la Constitución española, por cuanto la desproporcionalidad de una sanción atenta contra la dignidad humana. Resulta inherente al Estado de Derecho y constituye un verdadero canon de constitucionalidad de la actuación de los Poderes Públicos. Para la Sentencia 62/1982, de 15 de octubre, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional (Recursos de amparo núm. 185/1980 y 402/1981) publicada en el Suplemento al BOE núm. 276, de 17 de noviembre de 1982, se trata de un «principio general del derecho», formulado como un «concepto jurídico indeterminado» (Fundamento Jurídico quinto); la proporcionalidad exige un juicio ponderativo que verifique si las medidas aplicadas son

infracciones y sanciones como a su aplicación. El EBEP no lo define, pero habría que entender que el legislador lo ha tenido en cuenta al incluir la conducta descrita en su artículo 95.2.e) entre las faltas muy graves, sirviendo también de inspiración a la previsión del artículo 95.3 sobre la tipificación de las faltas graves y la del artículo 96.3, respecto del alcance de las sanciones.

Pues bien, respecto a la conducta tipificada por el artículo 95.2.e) del EBEP, se podría argumentar que la descripción es tan genérica que puede dar lugar a que un empleado público incurra en una falta muy grave por la publicación, pero sobre todo por la utilización para fines distintos de los inicialmente previstos, de documentos o informaciones a los que tenga acceso por razón de su cargo que, en realidad, carecen de verdadera importancia, no produciendo consecuencias realmente dañosas ni para la Administración Pública ni para terceros, lo que entonces provocaría, cualquiera que fuera la sanción propia de las faltas muy graves que se le impusiese, que se estuviera aplicando una medida desproporcionada. Pero tales críticas son fácilmente soslayables por lo que se refiere a la tipificación como infracción administrativa de carácter disciplinario de las conductas consistentes en la violación del deber de mantenimiento del secreto estadístico si se entiende que aquella no se produce mediante el citado artículo 95.2.e) del EBEP, sino a través de los preceptos que tipifican las infracciones administrativas en materia estadística.

La justificación de esta circunstancia no entraña dificultad alguna. Desde la perspectiva del EBEP, porque la relación de las faltas muy graves del artículo 95.2 no debe considerarse exhaustiva; no cabe interpretar otra cosa a la vista de lo dispuesto en el artículo 93.4<sup>794</sup> del EBEP, pero sobre en el artículo 95.2.p) cuando dispone que

---

necesarias y adecuadas al fin perseguido (Fundamento Jurídico sexto). Se exige, en cualquier caso, una adecuación de la injerencia para un fin legítimo y la necesidad de la intervención, un equilibrio entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos ponderando la gravedad de las sanciones. Vid. AA. VV. (Director: SÁNCHEZ MORÓN, M.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2.<sup>a</sup> edición, Lex Nova, Valladolid, 2008, pág. 545; GARCÍA PIÑEIRO, N.: «La responsabilidad disciplinaria del personal laboral de las Administraciones Públicas», ob. cit., pág. 348 y sig.; o LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: «Régimen disciplinario de los empleados públicos en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público», ob. cit., pág. 131 y sigs.

<sup>794</sup> «El régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente Título, por la legislación laboral». Reflexiona al respecto GARCÍA PIÑEIRO, N.: «La responsabilidad disciplinaria del personal laboral de las Administraciones Públicas», ob. cit., pág. 352, con respecto a la aplicación supletoria del régimen disciplinario previsto en el Estatuto de los Trabajadores, si cabe que todas aquellas

también serán faltas muy graves «las que queden tipificadas como tales en Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso del personal laboral». Desde el punto de vista de las distintas leyes estadísticas, tanto la estatal como las autonómicas, porque la remisión que se hace a la normativa reguladora del régimen disciplinario para el supuesto de que las infracciones administrativas en materia estadística fueran cometidas por empleados públicos adscritos a la organización de los respectivos servicios estadísticos<sup>795</sup> debe entenderse realizada a los preceptos que regulan el específico procedimiento a tramitar y las sanciones aplicables, no exclusivamente a los que tipifican las infracciones disciplinarias<sup>796</sup>.

Al aceptar que la tipificación es realizada por las diversas normas estadísticas se elude cualquier problema relacionado con los principios de legalidad, tipicidad o proporcionalidad.

Respecto al primero, debemos afirmar que, efectivamente, se cumple la doble garantía material y formal en que éste se traduce: se da cumplida efectividad a la exigencia de orden material pues existe una predeterminación normativa de las conductas infractoras, permitiendo a sus destinatarios saber a qué atenerse con suficiente grado de certeza sobre qué conductas se consideran infracciones y qué responsabilidad y eventuales sanciones pueden acarrear; el requisito formal que exige que la descripción de las conductas se realice mediante normas que dispongan del suficiente rango legal se cumple a todas luces, pues la tipificación se realiza mediante las respectivas leyes estadísticas reguladoras de los diferentes sistemas de información estadística existentes.

---

conductas tipificadas en el art. 54.2 ET como merecedoras de la sanción máxima de despido, y no previstas en el Estatuto Básico ni en los convenios aplicables, puedan considerarse igualmente causa de despido para el personal laboral de las distintas Administraciones Públicas aunque no se contemplen expresamente. Estima que la respuesta debe ser afirmativa en el sentido de entender aplicable supletoriamente la legislación laboral –tal y como dispone el art. 93.4 EBEP – sin necesidad de que exista una recepción convencional de la infracción.

<sup>795</sup> Remisión que realizan la mayor parte de las leyes estadísticas, como la LFEP en su artículo 48.2; la ley andaluza, en su artículo 46.7; la ley asturiana, en su artículo 62; el artículo 44.6 de la ley foral navarra, etc.

<sup>796</sup> En tal sentido, se manifiesta con toda claridad el artículo 60.6 de la ley estadística catalana: «A las infracciones cometidas por funcionarios públicos o por personal laboral al servicio de las administraciones públicas, sin perjuicio de lo que establece el artículo 59, no les son aplicables las sanciones establecidas por este artículo, ya que están sujetas al régimen sancionador regulado por la legislación específica que en cada caso proceda».



Por lo que se refiere al principio de tipicidad, aunque éste requiera la precisa definición de la conducta que la ley considera sancionable, no resulta vulnerado pese a que la descripción del comportamiento ilícito se limite a un escueto «incumplimiento del deber de observar el secreto estadístico», puesto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que no se vulnera la exigencia de *lex certa* por la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma<sup>797</sup>. Puede que esta remisión no se haga expresamente, pero qué duda cabe que sí opera implícitamente: si violar el secreto estadístico implica la comisión de una falta disciplinaria habremos de acudir a las normas que definan o describan en qué consiste tal secreto estadístico para determinar cuál es la conducta sancionable.

Por último, tampoco el principio de proporcionalidad se ve afectado aunque sistemáticamente las leyes estadísticas clasifiquen esa infracción como falta «muy grave». Y es que no puede llevarnos a otra conclusión el juicio ponderativo que debe efectuarse acerca de las circunstancias objetivas de la conducta realizada que tenga encaje en la descripción del tipo y, sobre todo, en torno a la entidad de la infracción. Observemos en qué medida se verifican algunas de las circunstancias que el EBEP menciona a los efectos de la tipificación de las faltas graves por las posteriores leyes de la función pública que desarrollen el Estatuto o para la determinación del alcance de la sanción a imponer, circunstancias que han de orientar, sin duda, el enjuiciamiento de la proporcionalidad debida.

En primer término, la violación del secreto estadístico por los empleados públicos implica la divulgación, revelación o difusión de datos personales o individualizados protegidos, lo que sólo puede realizarse de una manera voluntaria, intencionada, especialmente dirigida a esos fines ilegítimos, o mediando un grado tal de descuido o negligencia que resulta absolutamente intolerable e incompatible con el normal desarrollo de las funciones encomendadas al personal adscrito a los servicios estadísticos. Puesto que las distintas normas estadísticas establecen el régimen del

---

<sup>797</sup> Fundamento Jurídico 5.º de la STC 219/1989, de 21 de diciembre (Recurso de amparo núm.: 1440/1987).

secreto estadístico configurándolo como un auténtico eje vertebrador del desarrollo de la función estadística pública, las Administraciones estadísticas actúan en consecuencia, haciendo firmar compromisos expresos de confidencialidad a los funcionarios o, junto con esto último, incluyendo la referencia al secreto estadístico como una de las obligaciones esenciales en el clausulado del contrato que el personal laboral suscriba al vincularse con dichas entidades. De ello se desprende que, por un lado, la legalidad se vulnera de un modo flagrante, sin dejar margen a la ambigüedad; por otro, que el empleado público infractor no puede alegar ignorancia o desconocimiento de la ilegalidad de su actuación, no ya porque, tal y como señala el artículo 6.1 del Código Civil, la ignorancia de las leyes no exima de su cumplimiento, sino porque las Administraciones estadísticas se preocupan continuamente de que entre su personal no haya lugar a tal desconocimiento en este punto.

En segundo término, como se ha venido defendiendo de manera justificada, el secreto estadístico tiene por fundamento la misma existencia de la función estadística pública, y por finalidad, posibilitar el adecuado desarrollo de la misma, mientras que la misión de los servicios estadísticos es la de proporcionar a la sociedad unos datos que permitan –tanto si se trata de los ciudadanos individualmente considerados, como de los gobernantes que la dirigen– adoptar decisiones informadas, lo que si no garantiza su acierto, sí es requisito indispensable para que éste pueda alcanzarse. El desenvolvimiento de la actividad estadística depende en gran medida de la colaboración del cuerpo social en su realización, colaboración que, aunque redunde en su propio beneficio, no puede basarse sin más en la esperanza de que se genere una situación de conocimiento que favorezca sus decisiones vitales. Requiere fomentar la convicción de que la colaboración es necesaria para lograr resultados de calidad así como de la propia importancia de éstos, la confianza en los procedimientos estadísticos empleados para obtenerlos y la garantía de que ningún perjuicio se derivará para el informante por los datos suministrados dado que sólo se utilizarán para finalidades estadísticas. El conocimiento general de que el secreto estadístico de unos datos que debieran haberse protegido por las Administraciones estadísticas ha sido violado supone un perjuicio para el interés público, pues si los sujetos que integran el cuerpo social entienden que los datos que proporcionan pueden ser utilizados para finalidades distintas de las estadísticas –aunque

lo sean ilegítimamente–, serán mucho más reticentes a proporcionar su colaboración ya que de ella, en última instancia, pueden derivarse consecuencias perjudiciales para ellos mismos; y es que éstas les afectarán individualmente, no como un colectivo sobre el que se ejerce una *macroacción*, una política diseñada en función de la información estadística. Sin la colaboración de la comunidad, la calidad y fiabilidad de los resultados estadísticos se ve seriamente comprometida; así pues, la gravedad del daño infligido al interés público es incuestionable.

Por último y muy relacionado con lo anterior, pese a que los infractores sean los empleados públicos al servicio de una Administración estadística, la imagen pública de ésta sufre un importante descrédito; al fin y al cabo, aunque el secreto estadístico deba ser considerado un pilar fundamental del conjunto de la actividad estadística oficial, lo cierto es que los servicios estadísticos no han adoptado las medidas precisas, o al menos las suficientes, para evitar que semejante quebrantamiento se produzca. Pero aún cabría añadir otra consideración: el descrédito de la Administración estadística sería todavía mayor si, una vez detectada la violación del secreto estadístico e identificado el empleado público responsable de la infracción, la sanción que se le aplica no es acorde a la importancia que se le presupone al deber infringido. No se trata de imponer una sanción ejemplarizante sino de alcanzar el adecuado equilibrio entre ésta y la gravedad de una conducta que implica un ataque directo contra una de las instituciones esenciales de la función estadística pública: estaríamos hablando, en definitiva, de corolarios necesarios del principio de proporcionalidad que rige en el régimen disciplinario de los empleados públicos.

Estas infracciones podrán ser sancionadas con la aplicación de las medidas previstas, con carácter general, en el artículo 96.1 del EBEP. Este precepto reduce a seis las modalidades de sanción, pero admite la posibilidad de que se incorpore «cualquier otra que se establezca por Ley». A pesar del silencio del EBEP al respecto, debe entenderse que las sanciones para el personal laboral podrán completarse a través de las

previsiones de los convenios colectivos, como consecuencia del carácter supletorio que el artículo 93.4 del EBEP otorga a la legislación laboral<sup>798</sup>.

Según el artículo 96.1 del EBEP las posibles sanciones a imponer por las faltas cometidas por el personal al servicio de las Administraciones Públicas<sup>799</sup> (además de aquéllas que vengan establecidas por normas de rango legal) serán las de separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento; el despido disciplinario del personal laboral, que comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban; la suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de seis años<sup>800</sup>; traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca<sup>801</sup>; demérito, que consistirá en la penalización a efectos de

---

<sup>798</sup> Vid. la opinión sobre la cuestión de SÁNCHEZ MORÓN en AA. VV. (Director: SÁNCHEZ MORÓN, M.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, ob. cit., pág. 550; y de GARCÍA PIÑEIRO, N.: «La responsabilidad disciplinaria del personal laboral de las Administraciones Públicas», ob. cit., pág. 354.

<sup>799</sup> Para el personal funcionario de la Administración del Estado, el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, establecía en su artículo 14: «Por razón de las faltas a que se refiere este Reglamento, podrán imponerse las siguientes sanciones: a) Separación del servicio. b) Suspensión de funciones. c) Traslado con cambio de residencia. d) [este apartado fue derogado por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992]. e) Apercibimiento.»

<sup>800</sup> El artículo 16 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, limitaba la imposición de la sanción de suspensión de funciones para supuestos de faltas muy graves o graves. La suspensión impuesta por falta muy grave podría extenderse a los seis años como máximo y a los tres años como mínimo. Sin embargo, el artículo 96.1.c) del EBEP, aunque mantiene el máximo de seis años, no prevé límites mínimos. La regla de los tres años como sanción de suspensión mínima para las faltas muy graves debería entenderse abolida en virtud de lo dispuesto en el apartado tercero de la Disposición Final Cuarta del EBEP. Para el personal laboral serán los Convenios Colectivos los que concreten la citada sanción, estableciéndose duraciones superiores a medida que se eleva la gravedad de la sanción. La duración máxima prevista en el EBEP supera ampliamente la prevista en los convenios tanto de las empresas privadas como de las entidades públicas. Por ejemplo, el artículo 79 del III Convenio Colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado (BOE de 12 de noviembre de 2009) establece una sanción de 2 días de suspensión para las faltas leves, de 3 días a 3 meses para las graves y, de 3 meses y un día a 6 meses para las muy graves. Dado que el rango de plazos establecido por el III Convenio Colectivo único está dentro de los límites que señala el EBEP habrá que estimar que continúan plenamente vigentes. Lo que viene a significar que si se sanciona por violación del secreto estadístico a personal laboral al servicio de la Administración General del Estado con una suspensión de empleo y sueldo, lo más seguro es que la duración de esta medida sea muy inferior que la que se impondría a un funcionario de la misma Administración Pública por los mismos hechos.

<sup>801</sup> Como en la suspensión de funciones, el artículo 16 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero limitaba la sanción que prevenía, limitada al traslado si implicaba cambio de residencia, al castigo de las faltas muy graves o graves. Los funcionarios sancionados con traslado con cambio de residencia no podrían obtener nuevo destino por ningún procedimiento en la localidad desde la que fueron trasladados durante tres años, cuando la sanción fuera impuesta por falta muy grave, y durante uno cuando hubiera correspondido a la

carrera, promoción o movilidad voluntaria<sup>802</sup>; y apercibimiento<sup>803</sup>. Las dos primeras de esta relación, esto es, la de separación del servicio para los funcionarios y el despido disciplinario para el personal laboral, sólo podrán imponerse en caso de comisión de faltas muy graves. Como las violaciones del deber de secreto estadístico constituyen infracciones que deben clasificarse en la categoría a la que corresponde la máxima gravedad, podrán sancionarse con estas rigurosas medidas.

El EBEP, en fin, incluye un catálogo flexible de sanciones indicando los tipos que se pueden aplicar, pero dejando que sean las leyes de la función pública que lo desarrollen o los convenios colectivos<sup>804</sup>, para el caso del personal laboral, los que precisen la modalidad de sanción y la extensión con que se puede imponer en cada caso. En materia de sanciones el EBEP actúa como legislación básica, abriendo la posibilidad de que se introduzcan y delimiten otros tipos de sanciones por otras normas legales o sectoriales. No obstante, debe entenderse que esta norma establece una garantía básica consistente en que la sanción más rigurosa para el personal funcionario sea la separación del servicio, y para el personal laboral, el despido disciplinario<sup>805</sup>, y sólo para supuestos de comisión de faltas muy graves<sup>806</sup>.

---

comisión de una falta grave, computándose dichos plazos desde el momento en que el traslado se llevó a cabo.

<sup>802</sup> La sanción de demérito, al igual que la de traslado sin cambio de residencia suponen novedades introducidas por el EBEP con respecto a lo inicialmente previsto por el Real Decreto 33/1986.

<sup>803</sup> Según el artículo 17 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, las faltas leves sólo podrían ser corregidas con esta sanción de apercibimiento.

<sup>804</sup> Cabe mencionar que algún convenio incorpora expresamente previsiones del Estatuto de los Trabajadores, que en sí mismo ya resulta aplicable supletoriamente, de acuerdo con lo indicado por el artículo 93.4 del EBEP. Es el caso del artículo 79.3 del III Convenio Colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado, que incorpora el texto del artículo 58.3 del Estatuto de los Trabajadores relativo a que «no se podrán imponer sanciones que consistan en la reducción de las vacaciones u otra minoración de los derechos al descanso del trabajador o multa de haber».

<sup>805</sup> Así opina GARCÍA PIÑEIRO, N.: «La responsabilidad disciplinaria del personal laboral de las Administraciones Públicas», ob. cit., pág. 354.

<sup>806</sup> Para equiparar la sanción por despido con la de separación de funciones previsto para los funcionarios públicos, el artículo 96.2 del EBEP dispone que «procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente», al igual que ocurre en los supuestos de separación de servicio que no hubieren adquirido firmeza. Sin embargo la equiparación es relativa puesto que la separación del servicio impide volver a ser funcionario de carrera para toda la vida; por el contrario, el despido disciplinario viene a suponer la inhabilitación para ocupar un puesto de trabajo con funciones similares.

## VI. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE PERSONAS QUE NO ESTÁN INTEGRADAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Existen supuestos en los que el deber de preservar el secreto estadístico de determinados datos recae sobre personas o entidades ajenas a la organización administrativa. En cuanto sujetos obligados, su conducta habrá de ajustarse al contenido del deber que les afecta; de no hacerlo así, éste se considerará infringido dando lugar a una serie de responsabilidades que pueden ser penales (si la infracción constituye un ilícito de tal naturaleza), civiles (por los daños y perjuicios que sus actos hubieran podido generar) o administrativas.

Vamos a referirnos, en concreto, a esta última modalidad, la responsabilidad administrativa. Se incurre en ella cuando se realiza una conducta que ha sido previamente descrita como infracción administrativa por la normativa correspondiente. Sin embargo, puesto que estamos tratando de individuos o entidades que ni forman parte ni se integran en la estructura administrativa, no cabe hablar de responsabilidad disciplinaria; se trata, por el contrario, de aquella otra responsabilidad que las Administraciones públicas pueden exigir en el ejercicio de una potestad sancionadora de orden más general que tengan atribuida.

A partir de esta base debemos considerar dos aspectos relacionados con el secreto estadístico: en primer lugar, como bien sabemos, el quebrantamiento del secreto estadístico está recogido por todas las leyes estadísticas como una falta administrativa en materia estadística, clasificándola, además, entre las infracciones muy graves; en segundo lugar hay que preguntarse quiénes son los individuos o entidades que pueden estar sujetos a responsabilidad administrativa por comisión de la falta consistente en la vulneración del deber de mantenimiento del secreto estadístico, responsabilidad que, no obstante, no es de naturaleza disciplinaria. La respuesta será, como es obvio, que pueden incurrir en tal responsabilidad todos los sujetos pasivos del deber de secreto estadístico que, sin embargo, no se integran en organización administrativa alguna.

Son tres los supuestos en los que podemos encontrar semejante combinación de circunstancias. Para empezar, es el caso de los individuos que, habiendo estado integrados en la organización administrativa estadística, ya no lo están. Toda la normativa estadística establece la cautela de someter a las obligaciones derivadas del secreto estadístico a los sujetos que habiendo sido obligados principales y directos por su condición de empleados públicos, han dejado de prestar sus funciones como tales<sup>807</sup>, sin especificar las causas de tal terminación: jubilación, excedencia para prestar servicios en el sector privado, etc.

También es el caso, en segundo término, de las personas físicas o jurídicas ajenas a las respectivas Administraciones Públicas, que colaborando con éstas de manera temporal en el desarrollo de la actividad estadística oficial, tengan acceso por razón de dicha colaboración a los datos protegidos (como dispone el artículo 17.3 de la LFEP). De manera análoga a la del supuesto de los que han dejado de prestar sus funciones como empleados públicos, el deber de guardar el secreto estadístico se mantiene después de concluida la vigencia de los instrumentos jurídicos en cuya virtud se preste la citada colaboración (artículo 17.4 de la LFEP)<sup>808</sup>.

Las sanciones serán impuestas en virtud de procedimiento sancionador instruido al efecto, al tratarse de medidas que se adoptan como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves. En función del momento de la promulgación de las respectivas

---

<sup>807</sup> Este es el motivo por el que el apartado quinto del artículo 20 del Reglamento (CE) 223/2009, tras señalar que los funcionarios y demás personal de los institutos nacionales de estadística y otras autoridades que tengan acceso a datos confidenciales estarán obligados a respetar dicha confidencialidad, incluye el inciso «incluso después de haber cesado en sus funciones», o por el que el apartado cuarto del artículo 17 de la LFEP dispone que el deber de guardar el secreto estadístico «se mantendrá aun después de que las personas obligadas a preservarlo concluyan sus actividades profesionales o su vinculación a los servicios estadísticos». Reproducido en términos similares en casi todas las leyes estadísticas autonómicas, como en el artículo 14.2 de la ley asturiana; en el artículo 12.2 de la ley balear; en el artículo 22.1 de la ley canaria; el artículo 24.2 de la ley catalana; el artículo 26.1 de la ley gallega; el artículo 20.1 de la ley madrileña; etc. Hemos encontrado dos excepciones a cuanto venimos diciendo que, con toda seguridad, son producto más de un olvido que de una voluntad real del legislador de limitar de este modo la vigencia del deber del secreto estadístico. Se trata de la ley vasca, cuyo artículo 22 no hace mención alguna a la extensión de los efectos del secreto estadístico una vez finalizada la vinculación de los empleados públicos con la organización administrativa, y la ley andaluza, cuyo artículo 12 padece de la misma carencia, aunque, sin embargo, en el artículo 13 sí incluye un inciso de esas características para «las personas físicas o jurídicas ajenas a la Administración Andaluza, que colaboren con ésta temporalmente en actividades estadísticas como consecuencia de contratos, acuerdos o convenios», pues se añade que «la obligación se mantiene aun después de concluir éstos».

<sup>808</sup> Con más claridad, incluso, se expresa el artículo 13 de la ley andaluza; el artículo 20.2 de la ley madrileña; el artículo 26.2 de la ley gallega; los artículos 24 y 31 de la ley catalana, etc.

leyes estadísticas se prevé la aplicación directa de la Ley de Procedimiento Administrativo o del procedimiento regulado en la normativa correspondiente, que respetarán en todo caso los principios que deben regir el ejercicio de la potestad sancionadora según la LPAC. Tratándose de la función estadística pública estatal, el expediente sancionador se tramitará de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, en desarrollo de lo señalado en el Título IX de la citada Ley<sup>809</sup>. Puesto que la LFEP clasifica el incumplimiento del deber de secreto estadístico como infracción muy grave [artículo 50.2.a)], le corresponderá la sanción señalada en el artículo 51.1, esto es, multa de 500.001 a 5.000.000 de pesetas<sup>810</sup>.

Debemos llamar la atención sobre el siguiente aspecto: dos de las leyes estadísticas más antiguas que continúan vigentes, esto es, las de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Galicia, al igual que la LFEP, clasifican las infracciones administrativas en materia estadística simplemente como muy graves, graves o leves, previendo para cada categoría las correspondientes sanciones<sup>811</sup> y dejando claro que éstas no se aplican cuando se trate de empleados públicos, pues en tal caso habrá de acudir a la normativa del régimen disciplinario<sup>812</sup>. Sin embargo, a partir de la promulgación de las leyes valenciana y canaria, comenzó a hacerse una clasificación doble de las infracciones administrativas en materia estadística, en función de un doble

---

<sup>809</sup> Aunque, precisamente, la LFEP es una de las leyes aprobadas antes que la Ley 30/1992, lo que motiva el tenor literal de su artículo 54.1: «El Instituto Nacional de Estadística no podrá imponer sanciones muy graves o graves sino en virtud de expediente instruido al efecto, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo II del Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo».

<sup>810</sup> Según el apartado cuarto del artículo 51 de la LFEP, la cuantía de las sanciones establecidas «se graduará atendiendo, en cada caso, a la propia gravedad de la infracción, a la naturaleza de los daños y perjuicios causados y a la conducta anterior de los infractores».

<sup>811</sup> En la ley andaluza, las infracciones muy graves se sancionan con multa de 500.001 a 5.000.000 de pesetas (artículo 46.3); en la ley gallega, con multa de 250.001 a 1.000.000 de pesetas;

<sup>812</sup> La ley estadística más antigua, la del País Vasco, establece un modelo propio y completamente diferente del de la LFEP, la ley andaluza o la ley gallega, puesto que, por un lado, no clasifica expresamente las infracciones en función de su gravedad (aunque de hecho, sí lo hace, estableciendo una escala en las cuantías de las multas aplicables) y por otro, no excluye de su posible imposición a los empleados públicos. Sobre el quebrantamiento del secreto estadístico se prevén sanciones en el artículo 25.2 y 3. Concretamente, según el apartado segundo: «Serán sancionadas con multa comprendida entre cincuenta mil una y doscientas cincuenta mil pesetas las siguientes infracciones: c) Las que tengan por objeto el incumplimiento del deber de secreto estadístico cuando no estén contempladas en el apartado 3». Y según el apartado tercero: «Serán sancionadas con multa comprendida entre doscientas cincuenta mil una y un millón de pesetas las siguientes infracciones: c) Las que tengan por objeto el incumplimiento del deber de secreto estadístico cuando se ocasione algún perjuicio a los interesados, a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi o a otras personas».



criterio: por la gravedad de las infracciones (muy graves, graves y leves) y por los sujetos infractores. De acuerdo con este segundo criterio se distinguía entre infracciones que podían ser cometidas por los administrados y aquellas otras que podían imputarse a personas o entidades que participasen de alguna forma o en alguna de las fases del procedimiento estadístico. El incumplimiento del deber del secreto estadístico, a partir de ese momento, comenzó a clasificarse como una infracción muy grave que no podía ser cometida por los simples administrados. Esta doble clasificación genera problemas aplicativos en los casos valenciano y canario porque la conclusión a la que podría llegarse sería la de que el secreto estadístico se impone a sujetos que no tienen la condición de empleados públicos, pero que el incumplimiento de tal deber, si no se está integrado en la estructura de la correspondiente Administración estadística, no es sancionable.

Esta deficiencia fue corregida en leyes estadísticas posteriores, que pese a clasificar las infracciones estadísticas no sólo por la gravedad, sino también por el sujeto infractor, pasaron a distinguir entre las infracciones de los obligados a prestar colaboración y las de los que realizan actividad estadística, entre las que se incluirían «las infracciones imputables a unidades que realizan actividad estadística regulada por la presente Ley, las cometidas por su personal y las faltas cometidas por las personas físicas o jurídicas que colaboren con aquéllas en virtud de acuerdos, convenios o contratos»<sup>813</sup>.

Ordinariamente, a las personas físicas o jurídicas que colaboren con las unidades que realizan actividad estadística oficial en virtud de acuerdo, convenio o contrato, que cometan la falta consistente en el incumplimiento del deber de mantenimiento del secreto estadístico, se les impondrán las mismas sanciones que las previstas para las infracciones muy graves cometidas por los administrados como obligados a prestar colaboración a los servicios estadísticos mediante el suministro de informaciones.

---

<sup>813</sup> Artículo 44 de la ley estadística madrileña. En sentido análogo se pronuncia el artículo 62 de la ley asturiana; el artículo 45.1 de la ley balear; el artículo 48 de la ley cántabra; el artículo 59.1 de la ley catalana; etc.

Sólo cabe añadir que el problema que ya se apuntó en la ley valenciana y canaria se reproduce en aquellas otras leyes que amplían el colectivo de las personas obligadas por el deber de secreto estadístico a aquellos sujetos que tuvieran conocimiento de datos protegidos por el incumplimiento de dicho deber por los inicialmente obligados. Nos estamos refiriendo, en concreto, a la ley asturiana, la extremeña y la riojana, dado que aunque la redacción empleada para referirse a los infractores a los que pueden imputarse las faltas propias de los que realizan actividad estadística mejora ostensiblemente la que utilizaba la ley canaria incluyendo a «las personas físicas o jurídicas que colaboren con aquéllas en virtud de acuerdos, convenios o contratos», en tal categoría no debería incluirse a quienes de ningún modo participan en el proceso estadístico, sólo por el hecho de que quien sí lo hace incumpla el deber que le incumbe por la condición que ostenta. Nos encontramos, pues, ante nuevos casos de personas obligadas por el secreto estadístico para las que, en principio, no se prevé sanción alguna en el supuesto de que lo quebranten.

## VII. EL INCUMPLIMIENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO POR EMPRESAS COLABORADORAS Y LOS EFECTOS SOBRE SUS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Como se ha señalado reiteradamente, están también obligadas por el deber de preservar el secreto estadístico cuantas personas, físicas o jurídicas, tengan conocimiento de datos amparados por aquél con ocasión de su participación con carácter eventual en cualquiera de las fases del proceso estadístico en virtud de contrato, acuerdo o convenio de cualquier género<sup>814</sup>. La forma más habitual en la que terceros ajenos a la organización de la Administración estadística colaboran en el desarrollo del proceso estadístico, teniendo por ello acceso a datos protegidos por el secreto estadístico, será mediante la adjudicación del correspondiente contrato administrativo de servicios en el que se especificarán las prestaciones que la empresa externa se compromete a ejecutar. De acuerdo con el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por

---

<sup>814</sup> Como establece el artículo 17.3 de la LFEP y preceptos análogos de las leyes estadísticas autonómicas.

el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>815</sup> (TRLCSP, en adelante), son contratos de servicios «aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro».

El mantenimiento del secreto estadístico impone al contratista adjudicatario una serie de prohibiciones en los mismos términos que si del personal adscrito a los propios servicios estadísticos se tratase, en esencia la de no difundir en ningún caso los datos protegidos, cualquiera que sea su origen. La violación de esta obligación por parte del contratista implica, evidentemente, el quebrantamiento del secreto estadístico y de ahí, que la colaboración para la que se adjudicó el contrato de servicios no se haya llevado a cabo en la forma exigida por la legislación estadística. El TRLCSP distingue, como ya lo hacía el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>816</sup>, entre los incumplimientos del contratista sin consecuencias resolutorias del contrato y los que, por el contrario, facultan a la Administración contratante para optar entre su continuidad o su resolución, sin perjuicio, si se elige la continuación de la vigencia del contrato, de la imposición al contratista de las penalidades que pudieran proceder y la exigencia de responsabilidad por los daños causados. Para que la Administración tenga a su disposición esa doble vía de actuación que incluye la resolución del contrato, el incumplimiento del contratista debe verificarse sobre obligaciones que hayan de considerarse «esenciales»<sup>817</sup> para la ejecución del contrato. Según el artículo 223 del TRLCSP, son causas de resolución del contrato, entre otras, «la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista y el incumplimiento del plazo señalado en la letra c) del apartado 2 del artículo 112» [letra d)], «el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato» [letra f)] y «las establecidas expresamente en el contrato» [letra h)].

---

<sup>815</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

<sup>816</sup> Aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 148, de 21 de junio de 2000.

<sup>817</sup> El carácter esencial de la obligación cuyo incumplimiento justifica la ruptura del contrato fue introducida durante la tramitación parlamentaria de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 119, de 19 de mayo de 1995), con el objeto, según los proponentes, de «circunscribir a términos razonables las causas de resolución».

El artículo 223.f) del TRLCSP mantiene la exigencia de la esencialidad de la obligación cuyo incumplimiento justifica que se pueda proceder a la resolución del contrato, así como el requisito de que tales obligaciones estén «calificadas como tales en los pliegos o en el contrato». Este último inciso, inexistente en la legislación anterior, fue incorporado a la normativa de los contratos administrativos por el artículo 206.g) de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)<sup>818</sup>. La determinación de las obligaciones que son esenciales no debería constituir un problema pues la definición precisa de las mismas constituye una exigencia legal<sup>819</sup>. Dada la trascendencia que la garantía del secreto estadístico tiene para el correcto desarrollo de la función estadística pública, lo natural será que cuando se contrate con una empresa ajena a la organización administrativa la ejecución de determinadas prestaciones que supongan su participación y colaboración en alguna de las etapas del proceso estadístico, y con independencia de que así venga ya establecido por la LFEP y las demás leyes estadísticas autonómicas, se haga expresa referencia, bien en el contrato, bien en los pliegos de cláusulas administrativas, a la obligación que incumbe al adjudicatario de preservar la confidencialidad de los datos individuales a los que pudiera tener acceso.

A pesar de todo cuanto se ha expuesto podría ocurrir que una empresa contrate con una Administración estadística la ejecución de determinadas prestaciones que

---

<sup>818</sup> Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2007. Según BARRERO RODRÍGUEZ, este nuevo requisito «tiene su ventaja y su inconveniente. La ventaja de la garantía de la seguridad jurídica que comporta tanto para la Administración como, sobre todo, para el contratista, que podrá siempre conocer de antemano cuáles de sus incumplimientos pueden justificar el ejercicio por la Administración de su potestad resolutoria del contrato. Ahora bien, presenta o puede presentar, sin embargo, perjuicios claros, los que, sin duda, se causarían al interés público si la Administración se ve imposibilitada para romper el contrato ante la ausencia o insuficiente previsión en los pliegos de las obligaciones que cuentan con esa condición esencial.» (BARRERO RODRÍGUEZ, C.: «La resolución del contrato por incumplimiento del contratista en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», *Revista de Administración Pública*, núm. 176, 2008, pág. 93.)

<sup>819</sup> Para los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el artículo 115.2 del TRLCSP ordena que en ellos se incluyan «los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo»; respecto del contrato, y como contenido mínimo del mismo, el artículo 26.1 del TRLCSP exige «(salvo que ya se encuentren recogidas en los pliegos (...)) las siguientes menciones: j) Los supuestos en los que procede la resolución». Entre ellos, evidentemente, habrán de figurar los relativos al incumplimiento de obligaciones esenciales, a la vista de lo dispuesto en el artículo 223.f) del TRLCSP. Las previsiones normativas suponen una garantía suficiente para que se pueda tener un conocimiento exacto de cuáles son las obligaciones que se pueden calificar de esenciales de entre las que constituyen el contenido de un contrato administrativo y con ello, el de qué incumplimientos facultan a la Administración para optar por la resolución del contrato.

impliquen su colaboración directa en la actividad estadística oficial sin que ni el contrato ni los pliegos hagan referencia al deber de mantenimiento del secreto estadístico de los datos amparados por esta institución. No obstante, sabemos que la obligación que les afecta en este particular tiene un origen legal, no contractual, por lo que aquélla seguirá siendo perfectamente exigible y, en caso de incumplimiento, podrá dar lugar a que se depuren las oportunas responsabilidades administrativas por comisión de una falta muy grave en materia estadística. Aun así: si el mantenimiento del secreto estadístico no se señala en el contrato o en los pliegos citados como obligación esencial del contrato (tal vez por un grave descuido de quien ha tenido a su cargo la tarea de redactar uno u otros), ¿significará esto que la Administración estadística no estará facultada para resolver el contrato que le vincula con un contratista que de manera flagrante y continuada haya incumplido el deber de preservar el secreto estadístico?

Debemos rechazar de plano esa posibilidad pues aunque el TRLCSP circunscriba la resolución al incumplimiento de las obligaciones calificadas como esenciales en los pliegos o en el contrato, esta potestad debe ser también lógicamente posible cuando el contratista infrinja obligaciones legalmente establecidas. Que la Administración pueda resolver un contrato por el incumplimiento de una obligación adjetivada como esencial en el contrato o en el pliego y que no pueda, sin embargo, adoptar esta medida, porque nada dispongan tales documentos supondría dejar sin respuesta, con grave perjuicio para el interés público, incumplimientos del contratista vinculados a obligaciones que, por su propia trascendencia, han quedado recogidas en la ley y deben operar, por tanto, en todo caso, con independencia de los que contrato o pliegos señalen<sup>820</sup>.

La Administración estará, pues, facultada para resolver un contrato cuando el contratista haya incumplido alguna de las obligaciones que la ley le impone o alguna de esas otras a las que en cada contrato o en sus respectivos pliegos se les otorga la condición de esencial<sup>821</sup>, como siempre lo sería la del mantenimiento del secreto estadístico de los datos individuales o personales, al margen de dónde figure.

---

<sup>820</sup> Vid. BARRERO RODRÍGUEZ, C.: «La resolución del contrato por incumplimiento del contratista en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», *Revista de Administración Pública*, núm. 176, 2008, pág. 94.

<sup>821</sup> De hecho, si se analiza la doctrina de los órganos consultivos y la jurisprudencia contencioso-administrativa recaída en aplicación de las Leyes de 1965 y 1995 se comprueba que las altas instancias

No obstante, entendemos que el incumplimiento de una obligación tan esencial en el marco de la función estadística pública –a cuya realización la empresa adjudicataria colabora con las prestaciones para las que se la ha contratado– como lo es la preservación del secreto estadístico debería ser imputable directamente a la entidad contratista, no a sus empleados. Es decir: la violación del secreto estadístico debe haberse producido como consecuencia de una decisión adoptada por la entidad empresarial para actuar ilícitamente en el sentido señalado; por el contrario, no estimamos que el quebrantamiento del deber del secreto estadístico por alguna de las personas que participan en el proceso estadístico –en la medida en que se encuentran vinculadas mediante la correspondiente relación (laboral o de otro tipo) con la empresa adjudicataria– pueda justificar el ejercicio de la facultad resolutoria por parte de la Administración contratante. Estas personas se hallan individualmente sujetas por las obligaciones derivadas de la institución del secreto estadístico y su conducta antijurídica dará lugar a la exigencia de las oportunas responsabilidades. Desde nuestro punto de vista, la resolución sólo sería en tales supuestos una opción válida para la Administración si el comportamiento ilícito de los empleados de la entidad adjudicataria es tan notorio y generalizado que implica forzosamente la omisión de la más elemental diligencia por parte de la empresa de adoptar cuantas precauciones y cautelas resulten necesarias a fin de evitar que la violación del secreto estadístico tenga lugar en su ámbito de actuación (lo que sin duda, es una parte implícita del contenido del deber de secreto estadístico que sobre ella recae).

---

consultivas y judiciales han reconocido, por lo general, la potestad de la Administración para resolver el contrato ante el incumplimiento por el contratista de las obligaciones legalmente impuestas. Bajo la vigencia de la Ley de Contratos del Estado de 1965 no existía el requisito expreso de la esencialidad de la obligación infringida; sin embargo, no dudaron en atribuirle tal condición a la infracción de los deberes legalmente establecidos. Vid. *ibídem*, pág. 94 y sig.

## VIII. RESPONSABILIDAD PENAL POR EL INCUMPLIMIENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO

### 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El artículo 49.1 de la LFEP señala en relación con las infracciones y sanciones que tipifica que la responsabilidad administrativa que de tales infracciones pudiera derivarse «será exigible sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir». De este modo, se reconoce que los hechos constitutivos de infracciones administrativas en materia estadística podrían ser, a su vez, constitutivos de una infracción penal por la que se exigiría la correspondiente responsabilidad. Dicho esto debe añadirse, asimismo, que la LFEP no indica si el incumplimiento del deber de secreto estadístico en concreto puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad penal por ser constitutivo de delito o falta, mención que, por el contrario, sí incluyen varias de las leyes estadísticas autonómicas<sup>822</sup>.

Pero mucho menos se señala en cualquiera de estas normas –ni sería su papel hacerlo– cuáles son los tipos penales en los que dicho incumplimiento podría encuadrarse. No hemos sido capaces de encontrar ni una sola causa penal en la que se aplique el Código Penal por incumplimiento del secreto estadístico. Sin duda, ésta es una manifestación evidente y una grata prueba de lo escrupuloso y profesional de las conductas del personal adscrito a los distintos servicios estadísticos que operan en nuestro país. No obstante, ello implica que carezcamos de unos criterios interpretativos fiables como lo serían, por ejemplo, las decisiones de los órganos del orden jurisdiccional penal, que nos permitirían determinar en abstracto cómo debería aplicarse la legislación penal a unos hechos que supusieran el quebrantamiento del secreto estadístico. Esto nos obliga a buscar esos criterios en lo que no dejan de ser interpretaciones que de la cuestión realiza la propia Administración. De todas formas, no podemos decir que esas otras fuentes a las que acudimos para arrojar luz sobre la materia sean precisamente abundantes.

---

<sup>822</sup> Por ejemplo, el artículo 16 de la ley estadística asturiana; el artículo 13.2 de la ley balear; el artículo 24 de la ley canaria; el artículo 37 de la ley cántabra; el artículo 33 de la ley catalana; el artículo 18 de la ley extremeña; el artículo 28 de la ley gallega; el artículo 21 de la ley madrileña; el artículo 21 de la ley murciana; el artículo 21 de la ley navarra; el artículo 23 de la ley vasca; o el artículo 22 de la ley riojana.

Debemos, por ello, hacer referencia a la Administración de la Comunidad Foral Navarra, cuya web institucional ha publicado en el apartado relativo a la normativa estadística y al Instituto de Estadística de Navarra un documento que sintetiza los principales aspectos del secreto estadístico (concepto, obligaciones que impone, consecuencias de su quebrantamiento, etc.)<sup>823</sup>. En un epígrafe titulado «Consecuencias de su vulneración» señala:

*«Las medidas disciplinarias por la vulneración del secreto estadístico son tanto de naturaleza administrativa como de orden penal (...).*

*La responsabilidad administrativa será exigible sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.*

*En el incumplimiento del secreto estadístico podrá concurrir, por tanto, la existencia de un delito penal según los artículos 197, 198 y 199 del Código Penal.»*

Si nos atenemos a lo que sobre la cuestión indica el INE en su *Manual de Protección de Datos*, se confirma la solución por la que los artículos del Código Penal aplicables serían, fundamentalmente, el 197 y el 198. El epígrafe «6.5 Medidas disciplinarias» trata de las consecuencias penales de la infracción del deber de secreto estadístico por el personal del Instituto, señalando:

*«Tanto para el personal funcionario como para el laboral (ambos pueden considerarse como funcionario público a efectos penales), podrá considerarse la existencia de un delito de ámbito penal. Los artículos del Código Penal que podrían ser de aplicación son el 197 y el 198.»<sup>824</sup>*

En la Circular de la Presidencia del INE 058, de 29 de enero de 2002, relativa a «Medidas de seguridad y protección de datos personales en el INE. Especial atención a

---

<sup>823</sup> [http://www.cfnavarra.es/estadistica/legislacion/instituto/secreto\\_estadistico\\_ien\\_web.pdf](http://www.cfnavarra.es/estadistica/legislacion/instituto/secreto_estadistico_ien_web.pdf) (última visita: 27/01/2015).

<sup>824</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Manual de Protección de Datos del INE*, INE, Madrid, 2003, pág. 36.



los datos protegidos por el Secreto Estadístico» comienza por explicarse que «uno de los pilares básicos en que se apoya la credibilidad y profesionalidad del INE es la obligación que su personal tiene de preservar el Secreto Estadístico», hecho que se estima que «transmite confianza a los informantes de las encuestas, lo cual se traduce en respuestas veraces y asegura la calidad de las estadísticas», debiéndose, para garantizar el cumplimiento de este deber «establecer una serie de medidas de seguridad encaminadas a proteger la gran cantidad de datos gestionados por el INE». Entre ellas, se prevé: «A los funcionarios de nuevo ingreso se les hará saber la importancia y las obligaciones del Secreto Estadístico. Todos ellos recibirán la presente Circular (...). El personal contratado temporalmente, en cualquier modalidad, también habrá de recibir esta información, y en su contrato constará expresamente la obligación de preservar el Secreto Estadístico. En los contratos de Empresas de Servicios con el INE también constará expresamente la obligación de preservar el Secreto Estadístico. Estas empresas recibirán una copia del apartado 1, y habrán de firmar su *Enterado y Conforme*.» En el citado apartado 1 hay un subapartado, el tercero, dedicado a las «Consecuencias de su vulneración (del secreto estadístico)». En él puede leerse:

*«Independientemente de lo anterior, tanto para el personal funcionario como para el laboral, si el instructor del procedimiento aprecia que la presunta falta administrativa pudiera ser constitutiva de delito penal, lo pondrá en conocimiento de quien hubiera ordenado la iniciación del expediente sancionador para su comunicación al Ministerio Fiscal. Los artículos aplicables del vigente Código Penal son el 197 y el 198.»*

La Circular de la Presidencia del INE 072, de 21 de septiembre de 2007, se dedicó a la cuestión de la «Firma de compromiso personal de confidencialidad estadística». En ella se recordaba que el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas contiene 15 principios que abordan distintos aspectos de la organización y trabajo estadísticos, definiéndose para cada uno de ellos un conjunto de indicadores que permiten medir el grado de observancia del correspondiente principio y que fue adoptado por el INE en 2005. Desde entonces se han adoptado diversas medidas para reforzar el cumplimiento de los diferentes indicadores en todos los principios. En

concreto, se hace mención del principio 5, relacionado con el aspecto institucional de la confidencialidad estadística, uno de cuyos indicadores señala que «el personal de la autoridad estadística firma un compromiso de confidencialidad jurídico cuando es nombrado». Se reconoce en esta Circular que aunque la legislación vigente ya obliga al cumplimiento por todo el personal del INE del deber de guardar secreto estadístico, no hay constancia expresa de este compromiso, tal como sugiere el indicador citado<sup>825</sup>. Por este motivo se confeccionó el impreso «Declaración Individual en Materia de Secreto Estadístico» para la cumplimentación y firma voluntarias por cada uno de los trabajadores del INE, tanto funcionarios como personal laboral, y para la puesta a la firma en el momento del primer ingreso de cada uno de los nuevos empleados públicos destinados en el Instituto Nacional de Estadística. En ese documento se informa a los trabajadores del INE en los siguientes términos:

*«Las medidas disciplinarias por vulneración del secreto estadístico son tanto de naturaleza administrativa como de orden penal (...).*

*La responsabilidad administrativa será exigible sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.*

*En el incumplimiento del secreto estadístico podrá concurrir, por tanto, la existencia de un delito penal según los artículos 197, 198 y 199 del Código Penal.»<sup>826</sup>*

---

<sup>825</sup> Tal y como sí prevén algunas leyes estadísticas autonómicas, como la del País Vasco en su artículo 15, o la de Cataluña, en su artículo 31.

<sup>826</sup> Obsérvese la similitud entre el texto de la Declaración Individual en Materia de Secreto Estadístico del INE y el documento difundido en la página web de la Administración Foral navarra; de hecho son idénticos salvo por las referencias a la normativa estadísticas aplicable: en un caso la LFEP, en el otro la ley foral navarra en materia estadística. Hemos comprobado que la fecha de creación del documento autonómico es de marzo de 2012 lo que hace suponer que éste se inspiró en el modelo del Instituto Nacional de Estadística. Pero esta cuestión no tiene mayor relevancia: no tratamos de definir quién sigue el criterio de quién, sino más bien de determinar en qué consiste el criterio adoptado y mantenido por cada cual; en tal sentido la propia existencia del documento publicado en el ámbito de la Administración Foral es suficientemente significativa por sí misma.

## 2. EL QUEBRANTAMIENTO DEL DEBER DE SECRETO ESTADÍSTICO COMO DELITO CONTRA LA INTIMIDAD

La postura mantenida por las Administraciones estadísticas citadas nos obliga a tomar en consideración lo dispuesto en los artículos del vigente Código Penal a los que se refieren, el 197, el 198, e incluso el 199, todos ellos integrados en el Capítulo Primero que lleva por título «Del descubrimiento y revelación de secretos», del Título X («Delitos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio») del Libro II del Código Penal.

El artículo 197 del Código Penal contiene varias conductas y sanciona, en primer término, al que se apodere de los papeles, cartas, mensajes de correo electrónico o cualesquiera otros documentos o efectos personales de otra persona, que requieren un acto de apoderamiento o de interceptación efectivo; a quien interceptare comunicaciones de otro y al que utilizare artificios técnicos de escucha, transmisión, grabación o reproducción del sonido o la imagen o de cualquier otra señal de comunicación, en los que bastaría con la creación del peligro que supone su empleo con las finalidades expresadas para la consumación de la infracción penal, pero en todos los casos sin el consentimiento del afectado y con objeto de descubrir sus secretos o vulnerar su intimidad. Se trata de conductas que no precisan que el autor llegue a alcanzar la finalidad que con ellas persigue. También se sanciona a quien, sin estar autorizado, se apodere en perjuicio de tercero, de datos reservados de carácter personal o familiar de otro, que se hallen registrados en ficheros o soportes informáticos, electrónicos o telemáticos, o en cualquier otro archivo o registro público o privado, así como quien simplemente acceda a ellos por cualquier medio sin estar autorizado<sup>827</sup>.

Como puede constatarse en este ámbito, múltiples sentencias de las Audiencias Provinciales, que citan jurisprudencia del Tribunal Constitucional, vienen entendiendo por «secreto» aquello que es concerniente a la esfera de la intimidad que tenga cierta

---

<sup>827</sup> Vid. FERNÁNDEZ SANTIAGO, A. y CASTRO FUERTES, M.: «Comentario al artículo 197 CP» en AMADEO GADEA, S. (dir.): *Código Penal. Doctrina Jurisprudencial. Parte Especial*. Ed. Factum Libri Ediciones, Madrid, 2009, pág. 473 y sig.

relevancia jurídica y que es sólo conocido por su titular o por quien él determine<sup>828</sup>. Para el Tribunal Constitucional, la intimidad personal constitucionalmente garantizada entraña «la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario –según las pautas de nuestra cultura– para mantener una calidad mínima de vida humana»<sup>829</sup>, pudiéndose añadir que lo que el artículo 18.1 CE garantiza es el secreto sobre nuestra propia esfera de vida personal y, por tanto, veda que sean los terceros, particulares o poderes públicos, quienes decidan cuáles son los contornos de nuestra vida privada<sup>830</sup>.

El artículo 197.1 del Código Penal contempla el tipo básico del delito de descubrimiento y revelación de secretos, que tutela el derecho fundamental a la intimidad personal garantizado por el citado artículo 18.1 de la Constitución, superando la idea tradicional del concepto de libertad negativa, materializado en el concepto de secreto que imperaba en el Código Penal derogado<sup>831</sup>. En realidad, contiene dos tipos básicos definidos por modalidades comitivas distintas, como son el apoderamiento de papeles, cartas, mensajes de correo electrónico o cualesquiera otros documentos o efectos personales, o la interceptación de las telecomunicaciones o utilización de artificios técnicos de escucha, transmisión o grabación o reproducción del sonido o de la imagen, o de cualquier otra señal de comunicación. Puede apreciarse que ninguna de estas conductas delictivas describiría el comportamiento de quien incumple las obligaciones derivadas del deber de secreto estadístico.

Otro tanto cabría decir del tipo penal descrito en el apartado tercero del artículo 197 ya que éste sanciona a quien «acceda sin autorización a datos o programas informáticos contenidos en un sistema informático o en parte del mismo o se mantenga dentro del mismo en contra de la voluntad de quien tenga el legítimo derecho a excluirlo» porque el sujeto pasivo del deber de secreto estadístico en su dimensión

---

<sup>828</sup> Vid. *ibidem*, pág. 474.

<sup>829</sup> STC 57/1994, de 28 de febrero de 1994, Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional. BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1994 [Fundamento Jurídico 5.A)], y las SSTC 231/1988, 179/1991 y 20/1992 que en ella se citan.

<sup>830</sup> Vid. STC 83/2002, de 22 de abril de 2002, Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, BOE núm. 122 de 22 de mayo de 2002.

<sup>831</sup> Vid. FERNÁNDEZ SANTIAGO, A. y CASTRO FUERTES, M.: «Comentario al artículo 197 CP», *ob. cit.*, pág. 474.

individual (no institucional) es cada uno de los empleados públicos adscritos a la organización de los servicios estadísticos, así como aquellas personas, físicas o jurídicas, que en virtud de acuerdo, contrato o convenio, participen eventualmente en cualquiera de las fases del proceso estadístico. Y, lógico es pensarlo, la propia actividad desarrollada con motivo de esa adscripción o de esa participación eventual exige el manejo y, por consiguiente, el legítimo acceso a los datos protegidos. Es precisamente la posibilidad de acceder a la información amparada la que motiva que se instaure la prohibición de difundirla o revelarla a terceros no vinculados por el deber de secreto estadístico o de utilizarla para finalidades distintas de las puramente estadísticas.

Así pues, la infracción del secreto estadístico podría tal vez estar incluida en lo dispuesto en los apartados segundo y cuarto del artículo 197 del Código Penal (teniendo en cuenta que el último de los indicados hace referencia a un tipo agravado de los tipos básicos previstos en el mismo artículo como consecuencia de la difusión, revelación o cesión a terceros de los datos o hechos descubiertos). El apartado segundo del citado artículo sanciona «al que, sin estar autorizado, se apodere, utilice o modifique, en perjuicio de tercero, datos reservados de carácter personal o familiar de otro que se hallen registrados en ficheros o soportes informáticos, electrónicos o telemáticos, o en cualquier otro tipo de archivo o registro público o privado», formatos de bases de datos que incluyen, sin duda, aquéllos en los que se almacenan los datos primarios recolectados por los servicios estadísticos. «Iguales penas se impondrán a quien, sin estar autorizado, acceda por cualquier medio a los mismos y a quien los altere o utilice en perjuicio del titular de los datos o de un tercero». A la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para que se produzca el delito es preciso que concurren los siguientes requisitos<sup>832</sup>:

- 1) Una acción consistente en apoderarse, utilizar o modificar los datos, conductas a las cuales el último inciso añade la de «acceder».

---

<sup>832</sup> Vid. *ibídem*, pág. 481, con referencia a la STS 1105/1999, de 18 de febrero de 1999, Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1 (Recurso núm.: 3256/1998) y STS 6029/2001, de 11 de julio de 2001, Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1 (Recurso núm.: 3323/1999).

- 2) Una condición negativa: carecer de autorización para ejecutar la acción concreta, autorización que puede recaer sobre el acceso, pero no faculta el apoderamiento, uso o modificación de los datos, distinción que parece ser el motivo de la existencia del último inciso del artículo 197.2 del Código Penal; en tal caso, el delito se consume tan pronto como el sujeto activo accede a los datos, esto es, tan pronto los conoce y tiene a su disposición.
- 3) La acción debe ejecutarse «en perjuicio de tercero» o «en perjuicio del titular de los datos o de un tercero».
- 4) El objeto de la acción viene constituido por «datos reservados» que se custodien en alguno de los soportes o archivos mencionados por el precepto. Por ello, la conducta típica ha de dirigirse a obtener el acceso o disposición de los datos desde el archivo en que se custodian, sea de forma directa o indirecta y tales datos deben tener la condición de «reservados de carácter personal o familiar»<sup>833</sup>.

Según el apartado cuarto, la pena se agrava cuando los hechos descubiertos a que se refieren los tres apartados que le preceden (incluido, pues, el segundo) «se difunden, revelan o ceden a terceros». Estos comportamientos sí describen (parcialmente) las actuaciones que deben llevar a cabo los obligados por el secreto estadístico para infringirlo. En este apartado las conductas delictivas son tres: difundir, revelar o ceder. Ello quiere decir que tiene el mismo grado de peligrosidad o la misma entidad lesiva para la víctima el difundir (a un número indeterminado de personas), que el revelar (a un número limitado de personas), o que el ceder (a una o a unas pocas personas) los datos descubiertos de acuerdo con las descripciones de los tipos básicos recogidos con

---

<sup>833</sup> Sobre este último extremo, la STS de 18 de febrero de 1999 indica que «no es fácil precisar a priori y en abstracto cuándo el desvelamiento de un dato personal o familiar produce ese perjuicio. Baste ahora con decir que lo produce siempre que se trata de un dato que el hombre medio de nuestra cultura considera sensible por ser inherente al ámbito de su intimidad más estricta, dicho de otro modo, un dato perteneciente al reducto de lo que, normalmente, se pretende no trascienda fuera de la esfera en que se desenvuelve la privacidad de la persona y de su núcleo familiar». La STS de 11 de julio de 2001 parece ampliar la noción de dato reservado al decir que «no existen, por consiguiente, datos personales automatizados reservados y no reservados, por lo que debe interpretarse que todos los datos personales automatizados quedan protegidos por la conminación punitiva del art. 197.2 CP». Sin embargo, más adelante argumenta que «de las consideraciones hechas, y basadas en la interpretación teleológica y sistemática, no es difícil concluir que el término reservados que utiliza el Código hay que entenderlo como secretos o no públicos (...). Secreto será lo desconocido u oculto, refiriéndose a todo conocimiento reservado que el sujeto activo no conozca, o no esté seguro de conocer, y que el sujeto pasivo no desea que se conozca».

anterioridad en el artículo 197<sup>834</sup>. El sujeto activo no será la persona encargada de los archivos o ficheros o responsable de ellos, pues tal supuesto está previsto en el artículo 199.1 del Código Penal. Tampoco se requiere la existencia de dolo específico, por lo que el autor puede estar motivado por cualquier clase de razón (salvo el afán de lucro, que supone una elevación de la penalidad según el apartado séptimo del artículo 197). Pero tengamos presente que sólo se puede incurrir en este tipo agravado, en relación con el tipo del apartado segundo, cuando se dan todos los requisitos que en éste se establecen<sup>835</sup>.

Y es que el artículo 197.2 genera dos graves problemas interpretativos –entre otros; pero éstos a los que nos referiremos guardan relación directa con la delimitación precisa del secreto estadístico–: resulta necesario, para empezar, determinar qué sentido debe dársele a la expresión «en perjuicio de»; y para seguir, deben concretarse cuáles son los datos reservados de carácter personal o familiar que son objeto de la protección que este tipo penal dispensa.

La diferencia con la redacción del apartado primero, en el que el ánimo específico aparece indicado con la inequívoca preposición «para», lleva a considerar que el perjuicio producido por la acción tiene que estar abarcado naturalmente por el dolo pero no tiene por qué ser el único y exclusivo móvil del comportamiento<sup>836</sup>. A esta conclusión debe llevar no sólo la interpretación sistemática del artículo 197 sino también la relevancia constitucional del bien jurídico lesionado por el delito, la intimidad individual<sup>837</sup> como un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de

---

<sup>834</sup> Vid. VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 197 del Código Penal», en *Comentarios al Código Penal*, Editorial vLex, 2009, pág. 4 y sig. <http://vlex.com/vid/comentario-articulo-codigo-penal-59166946> (última visita: 27/01/2015).

<sup>835</sup> El segundo párrafo del apartado cuarto castiga al que «con conocimiento de su origen ilícito y sin haber tomado parte en su descubrimiento, realizare la conducta descrita en el párrafo anterior», la de difundir, revelar o ceder los datos. Esta conducta queda fuera, ordinariamente, del radio de acción del secreto estadístico, pues éste no obliga por lo general (y salvo los casos expresos en los que la ley lo diga taxativamente) a los que hayan tenido conocimiento de los datos por el incumplimiento de este deber por los que están por él obligados en primer término.

<sup>836</sup> Vid. FERNÁNDEZ SANTIAGO, A. y CASTRO FUERTES, M.: «Comentario al artículo 197 CP», ob. cit., pág. 483 y sig. y VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 197 del Código Penal», ob. cit., pág. 4.

<sup>837</sup> Vid. FERNÁNDEZ SANTIAGO, A. y CASTRO FUERTES, M.: «Comentario al artículo 197 CP», ob. cit., pág. 476 y VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 197 del Código Penal», ob. cit., pág. 4.

los demás; lo contrario podría convertir en ilusoria su protección penal, por la intrínseca dificultad de acreditar en quien atenta contra aquélla un propósito deliberado y especial de lesionarlo. Aquí ya encontramos una seria dificultad en relación con el secreto estadístico, puesto que como argumentamos a propósito de la posible responsabilidad indemnizatoria a la que su infracción pudiera dar lugar en la Administración Pública, entendemos que su incumplimiento no tiene por qué dar lugar necesariamente a un daño resarcible en el titular de los datos y no digamos ya en el específico ámbito de su intimidad individual.

Precisamente en relación con ello surge el otro problema interpretativo: el del alcance objetivo que se ha de dar a la protección penal de los datos reservados. Dado que el delito se consuma tan pronto como el sujeto activo conoce y tiene a su disposición los datos es por lo que la norma exige el requisito añadido del perjuicio, pero ¿qué datos reservados de carácter personal o familiar de otro pueden dar lugar a un perjuicio de su titular o de un tercero? No es una cuestión sencilla dilucidarlo en abstracto, aunque según el Tribunal Supremo, tal perjuicio se produce siempre que se trata del acceso a un dato que el hombre medio de nuestra cultura considera «sensible» por ser inherente al ámbito de su intimidad más estricta, de un dato perteneciente al reducto de los que, normalmente, se pretende que no trasciendan fuera de la esfera en que se desenvuelve la privacidad de la persona y de su núcleo familiar<sup>838</sup>. Ciertamente es que el Tribunal Supremo no está diciendo que sólo esas informaciones relativas a la más estricta intimidad personal y familiar constituyen el objeto de la acción penada, sino que el acceso a éstas supone *per se* un perjuicio para su titular. Pero de nuevo, la infracción del secreto estadístico puede afectar a datos que nada tengan que ver con el ámbito de la intimidad; o ni siquiera referirse a personas físicas<sup>839</sup>. Por lo tanto, el incumplimiento del deber de secreto estadístico no puede entenderse encajado ineludiblemente en la descripción de estos tipos penales.

---

<sup>838</sup> Vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1999.

<sup>839</sup> Pero el artículo 200 del Código Penal está ampliando el espectro abarcado por el bien jurídico protegido por los tipos penales del Capítulo I del Título X del Libro II del Código Penal, no limitándolo en exclusiva a una concepción estricta de la intimidad personal y familiar, que supuestamente se circunscribe a las personas físicas, pues dispone: «Lo dispuesto en este capítulo será aplicable al que descubriere, revelare o cedere datos reservados de personas jurídicas, sin el consentimiento de sus representantes, salvo lo dispuesto en otros preceptos de este Código».



Los apartados quinto a octavo del artículo 197 incorporan diversos tipos agravados que no generan realmente conflictos con los límites de la institución del secreto estadístico<sup>840</sup>.

Desde este punto de vista nos resulta más interesante el artículo 198 del Código Penal que prevé, como delito especial impropio, esto es, como alternativa típica agravada por las características que el autor reúne, el supuesto de la autoría por autoridad o funcionario prevaliéndose de su cargo de los delitos del artículo 197. La pena señalada (la que corresponda en cada caso del artículo 197 en su mitad superior y, además, la de inhabilitación absoluta por tiempo de seis a doce años) implica una agravación lógica puesto que se produce una doble infracción de deberes: la del respeto a la intimidad y la del fiel desempeño de su cargo. El prevalimiento al que se refiere el artículo 198 apunta a la facilidad que el cargo del autor le proporciona para el acceso a los datos secretos y a la posibilidad de manipularlos fuera de sus ficheros o archivos<sup>841</sup>. Podría pensarse que si el artículo 198 del Código Penal es el aplicable en los supuestos en que los autores del incumplimiento del secreto estadístico son los empleados públicos adscritos a los propios servicios estadísticos, el artículo 199 sería el aplicable en los casos de las personas físicas que participen eventualmente en cualquiera de las fases del proceso

---

<sup>840</sup> El apartado quinto describe la agravación punitiva para el caso de que se trate de empleados de empresas privadas que trabajen con datos personales de particulares. El sujeto activo está más severamente penado porque, aunque el Código no lo diga, se prevale de su condición de encargado o responsable de los archivos, siendo aún más severa la pena si además del apoderamiento difundiere, cediere o revelare los datos así obtenidos. Los empleados públicos ven agravadas las penas que les corresponden por aplicación del artículo 198 del Código Penal. El apartado sexto agrava la pena cuando los hechos descritos en los otros apartados afecten a datos de carácter personal que revelen la ideología, religión, creencias, salud, origen racial o vida sexual, o si la víctima fuere un menor de edad o un incapaz. Seguramente las razones esgrimidas por el legislador para diseñar este tipo penal se fundan en que los datos corresponderían a un presunto «núcleo duro» de la intimidad personal, o la especial indefensión que se supone a los menores y a los incapaces cuando éstos fueran los titulares de los datos afectados. El apartado séptimo prevé un tipo agravado cuando los hechos penados se realizan con fines lucrativos y un tipo superagravado cuando tal ánimo se refiere a los datos mencionados en el apartado sexto. El apartado octavo también agrava la pena si los hechos descritos en cualquiera de los apartados que le preceden son cometidos en el seno de una organización o grupo criminales.

<sup>841</sup> Más dudas interpretativas genera el inciso «sin mediar causa legal por delito». Parece indicar que, en tal caso, el funcionario podría actuar por sí en casos de delito flagrante, sin haberse producido requerimiento alguno de la autoridad competente, pues si un organismo público o jurisdiccional hiciera un requerimiento dentro de los cauces y contenidos legales, tal expresión no aportaría realmente nada, pues en tal caso el funcionario debe cumplir lo que se ordena, de acuerdo con la ley [Vid. VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 198 del Código Penal», en *Comentarios al Código Penal*, Editorial vLex, 2009, pág. 2. <http://vlex.com/vid/comentario-articulo-codigo-penal-59108699> (última visita: 27/01/2015)].

estadístico pero que no se pueden entender incluidas en el seno de la organización administrativa. Pero es necesario hacer dos matizaciones.

En primer lugar, estaríamos haciendo referencia al tipo descrito en el apartado primero, relativo a los secretos de los que se tenga conocimiento por razón del oficio o relaciones laborales del autor, no al segundo, dedicado al profesional que incumple su obligación de sigilo o reserva divulgando los secretos de otra persona. El delito recogido en el artículo 199.2 del Código Penal es un delito especial propio, con el elemento especial de autoría derivado de la exigencia de que el autor sea un «profesional», es decir, que realice una actividad con carácter público y jurídicamente reglamentada<sup>842</sup>, como ocurriría con el supuesto típico de los abogados. Pero el análisis que hemos venido haciendo del secreto estadístico deja bien claro que es prácticamente imposible que estos profesionales se encuentren en una posición que les posibilite vulnerar el secreto estadístico, o dicho de otro modo: éstos nunca se van a ver sujetos por las obligaciones derivadas de ese específico deber, pues la legislación, fuera del ámbito institucional, lo limita generalmente a los empleados públicos de la Administración estadística o a las entidades y personas que aquélla contrate para colaborar y participar en el desarrollo del proceso estadístico.

En segundo lugar, el artículo 199.1 del Código Penal describe una conducta delictiva por sí misma, sin referirse a los tipos del artículo 197 para agravar la penalidad correspondiente en función de ciertas condiciones que concurran en los autores, lo que sí hace el artículo 198 del Código Penal para las autoridades y funcionarios. Y la conducta del artículo 199.1 de este cuerpo legal consiste, específicamente, en revelar «secretos ajenos de los que tenga conocimiento pro razón de su oficio o sus relaciones laborales». La revelación no ha de implicar, necesariamente, un apoderamiento previo, aunque esto pueda considerarse lo más común. Puede consistir en la averiguación del dato secreto y

---

<sup>842</sup> De esta opinión son FERNÁNDEZ SANTIAGO, A. y CASTRO FUERTES, M.: «Comentario al artículo 199 CP» en AMADEO GADEA, S. (dir.): *Código Penal. Doctrina Jurisprudencial. Parte Especial*. Ed. Factum Libri Ediciones, Madrid, 2009, pág. 489. Por el contrario, VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 199 del Código Penal», en *Comentarios al Código Penal*, Editorial vLex, 2009, pág. 2 [<http://vlex.com/vid/comentario-articulo-codigo-penal-59167096> (última visita: 27/01/2015)] afirma: «El profesional ha de ser de cualquier rama y especialización, siempre que a causa de ella tenga acceso a datos confidenciales. Se incluyen las profesiones manuales o técnicas, estén o no reglamentadas u ordenadas en corporaciones o colegios oficiales.»

su revelación oral a un tercero. El secreto ha de ser ajeno pero, para este tipo, no es preciso que haya causado perjuicio o que pueda causarlo. No se trata ni de un delito de lesión, ni un delito de peligro. Es un delito formal que se perfecciona con el mismo hecho de la revelación<sup>843</sup>.

Con independencia del ámbito en el que se produzca el acceso a la información y el conocimiento de los datos secretos debemos volver a preguntarnos por el significado del concepto «secreto». ¿Estaría el secreto estadístico incluido en el mismo? La respuesta no puede ser otra que «no necesariamente». A la vista de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2006<sup>844</sup> debe responderse negativamente a la pregunta de si el legislador ordinario ha decidido dotar al vocablo en cuestión de un alcance más que formal, no sólo relativo a la intimidad, sino autónomo en algún grado. Es decir, nos planteamos si lo que penalmente se protege cuando se hace referencia al mismo es una forma de proyección de la persona o de la personalidad menos esencial y en cierta medida ajena al plano íntimo *stricto sensu*, situada, por lo tanto, en el espacio relativamente indiferenciado y más amplio de la privacidad. Dicha opción se rechaza, pues aparte de no ser la más rigurosa técnicamente en el contexto normativo jurídico-constitucional –se dice–, hay buenas razones de Derecho Penal para entender que tampoco es la querida por el legislador ni la que resulta de una adecuada lectura contextual del artículo 197 y siguientes del Código Penal. En efecto, éstos se inscriben en el título de este Código relativo a los «delitos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio» y, por tanto, se conciben para dar protección a los bienes jurídicos fundamentales consagrados en el artículo 18 de la Constitución, la intimidad entre ellos. En concreto, el artículo 197.1 del Código Penal asimila textualmente el descubrimiento de los secretos a la vulneración de la intimidad, situando las correspondientes conductas en un plano de equivalencia, al conectarlas mediante la conjunción «o». La idea del secreto del artículo 197 y siguientes del Código Penal resulta conceptualmente indisociable de la de la intimidad, del «ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás» (SSTC 73/1982 y 57/1994). Los datos que con el incumplimiento del deber de secreto estadístico se revelan, como

---

<sup>843</sup> Vid. VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 199 del Código Penal», ob. cit., pág. 2

<sup>844</sup> STS 4149/2006, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1, de 19 de junio de 2006, Recurso núm.:1392/2005.

decíamos, no necesariamente tienen que estar incluidos en este ámbito estricto de la intimidad, ser secretos desde el punto de vista de su titular; son secretos de una manera institucional, porque la normativa aplicable, la legislación estadística, así los conceptúa.

### 3. EL QUEBRANTAMIENTO DEL SECRETO ESTADÍSTICO COMO DELITO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La otra opción que manejamos es la de que la vulneración del secreto estadístico se encuentre tipificada por el artículo 417 y, en su caso, por el 418 del vigente Código Penal. Uno y otro forman parte del Capítulo IV (que lleva por nombre «De la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos») del Título XIX del Libro II del Código de referencia, Título que a su vez tiene como rúbrica «Delitos contra la Administración Pública».

La justificación de la tipificación y agrupación sistemática de estos delitos no debe buscarse en el fortalecimiento de los principios deontológicos relacionados con la «ética» del cargo, ni en la necesidad de reforzar el prestigio o la dignidad de los órganos administrativos, ni, claro está, en la exigencia de deslindar debidamente los ámbitos de actuación de los distintos poderes públicos. El bien jurídico protegido por todos estos tipos penales se proyecta, por el contrario, hacia el propio cargo desempeñado, hacia la corrección de su ejercicio frente a las irregularidades, extralimitaciones o perturbaciones protagonizadas por sus titulares. El rasgo esencial de su estructura estará relacionado con el abuso de la autoridad, de la posición privilegiada ostentada o de los medios proporcionados por el ejercicio del cargo público; abuso que revestirá de una especial gravedad en la medida en que tales instrumentos han sido confiados y puestos a disposición del titular. Se trata, en fin, de delitos contra la función pública, realizados por quienes se hallan en disposición de atacarla desde su interior cuando, efectivamente, así lo hacen<sup>845</sup>.

---

<sup>845</sup> Vid. RODRÍGUEZ LÓPEZ, P.: «Delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos», en *Administración y Derecho Penal*, Editorial vLex, pág. 3 y sig. <http://vlex.com/vid/cometidos-funcionarios-ejercicio-cargos-339092> (última visita: 27/01/2015).

En opinión de un sector doctrinal, el nexo común de todas estas figuras delictivas lo proporciona la idea del correcto funcionamiento externo de los aparatos oficiales, de la confianza de la comunidad en el mismo o de un ejercicio del poder público sin ninguna clase de desviaciones<sup>846</sup>. Con esta concepción se da entrada a un objeto jurídico que, al poner de relieve los servicios que la ciudadanía ha de recibir de la Administración, permite fiscalizar la legitimidad material de todas las decisiones que aquélla adopta en la prestación de los servicios que debe ofrecer a la ciudadanía. La Administración Pública no sería, entonces, un bien jurídico genérico o formal, privado de todo contacto con la esfera de los bienes e intereses de los particulares; muy al contrario, la disciplina penal específicamente destinada a su protección encuentra su razón de ser en su significación como instrumento prestacional, cauce de satisfacción de los intereses generales, no de los del Gobierno, de partido, o de la organización burocrática administrativa, y, en última instancia, garante del libre desarrollo de la personalidad de los ciudadanos<sup>847</sup>. Estas nociones están investidas de un rango axiológico y de una sustantividad de la que carece el tradicional concepto de los «deberes del cargo»<sup>848</sup>.

---

<sup>846</sup> Vid. VÁZQUEZ-PORTOMENE SEIJAS, F.: «Los delitos contra la Administración Pública en el Sistema Penal Español», en *Los delitos contra la Administración Pública. Teoría general*, Editorial vLex, 2003, pág. 11. <http://vlex.com/vid/284567575> (última visita: 27/01/2015). MORALES PRATS, F. y RODRÍGUEZ PUERTA, M. J. señalan: «Con la incorporación al catálogo de delitos contra la Administración Pública de estos comportamientos, adquiere refrendo legal la concepción doctrinal según la cual la infracción de los deberes del cargo no constituye el objeto jurídico de tutela en el Título XIX. Por consiguiente, el bien jurídico tutelado no es otro que la función pública, merecedora de tutela penal tanto frente a los ataques que, en el seno interno de la Administración protagonizan quienes desempeñan funciones públicas, como frente a los atentados externos perpetrados por personas ajenas a esa función» [en QUINTERO OLIVARES, G. (dir.): *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, 3.ª edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2002, págs. 1600 y 1601].

<sup>847</sup> La determinación en concreto del bien jurídico al que el artículo 417 trata de amparar ha dado lugar a múltiples controversias. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1999 (STS 5042/1999, de 13 de julio de 1999, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1. Recurso núm.: 3845/1998. Fundamento de Derecho Segundo) indica que éste es el «buen funcionamiento de la Administración Pública y en definitiva, el bien común como prioritario objetivo a que va dirigido el desempeño de la actividad de los funcionarios que las integran, en tanto que la revelación del secreto e información no divulgable irroga un perjuicio de mayor o menor relevancia al servicio que la Administración presta a los ciudadanos». La Sentencia de 14 de mayo de 1998 (STS 3119/1998, de 14 de mayo de 1998, Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1. Recurso núm.: 1871/1997. Fundamento de Derecho Séptimo) añade que la Ley «protege el deber de sigilo de los funcionarios incluyendo las informaciones que por su propia naturaleza son reservadas, sin necesidad de calificación formal de secretos».

<sup>848</sup> Vid. VÁZQUEZ-PORTOMENE SEIJAS, F.: «Los delitos contra la Administración Pública en el Sistema Penal Español», ob. cit., pág. 12.

El delito descrito por el artículo 417<sup>849</sup> del Código Penal requiere la actuación de una autoridad o funcionario público como sujeto activo del delito que revele el secreto que conoce. El tipo requiere que el funcionario ostente la custodia «intelectual» o «ideal» del secreto o de la información, situación que genera un deber de secreto o discreción<sup>850</sup>, tal como ocurre con los supuestos de informaciones amparadas por el secreto estadístico. El Código Penal ha restringido el círculo de posibles autores a aquellos funcionarios que conocen los secretos o informaciones por razón de su cargo, es decir, que han accedido lícitamente a la información que revelan, como también ocurre con el secreto estadístico: independientemente de otros deberes de sigilo propios de los funcionarios o de los empleados públicos, el secreto estadístico afecta a aquellos individuos que pueden acceder a la información protegida por su participación, en virtud de cualquier título que lo hagan, por participar en alguna fase del proceso estadístico.

El tipo penal exige, que lo revelado tenga carácter secreto, que haya sido conocido por razón del oficio o cargo y que tales secretos no deban ser divulgados<sup>851</sup>. Está configurado por los siguientes elementos: el sujeto activo ha de ser un funcionario público o autoridad; la acción comitiva consiste en revelar, es decir, en hacer público lo que no debería serlo; y lo revelado tanto puede consistir en secretos como en cualquier información<sup>852</sup>.

Consideramos que no requiere mayores explicaciones estimar que la información amparada por el secreto estadístico lo está, precisamente, por una institución que tiene

---

<sup>849</sup> «1. La autoridad o funcionario público que revelare secretos o informaciones de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo y que no deban ser divulgados, incurrirá en la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años. Si de la revelación a que se refiere el párrafo anterior resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años.

2. Si se tratara de secretos de un particular, las penas serán las de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a dieciocho meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.»

<sup>850</sup> Vid. STS 4269/2003, de 19 de junio de 2003; Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1. Recurso núm. 1808/2002.

<sup>851</sup> STS 4978/1995, de 10 de octubre de 1995, Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1. Recurso núm.: 1049/1994. Referida en realidad al precepto que es el verdadero precedente del vigente artículo 417 del Código Penal, esto es, el artículo 367 del Código Penal de 1973, en su redacción dada tras la reforma operada por la Ley Orgánica 9/1991.

<sup>852</sup> Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1995 STS 3119/1998, de 14 de mayo de 1998. Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1. Recurso núm.: 1871/1997. Como en la anterior sentencia citada, también referida al artículo 367 del derogado Código Penal de 1973.

perfecto encaje entre los secretos a los que se refiere el artículo 417.1 del Código Penal. Pero aunque cupiera la menor duda, los datos que esta institución protege podrían encontrar acomodo en el concepto «cualquier información» del mismo precepto, pues de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo aquél está constituido por los hechos conocidos en atención al cargo u oficio que sin haber recibido la calificación formal de secretos son por su propia naturaleza reservados, protegiendo así la Ley el deber de sigilo de los funcionarios, impuesto en atención a la índole de los asuntos de que conocen, sean o no secretos en su sentido más estricto<sup>853</sup>.

Entonces, lo que se trata de proteger es la reserva del conocimiento y la prohibición de difusión de secretos o informaciones sobre cualesquiera materias del conocimiento funcional que no estén destinadas al público en general<sup>854</sup>. De producirse la revelación, ésta haría que se viera comprometida la objetividad e imparcialidad con que debe actuar la Administración, dando lugar a que quien adquiriera el conocimiento actúe con ventaja frente a otro u otros.

Como el sujeto activo de este delito es el funcionario o autoridad que revelare secretos o informaciones, la participación en su comisión de los simples particulares queda forzosamente relegada a los supuestos de cooperación necesaria o complicidad.

Por lo demás, tanto la doctrina como la jurisprudencia señalan que el sujeto activo ha de tener conocimiento de la información secreta o reservada por razón de su oficio o cargo. En consecuencia, será atípica la revelación si el conocimiento se adquiere de manera ajena a dicho oficio o cargo. La consumación del delito tendrá lugar cuando el secreto o la información revelados lleguen a conocimiento de una persona no autorizada.

---

<sup>853</sup> Así se pronuncia, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1998 (STS 3119/1998, de 14 de mayo de 1998, Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1. Recurso núm.: 1871/1997), Fundamento de Derecho Séptimo.

<sup>854</sup> Vid. STS 5172/1995, de 19 de octubre de 1995, Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sección 1. Recurso núm.: 3812/1994. Fundamento de Derecho Quinto. En ese sentido, también ESQUIVEL ESTRADA, J.: «Comentario al artículo 417 CP» en AMADEO GADEA, S. (dir.): *Código Penal. Doctrina Jurisprudencial. Parte Especial*. Ed. Factum Libri Ediciones, Madrid, 2009. <http://vlex.com/vid/comentario-articulo-codigo-penal-206719197> (última visita: 27/01/2015), pág. 2.

En nuestra opinión lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 417 del Código Penal no constituye un tipo independiente de aquél descrito en el primer apartado, referido éste a los secretos o informaciones que no deban ser divulgados y aquél a los secretos de los particulares, sino más bien un tipo agravado del tipo básico de tal manera que la pena correspondiente será superior cuando la información que es objeto de revelación no sólo constituye información secreta o información que esté sometida a reserva de acuerdo con lo señalado por la normativa correspondiente, sino también que constituya información que pueda ser calificada de secreto que venga referido a uno o varios particulares. Esa configuración del tipo penal se adecua perfectamente a la operativa del secreto estadístico: esta institución ampara información referida a unidades estadísticas que pueden o no ser particulares; pero en caso de que los datos que han sido transmitidos pese a la protección que el secreto estadístico prevé para ellos revele información secreta cuya titularidad corresponda a unidades estadísticas que sean personas físicas la penalidad de la que el infractor se hace merecedor es superior. La agravación en estos supuestos sobrepasa a la que ya prevé el apartado primero si de la revelación resulta grave daño para la causa pública o tercero<sup>855</sup>. Debemos hacer hincapié en que del incumplimiento del deber de secreto estadístico no se deriva necesariamente un perjuicio para tercero, pero sí para la causa pública puesto que provocará una quiebra de la confianza que el público debe depositar en el funcionamiento de los servicios estadísticos y en el ejercicio de la función estadística pública, lo que repercutirá negativamente de forma inmediata en la eficacia y la calidad con la que ésta se desarrolla.

Por último debe señalarse que aunque sean sólo cinco las leyes estadísticas que amplían el ámbito subjetivo del deber de secreto estadístico a quienes tuvieran conocimiento de los datos amparados por esta institución debido al incumplimiento de las normas reguladoras de ésta por quienes están en primer término obligados por ellas<sup>856</sup>, el artículo 418 del Código Penal<sup>857</sup> castiga a los que se aprovechen de la

---

<sup>855</sup> Prisión de uno a tres años e inhabilitación especial para empleo o cargo público de tres a cinco años para el tipo agravado del artículo 417.1 del Código Penal; prisión de dos a cuatro años, multa de doce a dieciocho meses y suspensión de empleo o cargo público de uno a tres años para el tipo agravado del artículo 417.2 del mismo cuerpo legal.

<sup>856</sup> Recordemos que se trata de las leyes estadísticas del País Vasco, Canarias, Asturias, Extremadura y La Rioja.



información obtenida, estén sometidos o no al secreto estadístico. No obstante, este delito no se perfecciona con la divulgación o la revelación de la información reservada sino con la actuación realizada sirviéndose de ella para obtener un provecho propio o para un tercero. Así pues, puede cometer este delito cualquier particular que haya recibido la información estadística privilegiada, disponga o no la legislación estadística correspondiente que está sometido al deber de secreto estadístico; pero unos y otros (obligados y no obligados por el secreto estadístico) para ser penalmente responsables deben utilizarla para obtener un beneficio.

A la vista de todo lo expuesto estimamos más acertado considerar que la infracción del deber de secreto estadístico por parte de los individuos adscritos a la organización de los respectivos servicios estadísticos halla mejor encaje en los tipos delictivos del artículo 417 del Código Penal que a los de los artículos 197 y 198 del mismo cuerpo legal y ello en base a las siguientes razones.

En primer lugar, por el bien jurídico protegido por unos y otros, esto es, la intimidad personal y familiar (junto con el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio) en los delitos regulados en el Título X del Libro II; el regular funcionamiento de la Administración Pública como prestadora de servicios para la comunidad al servicio de los intereses generales en los que se incluyen en el Título XIX del mismo Libro del Código Penal. El secreto estadístico es una institución que, ciertamente, protege la intimidad de las personas, pero lo hace de manera refleja e incidental: su verdadera finalidad es la de cimentar los pilares sobre los que la función estadística pueda desarrollarse regularmente generando la confianza necesaria por parte de las unidades estadísticas que colaboran o pueden ser llamadas a colaborar con las Administraciones estadísticas. Tanto es así que el secreto estadístico actúa aunque la información protegida no se refiera a personas físicas sino a otro tipo de entidades que constituyan unidades estadísticas.

---

<sup>857</sup> «El particular que aprovechar para sí o para un tercero el secreto o la información privilegiada que obtuviere de un funcionario público o autoridad, será castigado con multa del tanto al triple del beneficio obtenido o facilitado. Si resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a seis años.»

En segundo lugar, porque como se ha indicado reiteradamente, la autoridad o funcionario al que se impongan las penas del artículo 198 debe haber realizado cualquiera de las conductas del artículo 197, siendo la que mejor parece describir la infracción del secreto estadístico la recogida en el apartado segundo de este último artículo. Sin embargo, éste exige que haya un acceso, un apoderamiento, una modificación o una utilización de datos ajenos y reservados de carácter personal o familiar, sin estar autorizado a ello y en perjuicio de tercero. Pero el secreto estadístico no ampara exclusivamente datos de carácter personal en cuanto a referidos a personas físicas; ni su incumplimiento implica necesariamente un daño o perjuicio para un tercero; ni tampoco, en fin, puede incumplir el secreto estadístico quien no tiene autorizado el acceso a los datos, pues en tales circunstancias, los empleados públicos no están sujetos por ese deber. En cambio, en el artículo 417 del Código Penal, la autoridad o funcionario no tiene conocimiento de los secretos o informaciones prevaliéndose de su condición, sino precisamente por razón de su oficio o cargo: es decir, como ocurre con los obligados por el secreto estadístico, los sujetos activos de este delito tienen lícito acceso a la información que posteriormente revelan.

En tercer lugar, si presuponemos el carácter delictivo del incumplimiento del secreto estadístico, el artículo 417 da cobertura a todas las conductas que implican la infracción de ese deber; por el contrario, si ha de procederse a una aplicación combinada del artículo 197 y 198 del Código Penal, esto provocaría que múltiples supuestos de quebrantamiento del secreto estadístico fueran atípicos, quedasen fuera de los tipos descritos por tales artículos y por tanto no dieran lugar a responsabilidad penal. Pero en relación con esta última reflexión tampoco podemos olvidarnos de una cuestión importante: ni el Código Penal ni ninguna otra ley penal especial han tipificado directamente el incumplimiento del deber de secreto estadístico. Por un lado, tal vez sea lo correcto desde un punto de vista de técnica legislativa porque no resulta adecuado diseñar un tipo penal para cada uno de los posibles secretos cuya violación pueda determinar el surgimiento de responsabilidad penal. Pero por otro, la existencia de un tipo penal específico previsto para el incumplimiento del deber de secreto estadístico evitaría dudas aplicativas que no dejan de afectar al principio de la seguridad jurídica. Pero si el legislador no ha tenido a bien confeccionar ese tipo penal puede que se deba a

que no considera oportuno que cualquier infracción del secreto estadístico deba dar lugar a responsabilidades de esta naturaleza. Desde este punto de vista y en aplicación del principio de intervención mínima del Derecho Penal puede que lo más adecuado sea aceptar que la inobservancia del secreto estadístico constituye una infracción administrativa en todo caso; por el contrario, estaríamos ante un delito penal sólo en los casos más graves, aquéllos en los que resulte directamente afectada la intimidad personal o familiar de las personas.

#### 4. REFLEXIONES SOBRE LA CONDICIÓN DE AUTORIDAD O FUNCIONARIO DE LOS OBLIGADOS POR EL SECRETO ESTADÍSTICO A EFECTOS PENALES

La primera cuestión que debemos plantearnos consiste en si el personal laboral al servicio de la Administración Pública debe ser tratado como funcionario a los efectos de aplicarles los tipos agravados de delitos comunes o los delitos especiales que para las autoridades o funcionarios describe el Código Penal.

El concepto de funcionario o autoridad, a los efectos de integrar este particular elemento del tipo, el del sujeto activo, nos lo proporciona el propio Código Penal en su artículo 24, que ha sido calificado por ello como una norma de interpretación auténtica<sup>858</sup>. A efectos penales se considera funcionario a todo el que participe en el ejercicio de funciones públicas en virtud de alguna de las fuentes enumeradas en el artículo 24.2 del Código Penal, es decir, por disposición inmediata de la Ley, por elección o por nombramiento de la autoridad competente. Por tanto, el concepto de funcionario público se funda sobre dos requisitos: el ejercicio de funciones públicas y el título que habilita para tal ejercicio<sup>859</sup>.

---

<sup>858</sup> Vid. RODRÍGUEZ MOURULLO, G., y otros: *Comentarios al Código Penal*, Aranzadi, Madrid, 1997, pág. 157; VALEIJE ALVAREZ, I., «Reflexiones sobre los conceptos de funcionario público, función pública y personas que desempeñan una función pública», *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 62, 1997, pág. 444.

<sup>859</sup> Vid. TORRES FERNÁNDEZ, M. E.: «Los delitos de atentado en el Código Penal de 1995», *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 1, 1999.

Los títulos mencionados por este precepto, para un sector de la doctrina, pueden reducirse a uno: disposición inmediata de la Ley<sup>860</sup>; pero esa postura puede incurrir en el error de considerar tales títulos de participación en el desempeño de una actividad pública como títulos de incorporación a la propia Administración<sup>861</sup>, cuando de la lectura del artículo 24.2 del Código Penal lo que parece verdaderamente determinante es el ejercicio efectivo de funciones públicas, eso sí, realizadas a través de alguna de las vías que menciona, con independencia de si existe una efectiva incorporación orgánica del sujeto a la Administración.

El requisito de participación en el ejercicio de funciones públicas ha sido definido por la doctrina desde distintos ángulos: desde un punto de vista objetivo, con un criterio marcadamente formal, se ha caracterizado la función pública en atención al sector del ordenamiento jurídico que la rige, como aquella sometida a Derecho Público<sup>862</sup>; desde una perspectiva teleológica, la función pública se ha definido porque el servicio prestado sea de interés general o público<sup>863</sup>.

Ninguno de los dos criterios está exento de objeciones. El criterio objetivo, como advierte PORTILLA CONTRERAS<sup>864</sup> restringe excesivamente el concepto de funcionario y confunde la relación de servicio con el carácter de la acción llevada a cabo; por su parte, el criterio teleológico, como opina TORRES FERNÁNDEZ<sup>865</sup>, deja la determinación de la función pública a un criterio tan inseguro como es el de la finalidad a la que se dirija la acción del agente, sin tomar en cuenta otros elementos en su justa medida.

---

<sup>860</sup> Vid. MUÑOZ CONDE, F. J.: *Derecho Penal. Parte especial*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 830.

<sup>861</sup> Vid. PORTILLA CONTRERAS, G.: *El delito de práctica ilegal de detención por funcionario público*, EDERSA, Madrid, 1990, pág. 146; ALONSO PÉREZ, F.: «Delitos cometidos por los funcionarios públicos contra el secreto de las comunicaciones mediando causa por delito», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 1, 1998, pág. 2069 a 2075.

<sup>862</sup> Cfr. QUERALT JIMÉNEZ, J. J.: «El concepto penal de funcionario público», *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 27, 1985, pág. 482.

<sup>863</sup> Línea en la que se posiciona MUÑOZ CONDE, de acuerdo con las Sentencias del Tribunal Supremo 626/1991, Sala de lo Penal, Sección 1.ª, de 5 de febrero de 1991 (núm. de recurso 5388/1988) y 7425/1992, Sala de lo Penal, Sección 1.ª, de 30 de septiembre de 1992 (núm. de recurso 1499/1990).

<sup>864</sup> Vid. PORTILLA CONTRERAS, G.: *El delito de práctica ilegal de detención por funcionario público*, ob. cit., pág. 150.

<sup>865</sup> Vid. TORRES FERNÁNDEZ, M. E.: «Los delitos de atentado en el Código Penal de 1995», *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 1, 1999.

Por estos motivos, se suele optar por una perspectiva mixta para averiguar cuándo se está ante el ejercicio de una función pública, entendiendo que se da tal función cuando concurren los tres elementos siguientes: subjetivo, esto es, que se trate de una función desarrollada por un ente público; objetivo, es decir, que la actividad esté sometida a Derecho Público; y teleológico, que la actividad persiga fines públicos<sup>866</sup>. De este modo, sería funcionario público, a efectos penales, quien lleve a cabo una actividad atribuida a un ente público, sometida a Derecho Público y que persiga una finalidad pública, sin que sea necesaria la incorporación con carácter permanente y la vinculación por una relación de servicio del sujeto a la Administración. Por supuesto, en este sentido, el concepto penal de funcionario público es más amplio que el administrativo, pues permite considerar como tales a sujetos que no lo serían en sentido administrativo, permitiendo aplicar el artículo 198 o el 417 del Código Penal al personal laboral de la Administración Pública.

Aun así, la literalidad del artículo 24.2 del Código Penal cuando hace referencia a quien «por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas» no deja de suscitar dudas respecto a la consideración, incluso a los simples efectos penales, del personal laboral como funcionarios públicos, porque el contrato de carácter laboral que les vincula a la Administración no parece ajustarse a ninguna de las vías de participación en el ejercicio de funciones públicas que el mencionado artículo cita.

Desde el punto de vista de los delitos contra la intimidad que regula el Título X, Capítulo I, del Código Penal, siempre cabría el recurso a uno de los tipos contemplados en el artículo 197, o incluso al artículo 199.1 que, como dijimos, se refiere textualmente al «que revelare secretos ajenos, de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o sus relaciones laborales...». Pero en este último caso, resultaría verdaderamente llamativo que la condición de personal laboral al servicio de la Administración Pública resultase, en la práctica, un auténtico atenuante de su responsabilidad, dado que la pena

---

<sup>866</sup> Vid. PORTILLA CONTRERAS, G.: *El delito de práctica ilegal de detención por funcionario público*, ob. cit., pág.151; ORTS BERENGUER, E.: *Comentarios al Código Penal de1995*, Tomo I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 274.

contemplada en el artículo 199.1 es inferior, incluso, que la de los tipos básicos de los apartados 1 y 2 del artículo 197 del Código Penal.

Más dudosa, si cabe, es la consideración como funcionarios públicos a efectos penales de las personas vinculadas por el secreto estadístico en virtud de lo dispuesto en el artículo 17.3 de la LFEP («Quedarán también obligados por el deber de preservar el secreto estadístico cuantas personas, físicas o jurídicas, tengan conocimiento de datos amparados por aquel con ocasión de su participación con carácter eventual en cualquiera de las fases del proceso estadístico en virtud de contrato, acuerdo o convenio de cualquier género»). En este caso, resultaría aceptable considerar que su participación en cualquier fase del proceso estadístico implica una participación en una función pública, pero la relación jurídica que les liga a la Administración Estadística resulta difícilmente encajable en los títulos que otorgan la condición de funcionario público de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 del Código Penal. En estos supuestos parecería más justificada la aplicación del artículo 199 del citado Código.

## CONCLUSIONES

### PRIMERA

Pese a lo que aparentemente pudiera desprenderse de su denominación, el secreto estadístico no es una figura relacionada con la confidencialidad de los datos manejados por la ciencia estadística, operando como un principio fundamental o axioma de esta disciplina. La Estadística, como ciencia, trata de la recopilación, organización, presentación, análisis e interpretación de datos numéricos con el fin de realizar una toma de decisión más efectiva, teniendo por objeto, pues, el estudio cuantitativo de los colectivos con independencia de la naturaleza de éstos. El secreto estadístico no actúa en un ámbito tan amplio sino que limita su campo de acción al desarrollo de una concreta actividad de los poderes públicos en la que, eso sí, se utilizan los métodos propios de la ciencia citada: nos estamos refiriendo a la función estadística pública o actividad estadística oficial. Esta delimitación se pone plenamente de manifiesto cuando se comprueba que el secreto estadístico es una institución jurídica cuyo nacimiento en el mundo del Derecho se produce en cuanto que el ordenamiento jurídico la contempla y regula; y en que a su vez, dentro de éste, su régimen jurídico viene sistemáticamente establecido por las normas dedicadas a regular dicha actividad estadística oficial.

El secreto estadístico cobra verdadero sentido en cuanto figura que se instituye como rasgo característico de la función estadística pública, esto es, de la actividad consistente en la recopilación, almacenamiento y tratamiento de datos cuantitativos referidos a distintos aspectos de las colectividades humanas para obtener, mediante la utilización de métodos propios de la ciencia estadística, unos resultados que reflejen y sintetizen la información relativa a las cuestiones objeto de estudio y que serán objeto de presentación, publicación y difusión, todo ello realizado por entidades dotadas de poder público, fundamentalmente, Administraciones Públicas o entidades de ellas dependientes.

## SEGUNDA

A la vista de lo dispuesto sobre la distribución de competencias en materia estadística por nuestra Constitución –fundamentalmente en el artículo 149.1.31.<sup>a</sup> –, la normativa estadística europea –principalmente el Reglamento (CE) 223/2009–, las competencias que al respecto han asumido los distintos Estatutos de Autonomía, y la forma en que dicha distribución se ha concretado en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes estadísticas autonómicas aprobadas, cabe afirmar que en España operan múltiples sistemas de información estadística autónomos a tres niveles: uno comunitario, otro estatal y varios autonómicos. Las normas que estatuyen cada uno de esos sistemas de información estadística completos, están regulando funciones estadísticas públicas independientes, razón por la que todas ellas contemplan separadamente la institución del secreto estadístico, como rasgo característico y propio de la actividad estadística pública que conforma el objeto de la respectiva normativa.

Una única salvedad cabe señalar a esta afirmación: un sector del sistema de información estadística estatal formará parte del Sistema Estadístico Europeo; concretamente, la parte referida a la realización en nuestro país de todas las actividades relacionadas con aquellas estadísticas previstas y, por tanto, exigidas por el Programa Estadístico Europeo. En esa zona de intersección de ambos sistemas de información estadística primará el régimen del secreto estadístico contenido en la normativa comunitaria sobre el de la ley que regula la función estadística pública estatal.

## TERCERA

De las diferentes regulaciones del secreto estadístico existentes en el ordenamiento jurídico español así como de las que contemplan esta figura en los ordenamientos de los países de nuestro entorno cultural y jurídico pueden extraerse una serie de rasgos característicos que sirven de notas definitorias del mismo. Así, en primer lugar, puede afirmarse que el secreto estadístico consiste, esencialmente, en una prohibición para la Administración que desarrolla la función estadística pública de difundir, revelar o comunicar la información que ha recabado en el ejercicio de la



misma, siempre que esa información permita identificar, de algún modo, a las personas o entidades a las que va referida; se trata de un deber de sigilo que no sólo afecta a la Administración actuante en sí misma considerada o a los servicios que se integran en la misma, sino que se extiende a los agentes individuales que han actuado por cuenta de aquélla o a las entidades de cualquier naturaleza que, mediante los instrumentos jurídicos correspondientes, hayan asumido el compromiso de realizar tareas propias de alguna de las etapas de la actividad estadística pública. Junto a la prohibición de la comunicación o divulgación de la información amparada por el mismo, el secreto estadístico proscribe su utilización para finalidades distintas de las puramente estadísticas tanto por los servicios que los obtuvieron originariamente, como por terceros. Esa prohibición podría desactivarse mediante el consentimiento de los titulares de la información o por lo dispuesto en normas de rango legal que prevean expresamente supuestos que se exceptúan de la aplicación de los principios del secreto estadístico.

Pero junto a esta dimensión «pasiva» o «negativa» del secreto estadístico, hay otra «activa» y «positiva» que no se satisface con la simple inactividad de la Administración estadística: como ésta no se limita a procesar datos individuales para generar información estadística con la finalidad de proporcionársela a las autoridades que gobiernan la comunidad sobre la que opera sino que, en forma agregada, ponen aquella información a disposición de la sociedad en su conjunto, transmitiéndola, difundiéndola, divulgándola y publicándola, habrá de ser especialmente cuidadosa respecto de la forma en la que se procede a realizar dichas funciones. Los servicios estadísticos deben poner a disposición de la comunidad datos agregados tomando todas las medidas que resulten necesarias para que un tercero no pueda llegar a identificar indirectamente, cruzando los datos publicados en diferentes tablas, a quién corresponde la información divulgada. Simultáneamente habrán de adoptarse todas las precauciones de carácter físico o técnico que impidan a terceros no autorizados acceder a la información almacenada en las bases de datos de la Administración estadística. Para ello se requiere habilitar métodos de actuación que permitan equilibrar la cobertura de las crecientes necesidades de información de carácter estadístico con la garantía de la confidencialidad de los datos. La prohibición de revelar datos individuales no puede ser

incompatible con el derecho general a la información sobre los resultados estadísticos, los cuales son de un evidente interés social.

#### CUARTA

Los sujetos activos de las obligaciones derivadas del secreto estadístico son: los entes y órganos administrativos titulares de la función estadística pública, esto es, los servicios estadísticos; todo el personal de esos órganos implicado en la elaboración de las actividades estadísticas en cualquiera de sus fases; y las empresas y demás entidades, sus responsables, colaboradores y empleados, los profesionales y el personal investigador que mediante un convenio de colaboración o de una relación contractual no laboral, colaboren en la realización de una actividad estadística. Por lo tanto, a diferencia del secreto que obliga a ciertas profesiones, en el caso del secreto estadístico el cumplimiento de sus reglas incumbe no sólo a las personas que están adscritas a la organización estadística como empleados públicos; ni tan siquiera si a éstas se añaden aquellas otras que, individualmente o formando parte de empresas o entidades relacionadas por cualquier título con la Administración estadística, participen de alguna forma en el proceso estadístico. Además de ellos, cada servicio estadístico en cuanto parte de la organización administrativa debe procurar la garantía de la confidencialidad de los datos arbitrando las medidas de protección necesarias. Esto nos permite diferenciar entre una dimensión individual y otra institucional (referida a la propia Administración estadística en cuanto tal) del secreto estadístico.

El sujeto pasivo de la obligación es la unidad estadística que sea titular de los datos que constituyen el objeto del secreto estadístico, esto es, la unidad básica de observación, a saber, una persona física, un hogar, una empresa u otro tipo de operador al que se refieran los datos. Así pues, estamos ante un concepto típicamente estadístico que adquiere relevancia jurídica. Esta extensión del sujeto pasivo de la obligación permite desvincular la protección que dispensa la institución del reconocimiento de personalidad jurídica: las unidades de observación en las operaciones estadísticas no deben tenerla necesariamente atribuida. Por esta razón deben considerarse excesivamente restrictivas las expresiones que utilizan tanto la LFEP como las leyes

estadísticas autonómicas relativas a proporcionar cobertura a los datos de las «personas físicas o jurídicas», aunque con ellas se consiga englobar la gran mayoría de los supuestos en los que el secreto estadístico debe operar.

#### QUINTA

El ámbito objetivo de aplicación del secreto estadístico se refiere a datos, cualquiera que sea la denominación que las normas utilicen, de los que se pueda afirmar que constituyen cualquier información relativa a una unidad estadística identificada o identificable, bien es cierto que con las excepciones que establezca en cada caso la normativa estadística aplicable. Y debe ser así aunque proceda de fuentes administrativas, esto es, a aquellos otros datos que, aunque referidos a titulares individualizados, no hubieran sido proporcionados a la Administración estadística directamente por aquéllos sino a través de la Administración Pública en cuyo poder ya se encuentran en virtud de otras obligaciones de información. Pero su cobertura se referirá exclusivamente a los datos incorporados a los depósitos informativos de los servicios estadísticos, no modificando «hacia atrás» el régimen que les corresponda en los ficheros administrativos de origen. La información de origen administrativo, una vez incorporada a las bases de datos de la Administración Estadística mutua, de algún modo, su naturaleza, aunque el contenido continúe siendo el mismo. Sería la información duplicada en poder de la Administración estadística la que quedaría sujeta al secreto estadístico, no la base de datos original. Como consecuencia, el flujo de la información que permita la identificación de unidades estadísticas individualizadas podrá producirse desde los entes y órganos administrativos que custodien las bases de datos o registros administrativos correspondientes hacia los servicios estadísticos, pero no en sentido contrario, una vez que se haya completado la primera transferencia.

#### SEXTA

El secreto estadístico se traduce en una serie de prohibiciones y obligaciones que afectan en unos casos al personal y a las empresas y demás entidades que interviene en cualquiera de las fases del proceso estadístico, sea cual sea la relación que les vincula

con los servicios estadísticos y, en otros, a los propios servicios estadísticos. Entendemos que cuando nos situamos en la faceta individual de las obligaciones del secreto estadístico éstas se limitan, en realidad, a la prohibición de llevar a cabo conductas que vulneren la confidencialidad de los datos protegidos, consistiendo tales comportamientos en transmitir, facilitar, comunicar, divulgar o publicar la información amparada, es decir, que ésta tenga salida del entorno controlado por el obligado, el que se encuentra bajo su responsabilidad profesional directa en virtud de la relación que le vincula a los servicios estadísticos. Las actuaciones que los sujetos individualmente obligados por el secreto estadístico lleven a cabo sobre la base de la información protegida al margen de las que son propias de la función estadística pública y que no supongan su transmisión a terceros no implican necesariamente la quiebra de su confidencialidad, lo que, evidentemente, no significa que se trate de conductas lícitas ni permitidas. En esta dimensión individual podría afirmarse que el secreto estadístico no se diferencia de otros secretos profesionales, esto es, de deberes específicos de preservar la confidencialidad de ciertas informaciones que el ordenamiento jurídico impone a quienes desarrollan determinadas actividades profesionales, incluidos, llegado el caso, los empleados públicos.

Junto a la dimensión individual de las obligaciones en que el secreto estadístico consiste, existe una dimensión institucional que recae, directamente, sobre los órganos y entes que merecen la consideración de servicios estadísticos y, precisamente, por ese motivo, dando lugar a tres efectos o consecuencias claramente diferenciadas: la primera es la misma que afecta a todo sujeto que participe o colabore en el proceso estadístico, la prohibición de divulgación de la información amparada por el secreto estadístico; la segunda consiste en la interdicción del uso de los datos protegidos para finalidades distintas de las estadísticas o de actuar sobre la base de tales datos; la tercera supone la imposición de otra obligación, aunque ésta no se incluya habitualmente en las descripciones del contenido de la institución que sirven para definir en algunas normas al secreto estadístico: la de la adopción de todas las medidas normativas, técnicas y organizativas necesarias para garantizar la protección física y lógica de los datos amparados.

## SÉPTIMA

La eficacia del secreto estadístico da inicio desde el mismo momento en que la información amparada por ella se encuentre a disposición de las personas, órganos o entidades que desarrollan la función estadística pública, cualquiera que sea el origen de tales datos, es decir, sean éstos suministrados por los titulares de los mismos o por terceros, provengan de fuentes administrativas ajenas a la organización estadística o sean el resultado del tratamiento que la Administración estadística proporcione a otros datos que se encontraban previamente a disposición de ésta; los efectos del secreto estadístico deben comenzar tan pronto como la información objeto de protección se encuentre en el radio de acción de la actividad estadística oficial.

Por lo que respecta a la duración de su vigencia, hay normas, como las reguladoras del SEE, que no le señalan límite alguno por lo que debería entenderse indefinida en el tiempo. No obstante es cierto que, pasado un tiempo, las informaciones individuales dejan de suponer un peligro potencial para la intimidad o la privacidad de las personas físicas, ni pueden generar perjuicio alguno al titular de la información o a su entorno más cercano. Por el contrario, para investigaciones distintas de las estadísticas, y especialmente para las de carácter histórico, estos datos, ya carentes de todo potencial lesivo para el individuo, conservan un gran valor. Éste será el motivo fundamental por el que la mayoría de las leyes estadísticas optan por el establecimiento de plazos determinados de vigencia del secreto estadístico, transcurridos los cuales deja de surtir efecto; pero al hacerlo por separado lo regulan de manera diferenciada, siendo precisamente el aspecto en el que mayores divergencias se perciben entre las normativas reguladoras de la actividad estadística oficial al margen del SEE e impidiendo que pueda afirmarse la existencia de un régimen jurídico absolutamente uniforme del secreto estadístico. Una situación semejante parece entrar en contradicción con la exigencia derivada del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución respecto a la garantía de un tratamiento común para los ciudadanos ante las Administraciones Públicas. Debemos admitir la conveniencia de un régimen idéntico en todas las normativas que erradicase cualquier duda de inconstitucionalidad pero no puede dejar de reconocerse que en la práctica, las duraciones previstas por los respectivos legisladores son tan prolongadas que la potencialidad lesiva que pudiera generarse por el conocimiento ajeno de los datos

inicialmente protegidos se reduce a la nada. De este modo, resulta poco menos que indiferente la duración concreta que tengan en cada caso los efectos del secreto estadístico: lo verdaderamente relevante es que permanecerá activo mientras la difusión de las informaciones amparadas pueda ocasionar un perjuicio a sus titulares. Por ello, el tratamiento que se les dispensa es, en última instancia, el mismo.

## OCTAVA

El fundamento de la institución del secreto estadístico no se halla en el derecho fundamental a la intimidad y, como consecuencia de ello, la finalidad fundamental de esta institución no puede consistir en contribuir a proporcionar un amparo adecuado a aquél. Dado que el desarrollo de la función estadística pública y la consecución de los objetivos que le son propios requieren un clima social proclive a la colaboración ciudadana con los servicios estadísticos –ambiente que se sustentará, entre otros pilares, en el reconocimiento normativo y la normal aplicación de la figura que centra nuestra atención– debemos concluir que el fundamento del secreto estadístico vendrá dado por el aseguramiento de la misma existencia de la actividad estadística pública, de su ejercicio regular y socialmente útil y de la adecuada satisfacción de su razón de ser (su capacidad para dar una imagen fiel, precisa y sintética de la sociedad objeto de estudio). Su finalidad ha de consistir en contribuir a generar las circunstancias adecuadas para que se produzca una colaboración general y veraz de las unidades estadísticas que actúan en el seno de la sociedad con las correspondientes oficinas de estadística.

## NOVENA

Debe rechazarse el reconocimiento de un derecho subjetivo al mantenimiento del secreto estadístico de los propios datos. La verdadera naturaleza del secreto estadístico exige distinguir entre su dimensión institucional y su dimensión individual. Su naturaleza, en el primer aspecto, se caracteriza por tratarse de una de las condiciones que la ley fija para el ejercicio de las potestades cuyo ejercicio da lugar al desarrollo de la función estadística pública. Desde esta perspectiva implica la existencia de un deber público. En cambio, el secreto estadístico, cuando recae sobre personal adscrito a la

organización de los servicios estadísticos o a personas o entidades que colaboren de algún modo en cualquiera de las fases del proceso estadístico, constituye una obligación jurídica. En estos casos, la referida situación jurídica pasiva surge en el seno de una relación jurídica específica: no la que vincula a estas personas o entes con el titular de los datos, sino la que le relaciona con la Administración estadística correspondiente (por su condición de funcionario o personal laboral destinado en los servicios estadísticos, o de persona o entidad con la que la Administración estadística alcanza algún tipo de acuerdo o con la que se celebra algún convenio o contrato para la realización de alguna concreta actividad relacionada con la actividad estadística). En el marco de esa relación, efectivamente, la obligación jurídica constituirá la contrapartida de la facultad de la que el organismo estadístico será titular para poder exigir su adecuado cumplimiento. Y en última instancia, la conducta exigible a estas personas y entes tiene, en realidad, un contenido perfectamente delimitado: la no revelación a terceros de datos confidenciales por la aplicación de las normas que regulan esta institución.

## DÉCIMA

Las diferencias entre los ámbitos de aplicación y entre las finalidades perseguidas por las normas que desarrollan el derecho a la protección de datos de carácter personal y las que prevén el régimen jurídico de la actividad estadística oficial justifican sobradamente la simultánea necesidad de unas y otras. Pero la función estadística pública se desarrolla mediante la recogida y el tratamiento de datos, los cuales aportan información sobre las unidades estadísticas a las que aquéllos se refieran. Dada la naturaleza de esta actividad pública, sus objetivos y la forma en que se lleva a cabo, es natural que parte del articulado de las normas que la regulan se dediquen a la protección de las informaciones que entran a formar parte de las bases de datos de los servicios estadísticos. Todas las obligaciones de las Administraciones estadísticas y de su personal para con los datos que permitan identificar a las unidades estadísticas que sean sus titulares pueden ser agrupadas idealmente en la institución conocida como secreto estadístico. Si éste no estuviera jurídicamente previsto y garantizado y no se procurase que la sociedad en su conjunto fuera consciente de ello, sería muy difícil conseguir un ambiente que propiciase la colaboración de los diversos agentes que actúan en la

sociedad para con la función estadística pública mediante el suministro de información a los servicios que la desarrollan. Así pues, la promulgación de las leyes orgánicas que regulan la protección de datos de carácter personal no bastaría para derogar tácitamente no ya las leyes reguladoras de la función estadística pública, sino tampoco las partes de éstas dedicadas a la protección de los datos que las Administraciones estadísticas utilizan en el ejercicio de sus respectivas competencias. No puede ser de otro modo desde el mismo instante en que se acepta que los servicios estadísticos tratan con datos cuya titularidad no corresponde necesariamente a personas físicas.

Pero, si limitamos nuestra perspectiva a los datos de carácter personal en el sentido que a dicha expresión da la LOPD, esto es, cuya titularidad corresponda a personas físicas, la normativa reguladora de la función estadística pública configura un régimen tuitivo que no implica merma en la protección de aquéllas dado que los efectos de las obligaciones y las precauciones que como consecuencia de la aplicación del secreto estadístico se despliegan determinan un régimen más restrictivo a la utilización de tales datos que el que se derivaría del ejercicio de los derechos que la LOPD reconoce. Pero no es menos cierto que esta aparente «mayor protección» dispensada a los datos de carácter personal en el ámbito de la actividad estadística oficial se traduce, en última instancia, en una menor capacidad de control de los datos propios en poder de los servicios estadísticos: ni se permite al interesado constatar si aquéllos tienen o no información que le afecte, ni precisar, si existe, qué usos concretos se le va a dar dentro de las finalidades estadísticas, ni comprobar su contenido para verificar que es exacta y actualizada, ni, en su caso, solicitar y obtener su rectificación, ni su cancelación cuando detecte que su tratamiento no se ajusta a la normativa vigente. La normativa reguladora del secreto estadístico atiende inflexiblemente a la protección de los datos pero pierde de vista la debida consideración a las unidades estadísticas, en especial cuando se trate de personas físicas. Por ello podría resultar interesante, e incluso beneficioso para el propio devenir de la función estadística pública, que la protección de los datos recopilados por los servicios estadísticos permitiera el ejercicio de los derechos que la LOPD reconoce cuando se tratase de datos de carácter personal (en el sentido que a esta expresión da la LOPD). Esto posibilitaría que los ciudadanos no sólo confiaran en que los servicios estadísticos vayan a mantener la confidencialidad de sus datos, sino que además



adquieran la consciencia de estar dotados de un mínimo poder de control sobre su propia información, al menos hasta el punto que lo permita el desarrollo de las competencias administrativas en materia estadística. La Administración estadística debería ofrecerles la adecuada retroalimentación cuando los ciudadanos se dirigieran a ella en ejercicio de un derecho de consulta, acceso, rectificación, etc. El total desconocimiento de estas facultades por parte de la normativa estadística es difícil de conciliar con la creencia de que los ciudadanos, para los servicios estadísticos, no sean otra cosa que fuentes de información.

## UNDÉCIMA

La base integrada de los datos procedentes de todos los Padrones municipales constituye un fichero que está centralizado en el INE y del que, por tanto, sería responsable el propio Instituto. Tratándose de dicha base de datos, su utilización para finalidades de naturaleza fundamentalmente estadística no sería algo permitido por la normativa vigente sino, en buena medida, su fundamento y su razón de ser: nos encontramos con un fichero de datos de naturaleza esencialmente estadística para el que no existe razón que justifique la no aplicación de la LFEP –en cuanto norma que establece el régimen jurídico de la función estadística pública estatal– con carácter preferente –dado su carácter de ley especial– a la LBRL. Así pues, el INE no sólo puede buscar la cobertura del secreto estadístico para negarse a comunicar determinados datos padronales incluidos en sus bases de datos cuando éstos les sean solicitados por otras Administraciones Públicas sino que, institucionalmente sujeto por el deber en que el secreto estadístico consiste, está absolutamente obligado a rechazar cualquier petición que se le realice de ceder los datos padronales que custodie.

Esta conclusión se ve contradicha por lo señalado en la Disposición Adicional segunda de la LOPD, cuyo apartado primero dispone que la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al INE, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los Padrones municipales de habitantes y en el Censo Electoral correspondientes a los

territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población. Si el secreto estadístico constituye una institución esencial para que pueda desarrollarse regularmente, de una manera eficaz y útil para el conjunto de la sociedad la función estadística pública, aquél no debería excepcionarse de un modo semejante. Buscando lo más conveniente para la función estadística pública, tal vez lo mejor sería que la labor de coordinación de los Padrones municipales fuera encomendada a otro organismo público, distinto del INE. Sería ese otro organismo el que debería cumplir con la misión encomendada por la Disposición Adicional segunda de la LOPD de transmitir a la Administración General del Estado y a las de las Comunidades Autónomas, y a su solicitud, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los Padrones Municipales de habitantes. Entre los posibles destinatarios podría estar el INE, evidentemente, el cual, una vez que la información padronal se integrase en sus bases de datos procedería a darle el tratamiento que le corresponde en cuanto que datos amparados por el secreto estadístico.

#### DUODÉCIMA

Los resultados estadísticos pueden formar parte del contenido de un acto administrativo, pero en sí mismos considerados no cabe reconocerles esa condición; no constituyen más que datos o informaciones que se obtienen a partir del tratamiento de otros datos de carácter primario que han sido recopilados previamente que no producen efectos jurídicos. Serán datos agregados, de naturaleza idéntica a la de los datos básicos a partir de los que se calculan, pero datos al fin y al cabo, no actos administrativos. Este planteamiento genera problemas a la hora de instar la revisión de estos resultados, sea en vía administrativa o ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, sobre la base del incumplimiento del principio del secreto estadístico al que puede dar lugar su incorrecta publicación, si ésta se realiza de tal forma que determine la identificación de las unidades estadísticas a las que se refieran determinadas informaciones. La forma de soslayar estos inconvenientes será considerando que la publicación de los resultados estadísticos no es un mero cauce para poner en conocimiento de la colectividad los mismos, sino un auténtico acto administrativo en sí mismo considerado que podrá ser

recurrido. Esta solución evita los problemas de acceso al recurso contencioso-administrativo, puesto que como la etapa final de la actividad estadística oficial no consistirá en la emisión de disposiciones de carácter general, ni en inactividad o en actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho, sólo así se dejaría libre el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.1 de la LJ.

### DECIMOTERCERA

El incumplimiento del deber de secreto estadístico no puede generar, sin más, el derecho a percibir una indemnización. Si no se puede acreditar la producción de un daño no podrá demandarse que se compense nada; lo contrario supondría un enriquecimiento injusto por parte de quien pretende poner en marcha el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dado que no existe el derecho de las unidades estadísticas al cumplimiento del secreto estadístico, el incumplimiento de ese deber no lesiona automáticamente derecho alguno.

La efectividad del daño, de tener lugar, se producirá por otras vías. Puede venir dada porque el incumplimiento del deber del secreto estadístico origine una intromisión ilegítima en la intimidad del titular de los datos protegidos que han resultado revelados dando lugar a una lesión del derecho fundamental a la intimidad personal o familiar de una persona física o, llegado el caso, del derecho fundamental a la protección de sus datos de carácter personal o de autodeterminación informativa. Estas lesiones son efectivas, reales, actuales y debería procurarse su compensación vía indemnizatoria.

También puede ocurrir que como consecuencia de la vulneración del secreto estadístico se produzca una revelación de datos individuales a terceros ajenos a la función estadística pública que utiliza la información a la que ha tenido acceso para actuar dañosamente contra la unidad estadística identificada, irrogándole un daño efectivo en sus bienes o derechos patrimoniales. El incumplimiento del deber del secreto estadístico constituye un supuesto de «funcionamiento anormal» de los servicios estadísticos: evidentemente, cabrá imputar a la Administración Pública un daño

producido como consecuencia de un funcionamiento anormal de ésta. La dificultad de la imputación no vendrá dada, en realidad, por el fundamento de la posible actuación reparadora, sino por la relación de causalidad necesaria entre el funcionamiento de los servicios y la producción del daño.

#### DECIMOCUARTA

La vulneración del deber de preservar el secreto estadístico puede dar lugar a múltiples consecuencias al margen de la indemnizatoria; por ejemplo, si esta violación es imputable al personal al servicio de las Administraciones estadísticas incurrirán en responsabilidad disciplinaria. El Título VII del EBEP regula la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio en el ejercicio de sus funciones y cargos, incluyendo tanto al personal funcionario como al personal laboral. Ahora bien, la tipificación como infracción administrativa de carácter disciplinario de las conductas consistentes en la violación del deber de mantenimiento del secreto estadístico si se entiende que aquélla no se produce mediante la descripción de conductas contenida en el artículo 95.2.e) del EBEP, sino a través de los preceptos que tipifican las infracciones administrativas en materia estadística que siempre las consideran faltas muy graves, lo que acarrea las sanciones correspondientes a tal clasificación. Esto, con independencia de la entidad de los datos revelados o del perjuicio irrogado a terceros no puede considerarse una vulneración del principio de proporcionalidad pues la infracción del secreto estadístico por los empleados públicos afecta siempre gravemente al interés general al determinar un importante obstáculo para el adecuado desarrollo de la función estadística pública: si los sujetos que integran el cuerpo social entienden que los datos que proporcionan a los servicios estadísticos pueden ser utilizados para finalidades distintas de las estadísticas –aunque lo sean ilegítimamente–, serán mucho más reticentes a proporcionar su colaboración ya que de ella, en última instancia, pueden derivarse consecuencias perjudiciales para ellos mismos, repercutiendo negativamente en la calidad y fiabilidad de las operaciones estadísticas. Además, aunque los infractores sean los empleados públicos y no la propia Administración estadística, la imagen pública de ésta sufre un importante descrédito pues podría entenderse que los servicios estadísticos no han adoptado las medidas precisas, o al menos las suficientes, para evitar que el

quebrantamiento de un pilar esencial de la función estadística pública se produzca. Y aquél sería todavía mayor si, una vez detectada el quebrantamiento del secreto estadístico e identificado el empleado público responsable de la infracción, la sanción que se le aplica no es acorde a la importancia que se le presupone al deber infringido.

#### DECIMOQUINTA

Existen supuestos en los que el deber de preservar el secreto estadístico de determinados datos recae sobre personas o entidades ajenas a la organización administrativa. En cuanto sujetos obligados, su conducta habrá de ajustarse al contenido del deber que les afecta; de no hacerlo así, éste se considerará infringido dando lugar, como mínimo a la responsabilidad que, siendo distinta de la disciplinaria, las Administraciones públicas pueden exigir en el ejercicio de la potestad sancionadora de orden más general que tienen atribuida.

Son dos los supuestos en los que podemos encontrar semejante combinación de circunstancias. Para empezar, es el caso de los individuos que habiendo estado integrados en la organización administrativa ya no lo están, pues toda la normativa estadística establece la previsión de someter a las obligaciones derivadas del secreto las personas que, habiendo sido obligados principales y directos por su condición de empleados públicos, han dejado de prestar sus funciones como tales, sin especificar las causas de tal terminación: jubilación, excedencia para prestar servicios en el sector privado, etc. También es el caso, en segundo término, de las personas físicas o jurídicas ajenas a las respectivas Administraciones Públicas, que colaborando con éstas de manera temporal en el desarrollo de la actividad estadística oficial, tengan acceso por razón de dicha colaboración a los datos protegidos (como dispone el artículo 17.3 de la LFEP). A las personas físicas o jurídicas que colaboren con las unidades que realizan actividad estadística oficial en virtud de acuerdo, convenio o contrato, que cometan la infracción consistente en el incumplimiento del deber de mantenimiento del secreto estadístico se les impondrán las mismas sanciones que las previstas para las infracciones muy graves cometidas por los administrados como obligados a prestar colaboración a los servicios

estadísticos mediante el suministro de informaciones, no las establecidas para sancionar al personal adscrito a los servicios estadísticos en virtud de la potestad disciplinaria.

La forma más habitual de que entidades empresariales ajenas a la organización de la Administración estadística colaboren en el desarrollo del proceso estadístico, teniendo por ello acceso a datos protegidos por el secreto estadístico, será mediante la adjudicación del correspondiente contrato administrativo de servicios en el que se especificarán las prestaciones que la empresa externa se compromete a ejecutar. El mantenimiento del secreto estadístico impone al contratista adjudicatario una serie de prohibiciones en los mismos términos que si del personal adscrito a los propios servicios estadísticos se tratase, en esencia la de no difundir en ningún caso los datos protegidos, cualquiera que sea su origen. La violación de esta obligación por parte del contratista implica, evidentemente, el quebrantamiento del secreto estadístico y de ahí, que la colaboración para la que se adjudicó el contrato de servicios no se haya llevado a cabo en la forma exigida por la legislación estadística. Este incumplimiento faculta a la Administración contratante para optar entre la continuidad o la resolución del contrato, sin perjuicio, si se elige la continuación de la vigencia del contrato, de la imposición al contratista de las penalidades que pudieran proceder y la exigencia de responsabilidad por los daños causados, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 223.f) del TRLCSP, y ello con independencia de que el contrato o los pliegos mencionen la obligación de preservar el secreto estadístico, dada la esencialidad de naturaleza legal que cabe atribuir a dicha obligación.

#### DECIMOSEXTA

La violación del deber de preservar el secreto estadístico no ha sido recogido como un tipo penal específico y autónomo por el Código Penal, ni por ley penal especial alguna, ni por la legislación estadística, como no podía ser de otro modo. Si una conducta con la que se vulnera el secreto estadístico implica tal disvalor que se entiende que merece ser sancionada penalmente, habrá de hallarse su encaje en alguno de los tipos penales generales actualmente existentes. Defendemos que el quebrantamiento del secreto estadístico se encuentra tipificado por el artículo 417 y, en su caso, por el 418 del

vigente Código Penal, no por los artículos 197 y 198 del mismo cuerpo legal. Esta solución vendría respaldada por varias razones.

En primer lugar, por el bien jurídico protegido por unos y otros, esto es, la intimidad personal y familiar (junto con el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio) en los delitos regulados en el Título X del Libro II; el regular funcionamiento de la Administración Pública como prestadora de servicios para la comunidad al servicio de los intereses generales en los que se incluyen en el Título XIX del mismo Libro del Código Penal. El secreto estadístico es una institución que, ciertamente, protege la intimidad de las personas, pero lo hace de manera refleja e incidental: su verdadera finalidad es la de cimentar los pilares sobre los que la función estadística pueda desarrollarse regularmente generando la confianza necesaria por parte de las unidades estadísticas que colaboran o pueden ser llamadas a colaborar con las Administraciones estadísticas. Tanto es así que el secreto estadístico actúa aunque la información protegida no se refiera a personas físicas sino a otro tipo de entidades que constituyan unidades estadísticas.

En segundo lugar, porque la autoridad o funcionario al que se pretendiera imponer las penas del artículo 198 por vulneración del secreto estadístico debería haber realizado cualquiera de las conductas del artículo 197, siendo la que mejor describiría la infracción del secreto estadístico la recogida en el apartado segundo de este último artículo, la cual exige que haya un acceso, un apoderamiento, una modificación o una utilización de datos reservados de carácter personal o familiar de otro, sin estar autorizado a ello y en perjuicio de tercero. Pero el secreto estadístico no ampara exclusivamente datos de carácter personal en cuanto a referidos a personas físicas; ni su incumplimiento implica necesariamente un daño o perjuicio para un tercero; ni tampoco, en fin, puede incumplir el secreto estadístico quien no tiene autorizado el acceso a los datos, pues en tales circunstancias, los empleados públicos no están sujetos por ese deber. En cambio, según el artículo 417 del Código Penal, la autoridad o funcionario no ha de tener conocimiento de los secretos o informaciones prevaliéndose de su condición, sino precisamente por razón de su oficio o cargo: es decir, como ocurre con los

obligados por el secreto estadístico, los sujetos activos de este delito tienen lícito acceso a la información que posteriormente revelan de manera ilegal.

Por último, si presuponemos el carácter delictivo del incumplimiento del secreto estadístico, el artículo 417 daría cobertura a todas las conductas que implican la infracción de ese deber; por el contrario, si ha de procederse a una aplicación combinada del artículo 197 y 198 del Código Penal, esto provocaría que múltiples supuestos de quebrantamiento del secreto estadístico fueran atípicos, quedasen fuera de los tipos descritos por tales artículos injustificadamente y por tanto no dieran lugar a responsabilidad penal.



## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

AA. VV. (director: SÁNCHEZ MORÓN, M.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2.ª edición, Lex Nova, Valladolid, 2008.

AA. VV. (director: TRONCOSO REIGADA, A.): *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2010.

AA. VV. (compilador: FERRERO COSTA, R.): *Derecho Constitucional General*, Universidad de Lima, Lima, Perú, 2004.

AA. VV. (director: ORTEGA ÁLVAREZ, L.): *Estatuto Básico del Empleado Público*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Las Rozas (Madrid), 2007.

AA. VV. (coordinadoras: SÁNCHEZ FERIZ, R., y GARCÍA SORIANO, M. V.): *Funciones y órganos del Estado Constitucional Español*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

AA. VV. (coordinador: LESMES SERRANO, C.): *La Ley de Protección de Datos. Análisis y comentarios de su jurisprudencia*, 1.ª edición, Lex Nova, Valladolid, 2008.

AA. VV. (director: TRILLO TORRES, R.): *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Comentada, con jurisprudencia sistematizada y concordancias*, 1.ª edición, El Derecho Editores, S.A., Barcelona, 2010.

AA. VV. (coordinador: GUICHOT REINA, E.): *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014.

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS: *El derecho fundamental a la protección de datos: Guía para el Ciudadano*, disponible en [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/Guías/GUIA\\_CIUDADANO\\_OK.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/Guías/GUIA_CIUDADANO_OK.pdf).

ALEGRE ÁVILA, J. M.: «Potestad sancionadora y Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 280-281, 2008.

ALFARO NAVARRO, J. L., MESEGUER SANTAMARÍA, M. L., MONDÉJAR JIMÉNEZ, J., y VARGAS VARGAS, M.: «Los inicios de la aritmética política en la Inglaterra del siglo XVII», en AA. VV. (editores: RIOBÓO ALMANZOR, J. M. y RIOBÓO LESTÓN, I.), *Historia de la Probabilidad y la Estadística (V)*, A.H.E.P.E., Santiago de Compostela, 2011.

ALONSO DE ANTONIO, J. A.: «Artículo 149.1.1.ª, 4.ª, 5.ª, 7.ª, 10.ª a 32.ª, 2 y 3: Sistema de distribución de competencias», en AA. VV. (dirigido por ALZAGA VILLAMIL, O.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo XI*, Cortes Generales, EDERSA, Madrid, 1996.

ALONSO PÉREZ, F.: «Delitos cometidos por los funcionarios públicos contra el secreto de las comunicaciones mediando causa por delito», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 1, 1998.

ALONSO TIMÓN, A. J.: «Algunas reflexiones breves acerca de la potestad sancionadora de la administración en tres ámbitos “sensibles”: urbanismo, tributario y seguridad vial», *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 43, 2010.

ALS, G.: «Obligation et secret statistiques, piliers de l'organisation statistique», en EUROSTAT (Office Statistique des Communautés Européennes): *Séminaire international sur la confidentialité statistique. Actes*, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo, 1993.

ALS, G. : «Obligation et secret statistiques, piliers de l'organisation statistique : droit comparé et pratiques nationales dans 12 états de l'Union européenne», *Annales du droit luxembourgeois*, núm. 4, 1994.

ÁLVAREZ CONDE, E.: *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980.

ÁLVAREZ CONDE, E.: «Secretos de Estado y Constitución», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 25, 2000.

ÁLVAREZ RICO, M.: «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979.

APARICIO SALOM, J.: *Estudio sobre la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, 2.<sup>a</sup> edición, Edit. Aranzadi, Cizur Menor, 2002.

ARANGO FERNÁNDEZ, J., ARROYO PÉREZ, A., y OTROS: *La organización de la Estadística Pública en España. Situación actual y propuestas de mejora*, informe de Diciembre de 2005, disponible en la página web del Instituto Galego de Estadística, [http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s6/estadistica\\_publica\\_espana.pdf](http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s6/estadistica_publica_espana.pdf).

ARDER, G.: *Le Secret et les Statistiques d'entreprises dans La Communauté Européenne*, Eurostat, Luxemburgo, 1977.

ARIÑO FERRER, E.: «El deber de información de la Administración y el derecho de intimidad», *Diario La Ley*, tomo 3, 1995.

ARIÑO ORTIZ, G.: «El servicio público como alternativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23, 1979.

ARROITAJAUREGI JAIO, B.: *La protección de datos en el ámbito de la Función Pública Estadística*, Euskal Estatistika Erakundea, Vitoria, 2004.

ARROYO PÉREZ, A.: «La Estadística Pública como apoyo a la investigación», *Investigaciones Regionales*, núm. 8, 2006.

AVILÉS GARCÍA, J.: «Algunas consideraciones jurisprudenciales acerca de los derechos a la intimidad y a la propia imagen», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 3, 1989.

AYALA GARCÍA, J. M.: «Anotaciones al secreto profesional de los periodistas», *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 33: *La libertad de expresión y el derecho penal*, Consejo General del Poder Judicial, 1993.

BACARIA MARTRUS, J.: «El Secreto Estadístico: Contenido Jurídico», en AA. VV.: *La protección de datos personales (en la L.O.R.T.A.D. y Derecho Comparado)*, UNED, Mérida, 1994.

BACIGALUPO SAGGESE, M.: «Las potestades administrativas», en CANO CAMPOS, T. (coordinador): *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Vol. 3, Tomo 1, Iustel, Madrid, 2009.

BAJO FERNÁNDEZ, M.: «El secreto profesional en el Proyecto de Código Penal», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, XXXIII, 1980.

BASSOLS COMA, M.: «Servicio público y empresa pública: reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales», *Revista de Administración Pública*, núm. 84, Septiembre-Diciembre, 1977.

BARRERO RODRÍGUEZ, C.: «La resolución del contrato por incumplimiento del contratista en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», *Revista de Administración Pública*, núm. 176, 2008.

BAUDRY-LACANTINERIE, G. y BARDE, L. J.: *Traité théorique et pratique de droit civil, 2a. ed.*, Libraire de la Société du Recueil Général del Lois et des Arrêts, Paris, 1905.

BELADÍEZ ROJO, M.: *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I.: *Honor y libertad de expresión*, Tecnos, Madrid, 1987.

BERG, B. L.: *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, 7<sup>th</sup> edition, Pearson Education Inc., Boston, Massachusetts, 2009.

BILBAO USILLOS, J. M., REY MARTÍNEZ, F., y VIDAL ZAPATERO, J. M.: *Lecciones de Derecho Constitucional (I)*, 2.<sup>a</sup> edición, Lex Nova, Valladolid, 2001.

BLANCO, J. L.: «Armonización entre las estadísticas de las Comunidades Autónomas y las de la Administración Local», en AA. VV.: *Jornadas de Estadística Española. CXXV Aniversario de la Estadística Oficial*, INE, Madrid, 1981.

BLANQUER, D.: *Curso de Derecho Administrativo I*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.

BLASCO ESTEVE, A.: «La relación de causalidad en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia reciente», *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 53, 1987.

BLASCO ESTEVE, A.: «Sobre el concepto de competencias exclusivas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981.

BOCANEGRA SIERRA, R.: «El concepto de acto administrativo», en AA. VV.: *Estudios de Derecho público económico (Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo)*, Civitas, Madrid, 2003.

BOCANEGRA SIERRA, R.: *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002.

BOCANEGRA SIERRA, R.: *Teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.

BONNET JEREZ, J.: *Lecciones de Estadística. Estadística descriptiva y probabilidad*, Editorial Club Universitario, San Vicente (Alicante), 2004

BOQUERA OLIVER, J. M.: *Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1972.

BRAGE CAMAZANO, J.: *Los límites a los derechos fundamentales*, Edit. Dykinson, Madrid, 2004.

BRINES ALMIÑANA, J.: «Examen de las principales novedades incorporadas al Reglamento 1720/2007, de 21 de diciembre, de desarrollo de la LOPD. Especial referencia al incremento de las medidas de seguridad en el tratamiento de datos de carácter personal», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6, Sección Actualidad, Quincena de 30 de marzo al 14 de abril, 2008.

BRU CUADRADA, E.: «La protección de datos en España y en la Unión Europea. Especial referencia a los mecanismos jurídicos de reacción frente a la vulneración del derecho a la intimidad», *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 5, 2007.

BUTZ, W.P.: «Data confidentiality and public perceptions: The case of the European censuses», en AA. VV.: *Proceedings of the Section on Survey Research Methods*, American Statistical Association, Washington, D.C., 1985.

CÁCERES HERNÁNDEZ, J. J.: *Conceptos básicos de Estadística para Ciencias Sociales*, 1.<sup>a</sup> edición, Delta Publicaciones, Las Rozas (Madrid), 2007.

CÁMARA VILLAR, G., BALAGUER CALLEJÓN, M. L., y MONTILLA MARTOS, J.: *Manual de Derecho Constitucional, Volumen II*, 3.ª edición, Tecnos, Madrid, 2008.

CANALES GIL, Á.: «Las competencias sancionadoras de la Agencia Española de Protección de Datos y el procedimiento sancionador: de nuevo sobre los principios de información y consentimiento», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 16, septiembre 2008.

CANO MURCIA, A.: «Una Sentencia que no debe pasar desapercibida: STS 12 abril 2005 (RJ 2005/3280), sobre cesión de datos sin consentimiento», *Actualidad Jurídica Aranzadi. Suplemento del Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 681/2005, Parte Opinión, Edit. Aranzadi, Pamplona, 2005.

CANSADO MACEDA, E.: *Apuntes de Estadística: Apartes de curso de Estadística general*, Instituto Interamericano de Estadística, 1.ª edición, Rosario (Santa Fe, Argentina), 1958.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T.: «¿Gozan de derechos fundamentales las Administraciones Públicas? (STC 175/2001, de 26 de julio)», *Revista de Administración Pública*, núm. 158, 2002.

CARBONNIER, J.: *Droit civil*, Presses Universitaires de France, Paris, 1978.

CARRÉ DE MALBERG, R.: *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998.

CARRILLO LÓPEZ, M.: *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Civitas, Madrid, 1993.

CASARES SÁNCHEZ, J.: *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, 2.ª edición, 23.ª reimpresión, Gustavo Gili, Barcelona, 1997.

CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Derecho civil español, común y foral*, I, vol. 1, Editorial Reus, Madrid, 1963.

CASTILLO VÁZQUEZ, I. C.: *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.

CASTROMIL LÓPEZ, F.: «La obligación de facilitar datos a la Administración Tributaria y el secreto estadístico», *Crónica Tributaria*, núm. 16, 1976.

CELESTINO REY, F.: «La génesis administrativa del Instituto Nacional de Estadística 1939-1948», en AA. VV.: *Historia de la Probabilidad y de la Estadística*, A.H.E.P.E.-Editorial AC, Primera Edición, Madrid, 2002.

CELESTINO REY, F.: «Marco Institucional: La Tramitación Legislativa de la Ley de Estadística de 1945», *Revista Estadística Española*, núm. 151, 2002.

CEREZO MIR, J.: *Curso de Derecho Penal Español. Parte General, III, Teoría jurídica del delito*, Tecnos, Madrid, 2004.

CIMADEVILA MENÉNDEZ, A.: «El Padrón Municipal y el secreto estadístico ante las relaciones interadministrativas en la comunicación de datos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, quincena del 15 al 29 de abril, tomo 1, 1997.

COBO DEL ROSAL, M. y VIVES ANTÓN, T. S.: *Derecho Penal. Parte General*, 5.ª edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.

COBO OLVERA, T.: *El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*, 3.ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008.

- COCA VITA, E.: «Legalidad constitucional, exclusión de control judicial y discrecionalidad técnica», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983.
- COCA VITA, E.: «También la discrecionalidad técnica bajo el control último de los Tribunales», *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985.
- COLOM I PASTOR, B.: «El certificado como acto y documento público. Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1983», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41, 1984.
- COMISIÓN EUROPEA: *Guía de la Estadística en la Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012.
- CONCAS, L.: «Il segreto di ufficio e il segreto professionale, con particolare riguardo al segreto dell'avvocato», *Segreti y prova penale*, n.º 12, Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale, convegni di Studio «Enrico de Incola». Problema attuali di diritti e procedura penale, Milano, 1979.
- CONDESSO, F.: *Derecho a la información. Crisis del sistema político. Transparencia de los poderes públicos*, Dykinson, Madrid, 2011.
- CORDERO SAAVEDRA, L.: «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos y su tutela administrativa y jurisdiccional», *Diario La Ley*, tomo 4, 1995.
- CORDERO SUSTENTIA, C.: «Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coordinador) y OTROS: *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, 2008.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I*, 15.ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- COSSÍO, A.: «La causalidad en la responsabilidad civil: Estudio del Derecho español», *Anuario de Derecho Civil*, Tomo XIX, Fascículo 1.º, Madrid, 1966.
- COUDERT, F.: «Ficheros Privados con régimen especial. Publicidad y prospección comercial», en AA. VV.: *Estudio práctico sobre la protección de datos de carácter personal*, Edit. Lex Nova, Valladolid, 2005.
- COX, L. H. y ZAYATZ, L. V.: «An Agenda for Research in Statistical Disclosure Limitation», *Journal of Official Statistics*, Vol. 11, núm. 2, 1995.
- CRESWELL, J.: *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Traditions*, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1998.
- CRESWELL, J.: *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 2003.
- CRUZ VILLALÓN, P.: «Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992.
- CRUZ VILLALÓN, P.: «Formación y evolución de los derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989.
- DA COSTA CARBALLO, C. M., PORTELA FILQUEIRAS, I., y CEBRIÁN DOMÍNGUEZ, I.: «El respeto a la intimidad de las personas: análisis de la legislación actual», *Revista General de Información y Documentación*, Vol. 3 núm. 1, 1993.

- DADER, J. L.: «El derecho de acceso a la información pública en España: Una víctima de la sensibilidad políticamente correcta», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coordinador) y otros: *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, 2008.
- DAVARA RODRÍGUEZ, M. A.: *La protección de datos en Europa*, Distribuciones Fernández, Madrid, 1998.
- DE ARCENEGUI, I. E.: «Modalidades del acto administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 84, Septiembre-diciembre, 1977.
- DE CASTRO BRAVO, F.: «Los llamados derechos de la personalidad», *Anuario de Derecho Civil*, núm. XII-IV, 1959.
- DE ESTEBAN ALONSO, F.: «Eurostat, la oficina estadística de la comisión europea», *Revista Qüestió*, núm. 18, vol. 2, 1994.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: *Las potestades administrativas*, Tecnos, Madrid, 1986.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: «Potestades administrativas y poderes constitucionales: en torno al proceso de juridificación del poder», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 38, 1983.
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L.: «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en nuestro Derecho y Jurisprudencia, con especial referencia a la Administración Municipal (I)», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 3, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 27 de febrero, tomo 1, 2002.
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L.: «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en nuestro derecho y jurisprudencia, con especial referencia a la Administración Municipal (IX)», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 de octubre, tomo 3, 2002.
- DE MIGUEL CASTAÑO, A.: *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad. Su incidencia en el sistema de información estadística*, INE, Madrid, 1983.
- DE MIGUEL CASTAÑO, A.: «Derecho a la intimidad frente a derecho a la información en el ámbito de la Estadística Oficial», *Revista Estadística Española*, núm. 86, primer trimestre, 1980.
- DE MIGUEL CASTAÑO, A.: «El sistema de información estadística en el marco del enfoque sistémico», *Estadística Española*, núm. 103, 1984.
- DE MIGUEL RODRÍGUEZ, J. M.: «La investigación en Sociología hoy. I+D en Sociología», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 56, 1991.
- DE MIGUEL RODRÍGUEZ, J. M. y MOYER, M. G.: *Sociology in Spain*, Sage Publications, London, San Francisco, 1979.
- DE URBANO CASTRILLO, E.: «Sobre los límites de los derechos de expresión e información (Consideraciones sobre su problemática actual)», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 3, 2007.
- DEFAYS, D.: «Protecting micro-data by micro-aggregation: the experience in Eurostat», *Revista Qüestió*, núm. 21, vol. 1, 1997.
- DEL CASTILLO VÁZQUEZ, I. C.: *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas. El derecho a saber y la obligación de callar*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA: *Manual de organización estadística, tercera edición. El funcionamiento y la organización de una oficina estadística*, Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

DESDENTADO DAROCA, E.: *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica: un estudio crítico de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 1999.

DÍAZ LEMA, J. M.: «¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?», *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989.

DÍAZ PICAZO, L.: *Derecho de Daños*, Civitas, Madrid, 1999.

DÍAZ PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, 6.ª edición, Tecnos, Madrid, 1988.

DÍEZ SÁNCHEZ, J. J.: «La discrecionalidad técnica y la Comisión de Reclamaciones de las Universidades. A propósito de la STC 215/1992, de 14 de noviembre», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 79, 1993.

DONOSO CORTÉS, J.: «Principios sobre el proyecto de ley fundamental (1837)», en *Obras completas*, vol. I, B.A.C., Madrid, 1946.

DUFAU, P. A.: *Tratado de Estadística o Teoría del estudio de las leyes según las cuales se desarrollan los hechos sociales seguido de un ensayo de estadística física y moral de la población francesa*, Imprenta y Librería de Don Ignacio Boix, Madrid, 1845..

DUGUIT, L.: *Manuel de Droit Constitutionnel*, quatrième édition, E. de Boccard, Paris, 1923.

DUNCAN, G. T., ELLIOT, M. y SALAZAR-GONZÁLEZ, J. J.: *Statistical Confidentiality. Principles and Practice*, Springer, New York, 2010.

EIRANOVA ENCINAS, E.: Honor, dignidad e intimidad de la persona”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 6, 2000.

ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/1*, 11.ª edición, Tecnos, Madrid, 1995.

ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/2*, 11.ª edición, Tecnos, Madrid, 1995.

ESQUIVEL ESTRADA, J.: «Comentario al artículo 417 CP» en AMADEO GADEA, S. (dir.): *Código Penal. Doctrina Jurisprudencial. Parte Especial*. Ed. Factum Libri Ediciones, Madrid, 2009. <http://vlex.com/vid/comentario-articulo-codigo-penal-206719197>.

EUROSTAT: *Business registers. Recommendations manual*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.

EUROSTAT: *Manual on Disclosure Control Methods* (produced by B. Helmpecht and D. Schackis), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996.

EUSTAT: *Tratamiento de la confidencialidad en las operaciones estadísticas de EUSTAT*, Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz, 2007.

EVANS M. J. y ROSENTHAL J. S.: *Probabilidad y Estadística. La Ciencia de la incertidumbre*, Editorial Reverté, Sabadell (Barcelona), 2005.

FAYOS GARDÓ, A.: «Los derechos a la intimidad y a la propia imagen: un análisis de la jurisprudencia española, británica y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *InDret*, núm. 4, 2007.

FELLEGI, I. P.: *Functional analysis of an "ideal" statistical system. Paper prepared for the Conference of European Statisticians' Seminar on Statistical Services in Ten Years' Time by Ivan P. Fellegi with substantial inputs from G. j. Brackstone et al.*, Statistics Canada, Ottawa, 1977.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, P.: «El informador profesional como garante del derecho fundamental de acceso a la información pública», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coordinador) y OTROS: *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

FERNÁNDEZ RAMOS S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.: *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Cuadernos Civitas, Civitas, Madrid, 1991.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Discrecionalidad y jurisdicción revisora. Sentencia de 1 de junio de 1973, asunto Contribuciones especiales en la calle Milicias Nacionales de Oviedo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2, 1974.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de la Vida Local*, núm. 201, 1979.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La acción de nulidad en la jurisprudencia administrativa», *Civitas-Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, 1975.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La potestad certificante en la Jurisprudencia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 8, 1976.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.: *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2003.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J.: «Protección de datos personales y Administración electrónica», *Revista Española de Protección de Datos*, núm. 1, 2006.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J.: «La difusión de información administrativa en Internet y la protección de datos personales: Análisis de un proceso de armonización jurídica», *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, monográfico sobre los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías, 2005.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J.: «La publicidad de la información administrativa en internet: implicaciones para el derecho a la protección de los datos personales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26, 2005.

FERNÁNDEZ SANTIAGO, A. y CASTRO FUERTES, M.: «Comentario al artículo 197 CP» en AMADEO GADEA, S. (dir.): *Código Penal. Doctrina Jurisprudencial. Parte Especial*. Ed. Factum Libri Ediciones, Madrid, 2009.

FERNÁNDEZ SANTIAGO, A. y CASTRO FUERTES, M.: «Comentario al artículo 199 CP» en AMADEO GADEA, S. (dir.): *Código Penal. Doctrina Jurisprudencial. Parte Especial*. Ed. Factum Libri Ediciones, Madrid, 2009.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR A. y GARCÍA SANZ, M.: «Artículo 20: Libertad de expresión y derecho de información», en AA. VV. (dirigido por ALZAGA VILLAMIL, O.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo II*, Cortes Generales, EDERSA, Madrid, 1996.



- FIENBERG, S. E.: «Conflicts Between the Needs for Access to Statistical Information and Demands for Confidentiality», *Journal of Official Statistics*, Vol. 10, núm. 2, 1994.
- FLAHERTY, D. H.: *Privacy and Government Data Banks: An International Perspective*, Mansell, London, 1979.
- FRANKLIN, M. I.: *Understanding Research: Coping with the Quantitative-Qualitative Divide*, Routledge, London and New York, 2012.
- FRIGOLA VALLINA, J. y ESCUDERO MORATALLA, J. F.: «La cláusula de secreto profesional en el Código penal de 1995», *Actualidad Penal*, núm. 1, 1996.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A. y MEDINA GONZÁLEZ, S.: *La protección de datos en la Administración Local*, Iustel Publicaciones, Madrid, 2008.
- GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 4.<sup>a</sup> edición, Tecnos, Madrid, 2007.
- GARCÍA AMADO, J. A.: «Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites», *Documentación Administrativa*, núm. 280-281, 2008.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «El problema jurídico de las sanciones administrativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10, 1976.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La actividad industrial y mercantil de los municipios», *Revista de Administración Pública*, núm. 17, Mayo-Agosto, 1955.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre los derechos públicos subjetivos», *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 6, 1975.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo I*, 13.<sup>a</sup> edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, 10.<sup>a</sup> edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006.
- GARCÍA LLOVET, E.: «Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, núm. 132, 1993.
- GARCÍA MACHO, R.: «La transparencia en el sector público», en AA. VV. (coordinador: BLASCO ESTEVE, A.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012.
- GARCÍA MACHO, R.: *Secreto profesional y libertad de expresión del funcionario*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994.
- GARCÍA OVIEDO, C.: *Derecho Administrativo I*, sexta edición por Enrique Martínez Useros, Madrid, 1957.
- GARCÍA OVIEDO, C.: *Derecho Administrativo II*, séptima edición por Enrique Martínez Useros, Madrid, 1958.
- GARCÍA PÉREZ, M. S.: «El Padrón Municipal de Habitantes: origen, evolución y significado», *HISPANIA NOVA. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7, 2007. <http://hispanianova.rediris.es>.
- GARCÍA PIÑEIRO, N.: «La responsabilidad disciplinaria del personal laboral de las Administraciones Públicas», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 93, 2011.

- GARCÍA RAMOS, J. A., RAMOS GONZÁLEZ, C., y RUIZ GARZÓN, G.: *Estadística Administrativa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 1.ª edición, Cádiz, 2007.
- GARCÍA RUIPÉREZ, M.: *Tipología documental municipal*, Junta de Castilla-La Mancha, Consejería de Educación y Cultura, Toledo, 2002.
- GARCÍA SAN MIGUEL, L.: *Estudios sobre el derecho a la intimidad*, Tecnos, Madrid, 1992.
- GARCÍA SIPOLS, A. y SIMÓN DE BLAS, C.: *Manual de Estadística*, Dykinson, Madrid, 2007.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: «Materias clasificadas y control parlamentario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año XVI, núm. 48, 1996.
- GARNIK, D. H.: «Report on statistical uses of administrative records», *Statistical Reporter*, núm. 7, 1981.
- GARRIDO FALLA, F.: «El concepto de servicio público en Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, Septiembre-Diciembre, 1994.
- GARRIDO FALLA, F.: «El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Estudios, núm. 29, 1981.
- GARRIDO FALLA, F.: «Régimen jurídico del acto administrativo», en AA. VV (coord.: LÓPEZ RODÓ, L. y FREITAS DO AMARAL, D.): *Procedimiento administrativo: ponencias del I Coloquio hispano-portugués [celebrado en Madrid entre el 3,4 y 5 de mayo de 1994 en la Universidad Complutense]*, Xunta de Galicia, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1994.
- GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*, 12.ª edición, TECNOS, Madrid, 1994.
- GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II*, 12.ª edición, TECNOS, Madrid, 1994.
- GARRIDO FALLA, F. y otros: *Comentarios a la Constitución*, 3.ª edición, Civitas, Madrid, 1980.
- GIANOLA, D.: «Los Métodos Estadísticos en el Mejoramiento Genético», trabajo disponible en [http://www.ansci.wisc.edu/facstaff/Faculty/pages/gianola/genetic\\_improvement.pdf](http://www.ansci.wisc.edu/facstaff/Faculty/pages/gianola/genetic_improvement.pdf).
- GLEJBERMAN, D.: *La investigación estadística. Módulo V: Tecnología, gestión y estadística*, 2004, [http://iescantabria.com/departamentos/famisanidad/aula\\_tesa/esma/estadis/etapas\\_investigacion\\_estadis.pdf](http://iescantabria.com/departamentos/famisanidad/aula_tesa/esma/estadis/etapas_investigacion_estadis.pdf).
- GÓMEZ MONTORO, Á. J.: «La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002.
- GÓMEZ POMAR, F.: «Daño Moral», *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2000.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993.
- GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E.: «El secreto profesional de los periodistas», *Revista de Administración Pública*, núm. 2, 1983.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F.: «Los otros actos administrativos y su acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 167, Mayo-agosto 2005.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: «El acceso de los ciudadanos a la información administrativa», *Actualidad Administrativa*, núm. 10, Quincena del 16 al 31 de Mayo, 2009.

- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 1.ª edición, VICENS Universidad, Barcelona, 1980.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho Administrativo Español*, EUNSA, Pamplona, 1993.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, 2.ª edición, Civitas, Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L.: «Sobre la actividad certificante de la Administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962.
- GRACIA RUBIO, M., «Potestad sancionatoria de la Administración y garantías del administrado», *Revista de Administración Pública*, núm. 104, 1984.
- GREENBERG, B. V.: *Disclosure avoidance research at the Census Bureau. Proceedings of the Bureau of Census Sixth Annual Research Conference*, Bureau of Census, Washington, DC, 1990.
- GRIMALT SERVERA, P.: «El consentimiento y el tratamiento con fines publicitarios y prospección comercial», en *El reglamento de protección de datos de carácter personal. Aspectos clave*, UOC, Barcelona, 2008.
- GRIMALT SERVERA, P.: «La responsabilidad civil en el tratamiento automatizado de datos personales (Comentario a la Sentencia de la Sección 4.ª de la Audiencia Provincial de Baleares de 13 de octubre de 1998)», *Aranzadi Civil, Vol. I*, 1999.
- GRIMALT SERVERA, P.: *La responsabilidad civil en el tratamiento automatizado de datos personales*, Comares, Granada, 1999.
- GUAITA, A.: «Régimen de los derechos constitucionales», *Revista de Derecho Público*, núm. 13, 1982.
- GUICHOT REINA, E.: *Datos personales y Administración Pública*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005.
- GUICHOT REINA, E.: «El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 160.
- GUICHOT REINA, E.: «Transparencia versus protección de datos», en AA. VV. (coordinador: BLASCO ESTEVE, A.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012.
- HÄBERLE, P.: *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 2001.
- HERRERO TEJEDOR, F.: *Honor, Intimidación y Propia Imagen*, 2.ª edición, Editorial Colex, Madrid, 1994.
- IBÁÑEZ, J. M.: *Tratado Elemental de Estadística, así en la parte filosófica y de teoría, como en la aplicación de sus principios a la práctica*, Imprenta del Colegio de Sordo-mudos, Madrid, Tomo I, 1844. Tomo II, 1845. Edición facsímil en I.N.E., Madrid, 2006.
- IGARTUA SALAVERRÍA, J.: *Discrecionalidad técnica, motivación y control jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 1998.
- IGLESIAS CUBRÍA, M.: *El derecho a la intimidad*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1970.
- ILLESCAS RUS, A. V.: «El daño moral estricto», *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 2, 1999.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Manual de Protección de Datos del INE*, INE, Madrid, 2003.

IVARS RUIZ, J.: *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos. Comentarios, doctrina y jurisprudencia Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.

JABINE, T.B.: «Statistical Disclosure Limitation Practices», *Journal of Official Statistics*, Vol. 9, núm. 2, 1993.

JAÉN VALLEJO, M.: *Libertad de expresión y delitos contra el honor*, Colex, Madrid, 1992.

JELLINEK, G.: *Teoría General del Estado* (traducción de Fernando de los Ríos), Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1981.

JIMÉNEZ, J.: «Métodos estadísticos», trabajo consultado en la dirección <http://www.sefh.es/bibliotecavirtual/erroresmedicacion/010.pdf>.

JIMÉNEZ FUENTES, E.: «El censo promocional en la LOPD», artículo publicado en <http://www.derecho.com/articulos/2002/08/01/el-censo-promocional-en-la-lopd/>, de 2002.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: «Servicio público, interés general, monopolio: recientes aportaciones del TJCE», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Jurisprudencia, núm. 84, 1994.

JORGE BARREIRO, A.: «El delito de revelación de secretos (profesionales y laborales)», en *Estudios sobre el Código penal de 1995 (Parte especial)*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996.

KELSEN, H.: *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2.ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1995.

LAMBERT, D.: «Measures of Disclosure Risk and Harm», *Journal of Official Statistics*, Vol. 9, núm. 2, 1993.

LAZCANO BROTONS, Í.: «Los diversos intentos de regulación del secreto profesional de los periodistas», *Poder Judicial*, núm. Especial XIII: *Libertad de expresión y medios de comunicación*, 1990.

LEGUINA VILLA, J.: «El fundamento de la responsabilidad de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23, octubre-diciembre 1978.

LEGUINA VILLA, J.: «Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 136, octubre-diciembre 2007.

LESMESS SERRANO, C. y otros: *La Ley de Protección de Datos. Análisis y comentario de su Jurisprudencia*, Edit. Lex Nova, Valladolid, 2008.

LEVIN, R. I. y RUBIN, D. S.: *Estadística para administración y economía*, 7.ª edición, Pearson Educación, México, 2004.

LOAIZA GAYÓN, H.: *Estado, Gobierno y Gerencia pública*, Universidad Santo Tomás, Bogotá, D.C., Colombia, 2004.

LÓPEZ BENÍTEZ, M.: «Concepto y funcionalidad de la noción de “interesado” en el ámbito del Derecho Administrativo español», en CARBONELL PORRAS, E.: *Intereses colectivos y legitimación activa*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

LÓPEZ DÍAZ, E.: *El derecho al honor y el derecho a la intimidad. Jurisprudencia y doctrina*, Dykinson, Madrid, 1996.

LÓPEZ MERINO, F.: *El acto de certificación*, 1.ª edición, Editorial La Ley, Madrid, 2009.

- LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: «Régimen disciplinario de los empleados públicos en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 29, 2009.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *El derecho a la autodeterminación informativa*, Tecnos, Madrid, 1990.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *Informática y protección de datos personales*, CEC, Madrid, 1993.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Las vicisitudes del derecho de la protección de datos personales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58-II, 2000.
- MACIÁ GÓMEZ, R.: «La dualidad del daño patrimonial y del daño moral», *Revista de la Asociación Española de Abogados especializados en Responsabilidad Civil y Seguro*, núm. 36, Cuarto Trimestre, 2010.
- MADRID CONESA, F.: *Derecho a la intimidad informática y Estado de Derecho*, Universidad de Valencia, Valencia, 1984.
- MAGÁN PERALES, J. M. Y MORENO MOLINA, J. A.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, en especial, de las Corporaciones Locales*, 1.ª edición, Editorial La Ley, Madrid, 2005.
- MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto», *Revista de Administración Pública*, núm. 145, Enero-Abril, 1998.
- MALINVAUD, M. E.: «De la Statistique a l'administration des données: difficultés françaises», STATISTICAL COMMISSION AND ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. CONFERENCE OF EUROPEAN STATISCIANS: *Seminar on Statistical Data Collection and Processing Systems under New Conditions. Moscow, 1981*, Naciones Unidas, Ginebra, 1981.
- MANTECA VALDELANDE, V.: «Las potestades administrativas: régimen general», *Actualidad Administrativa*, núm. 18, 2011.
- MANTECA VALDELANDE, V.: «Las potestades administrativas: organización, planificación y autotutela», *Actualidad Administrativa*, núm. 20, 2011.
- MANTERO SAENZ, A.: «Una precisión necesaria: el secreto estadístico», *Crónica Tributaria*, núm. 16, 1976.
- MANTERO SAENZ, A. y CUESTA RODRÍGUEZ, M.: *Procedimiento en la Inspección Tributaria*, EDERSA, 4.ª edición, Madrid, 1990.
- MARÍN ESCUER, I., y MIKELARENA PEÑA, F.: «Gestión pública, información estadística y organismos estadísticos», *Revista de Gestión Pública y Privada*, núm. 1, 1996.
- MARÍN FERNÁNDEZ, J.: *Estadística. Manual de teoría y problemas*. Manual disponible en <http://www.um.es/docencia/jmarinfo/e-documentacion/2010-2011/manual-teoria-2010-11.pdf>.
- MARTÍN DELGADO, I.: «El acceso a los datos de padrón por Administraciones Públicas distintas de la municipal en materia de extranjería», *Civitas Revista de Administración Pública*, núm. 161, 2014.
- MARTÍN DELGADO, I.: «Transparencia, reutilización y datos abiertos», en J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

MARTÍN REBOLLO, L.: «La responsabilidad de las Administraciones Públicas en España: una nota introductoria», en *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1996.

MARTÍN-PLIEGO LÓPEZ, F. J.: «Estudio Preliminar», incluido en la edición facsímil del I.N.E. de 2006, de IBÁÑEZ, J. M., *Tratado Elemental de Estadística, así en la parte filosófica y de teoría, como en la aplicación de sus principios a la práctica*, Imprenta del Colegio de Sordo-mudos, Madrid, Tomo I, 1844. Tomo II, 1845.

MARTÍN-PLIEGO LÓPEZ, F.: «A. D. P. y A. P. D.: Pioneros de la Estadística y de la Probabilidad en España», en AA. VV. (editores: ARRIBAS MACHO, J. M., ALMAZÁN LLORENTE, A., MAÑAS RAMÍREZ, B., y VALLEJOS IZQUIERDO, A.), *Historia de la probabilidad y de la estadística VI*, UNED, Madrid, 2012.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R.: *Una aproximación crítica a la autodeterminación informativa*, Civitas-APDCM, Madrid, 2004.

MARTÍNEZ-CALCERRADA Y GÓMEZ, L.: «El daño moral», *Diario La Ley*, núm. 6996-7001.

MÁS, M.: *Técnicas de protección y seguridad de datos estadísticos*, Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz, 2000.

MELERO ALONSO, E.: «El secreto oficial en las ventas de armas. Un supuesto de aplicación ilegal de la Ley sobre Secretos Oficiales. Las razones por las que los datos de las exportaciones de armas deben hacerse públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 152, Mayo/Agosto, 2000.

MENÉNDEZ BAÑUELOS, B.: «La regulación de la estadística en las Comunidades Autónomas», *Boletín de Economía de Navarra*, núm. 7, 1994.

MENÉNDEZ REXACH, A.: «Actos administrativos», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 21, xaneiro-abril, 1999.

MEREDIZ MONTERO, A.: *Historia de la estadística oficial como institución pública en España*, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla, 2004.

MESTRE DELGADO, J. F.: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, CIVITAS, Madrid, 1993.

MIR PUIGPELAT, O.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002.

MIR PUIGPELAT, O.: «Responsabilidad objetiva vs. Funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 140, octubre-diciembre 2008.

MOLINA BETANCUR y otros: *Derecho Constitucional General*, Universidad de Medellín, Medellín, Colombia, 2006.

MONTORO PUERTO, M.: «Actos de certificación», *Revista Estudios de la Vida Local*, núm. 162, 1969.

MOORE, D. S.: *Estadística aplicada básica*, Antoni Bosch editor, Barcelona, 2004.

MORALES PRATS, F.: «Confidencialidad, intimidad e informática: la protección de los datos del paciente. Perspectiva jurídico-penal», en *Jornadas sobre los derechos de los pacientes*; INSALUD, Madrid, 1992.

MOREAU DE JONNES, A., *Elementos de Estadística. Principios generales de esta ciencia, su clasificación, método, operaciones, diversos grados de certidumbre, errores y progresos, con su*

*aplicación a la comprobación de los hechos naturales, sociales y políticos, históricos y contemporáneos*, Imprenta de Francisco Abienzo, Madrid, 1857.

MORENO CATENA, V. M.: *El secreto en la prueba de testigos del proceso penal*, Edit. Montecorvo, Madrid, 1980.

MUÑOZ CONDE, F. J.: *Derecho Penal. Parte especial*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General I*, 2.ª edición, IUSTEL, Madrid, 2006.

NANOPOULOS, P.: «Confidentiality in the European Statistical System», *Revista Qüestió*, núm. 21, vol. 1, 1997.

NATHAN, G. y SICRON, M.: «The Use of Registers and Administrative Files for Preparing and Improving Statistical Data», *Invited Paper 43<sup>rd</sup> Session of the International Statistical Institute*, Buenos Aires, diciembre 1981.

NIETO GARCÍA, A.: «La relación de causalidad en la responsabilidad administrativa: Doctrina, Jurisprudencia», *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 51, 1986.

NIETO GARCÍA, A.: «La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado. Sala 3.ª del T. S. s. 5-11-1974. Ponente: Arozamena», *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, 1975.

NIETO GARCÍA, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, 4.ª edición, Tecnos, Madrid, 2008.

OCTAVIO DE TOLEDO Y UBIETO, E.: «Algunas reflexiones sobre el tratamiento jurídico del secreto profesional», *Diario La Ley*, núm. 612, febrero, 1983.

OHLSSON, M. J.: «Aspects statistiques des systemes informatiques de données administratives», en CONFERENCE DES STATISTICIENS EUROPEENS. COMMISSION DE STATISTIQUE ET COMMISSION ECONOMIQUE POR L'EUROPE: *Vingt et unieme reunion pléniere 25-29 Juin 1973*, Nations Unies. Conseil Economique et Social, Geneve, 1973.

ORTIZ RODRÍGUEZ, C.: «Los daños morales en la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 4, 1985.

ORTS BERENGUER, E.: *Comentarios al Código Penal de 1995*, Tomo I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996.

OTÁROLA ESPINOZA, Y.: «Camino hacia la reparación de todos los daños en la conceptualización del daño moral y en los principios que rigen su indemnización», *Revista de Derecho*, núm. 18, 2012.

OTERO GONZÁLEZ, M. P.: *Justicia y secreto profesional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001.

PALOMEQUE FERNÁNDEZ, M. S.: «El acto administrativo», en TIENDA RUIZ, M. (coord.): *Procedimiento administrativo y servicios de bienestar social*, Ineprodes, Córdoba, 2004.

PANEL ON CONFIDENTIALITY AND DATA ACCESS, COMMITTEE ON NATIONAL STATISTICS, COMMISSION ON BEHAVIORAL AND SOCIAL SCIENCES AND EDUCATION, NATIONAL RESEARCH COUNCIL (DUNCAN, G.T., JABINE, T.B., DE WOLF, V. A., eds.): *Private Lives and Public Policies: Confidentiality and Accesibility of Government Statistics*, National Academy of Sciences, Washington, DC, 1993.

PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo I*, 15.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2004.

- PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo II*, 5.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Manual de Derecho Administrativo 3*, 4.ª edición, Ariel, Madrid, 1996.
- PATTON, M. Q.: *Qualitative Research & Evaluation Methods*, 3<sup>rd</sup> edition, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 2002.
- PENDÁS, B. y BASELGA, P.: *Derecho a la Intimidad (The Right to Privacy)*, Civitas, Madrid, 1995.
- PÉREZ FUENTES, G. M.: «Evolución doctrinal, legislativa y jurisprudencial de los derechos de la personalidad y el daño moral en España», *Revista de Derecho Privado*, núm. 8, 2004.
- PÉREZ GÁLVEZ, J. F.: «Responsabilidad por acto sanitario y progreso de la “ciencia” o de la “técnica” (Comentario a la STS de 31 de mayo de 1999, Sala 3.ª, sección 6.ª, recurso de casación n.º 2132/1995, ponente, González Navarro)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 104, octubre-diciembre, 1999.
- PÉREZ INFANTE, J. I.: «¿Por qué el paro registrado supera al paro de la EPA?», *Revistas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 71, 2008.
- PÉREZ LUÑO, A. E.: *La tercera generación de Derechos Humanos*, The global Law collection, Aranzadi, Pamplona, 2006.
- PÉREZ LUÑO, A. E.: «Los derechos humanos en la sociedad tecnológica», en AA. VV.: *Libertad informática y leyes de protección de datos*, CEC, Madrid, 1990.
- PÉREZ ROYO, J.: «La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas», *Cuadernos y Debates*, núm. 48, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- PÉREZ DUARTE Y NOROÑA, A. E.: «El daño moral», *Boletín mexicano de derecho comparado, Nueva serie*, núm. 53, 1985.
- PIÑAR MAÑAS, J. L.: «La necesidad de una Ley de Transparencia», en AA. VV. (coordinador: BLASCO ESTEVE, A.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012.
- PIÑAR MAÑAS, J. L.: «Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio», *Documento de trabajo 147/2009*, Fundación Alternativas, 2009.
- PITA BRONCANO, C. P.: «La Responsabilidad Patrimonial de la Administración», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, vol. XXIV, 2006.
- POMED SÁNCHEZ, L. A.: «El Acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997.
- POMED SÁNCHEZ, L. A.: *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989.
- POMED SÁNCHEZ, L. A., «Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones Independientes», *Revista de Administración Pública*, núm. 132, 1993.
- PORTILLA CONTRERAS, G.: *El delito de práctica ilegal de detención por funcionario público*, EDERSA, Madrid, 1990.
- PRIETO ÁLVAREZ, T.: «El acto administrativo», en RECUERDA GIRELA, M. A. y AGOUÉS MENDIZÁBAL, C. (coord.): *Lecciones de Derecho Administrativo con ejemplos*, Tecnos, Madrid, 2014.



QUERALT JIMÉNEZ, J. J.: «El concepto penal de funcionario público», *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 27, 1985.

QUESADA LUMBRERAS, J. E.: «Régimen disciplinario», en AA. VV. [MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C. (dir.) y OLARTE ENCABO, S. y RIVAS VALLEJO, P. (coord.)]: *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Comares, Granada, 2008.

QUINTERO OLIVARES, G. (dir.): *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, 3.<sup>a</sup> edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2002.

RAMS RAMOS, L.: «El acceso a los sistemas de información geográfica y su reutilización», en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

RAMS RAMOS, L.: «La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, 2013.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: *La confidencialidad de los datos empresariales en poder de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2013.

REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, 2.<sup>a</sup> edición actualizada, Dykinson, Madrid, 2005.

REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMIJO, A.: «Panorama del derecho administrativo sancionador en España. Los derechos y las garantías de los ciudadanos», *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 7, núm. 1, 2005.

REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CASADO, M.: «Las competencias estadísticas del Estados y de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 168, Septiembre-diciembre, 2005.

REBOLLO VARGAS, R.: «Los límites del secreto de Estado (sentencia del Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales de 14 de diciembre de 1995)», *Cuadernos Jurídicos*, núm. 40, 1996.

REY DEL CASTILLO, P.: «Nota metodológica sobre los indicadores del barómetro del CIS», *Revista Española de Estudios Sociológicos*, núm. 108, 2004.

RIASCOS GÓMEZ, L. O.: *El derecho a la intimidad, la visión iusinformática y el delito de los datos personales*, Tesis Doctoral dirigida por el Prof. Dr. D. Antoni MONREAL FERRER, Universitat de Lleida, 1999.

RIOFRÍO MARTÍNEZ-VILLALBA, J. C.: *El derecho de los secretos*, Siglo XXI editores, México D. F., 1979.

RIGO VALLBONA, J.: *El secreto profesional como objeto de protección penal*, Editorial Hispania Europea, Barcelona, 1961.

RIGO VALLBONA, J.: *El secreto profesional de abogados y procuradores en España*, Editorial Bosch, Barcelona, 1988.

RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R.: «La utilización de los datos del censo electoral con fines publicitarios. Análisis de la STS de 7 de marzo de 2006», *Actualidad Administrativa*, núm. 12, Sección Fundamentos de Casación, Quincena del 16 al 30 de junio, 2006.

RODRÍGUEZ DEvesa, J. M., y SERRANO GÓMEZ, A.: *Derecho Penal Español. Parte General*, 18.<sup>a</sup> edición, Dykinson, Madrid, 1995.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, P.: «Delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos», en *Administración y Derecho Penal*, Editorial vLex. <http://vlex.com/vid/cometidos-funcionarios-ejercicio-cargos-339092>.

RODRÍGUEZ MOURULLO, G. y otros: *Comentarios al Código Penal*, Aranzadi, Madrid, 1997.

ROMERO COLOMA, A. M.: «La libertad de información en España: sus límites constitucionales», *Actualidad Administrativa*, tomo 2, 1999.

ROS JIMENO, J.: «La Ley de 1945 Piedra angular de la estadística en España», *Revista Estadística Española*, núm. 53, número extra conmemorativo de los 25 años de la Ley de Estadística, 1971.

ROWEBOTTOM, L.: «Public access to Government Documents. A comparative perspective», *Survey Methodology (Canada)*, vol. 4, núm. 1, 1978.

ROYO-VILLANOVA, S.: «La Administración y la Política», *Revista de Administración Pública*, núm. 10, enero-abril, 1953.

ROYO-VILLANOVA, S.: «La responsabilidad de la Administración pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 19, Enero-abril, 1956.

ROYO-VILLANOVA, S.: *Problemas del régimen jurídico municipal*, Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944.

ROYO-VILLANOVA, S. y ROYO-VILLANOVA, A.: *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, 26.<sup>a</sup> edición, Librería Santarén, Valladolid, 1964/1965.

RUIZ ALMANSA, J.: *Técnica y tecnología en Estadística*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 1945.

RUIZ MUÑOZ, D.: *Manual de Estadística*, Eudmed.net, 2004, pág. 3. Edición electrónica disponible en <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/drm/index.htm>.

RUIZ VADILLO, E.: «El derecho constitucional al secreto profesional y a la cláusula de conciencia: un tema legislativo pendiente», *Poder Judicial*, núm. Especial XIII: Libertad de expresión y medios de comunicación, 1990.

SÁENZ LÓPEZ GONZÁLEZ, J. A.: *La fe pública administrativa en la vida local*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1966.

SAINZ MORENO, F.: «Secreto y transparencia», en AA. VV. (director: SAINZ MORENO, F.): *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, 1.<sup>a</sup> edición, INAP, Madrid, 2004.

SAIZ VALDIVIELSO, A. C.: *Iniciación al estudio del Derecho Político*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1994.

SALA ARQUER, J. M., «El Estado neutral», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 42, 1984.

SALAS, J.: «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre la Administración local y la del Estado», en AA.VV. (dirigido por MARTÍN RETORTILLO, S.), *Descentralización administrativa y organización política*, vol. II, Alfaguara, Madrid, 1973.

SALVADOR CODERCH, P.: *¿Qué es difamar? Libelo contra la Ley del Libelo*, Civitas, Madrid, 1987.

SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1989.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M. A.: «Intimidad y confidencialidad: su concepto y su importancia», en AA. VV., *I Jornadas de protección de datos sanitarios en la Comunidad de Madrid*, MAPFRE, S.A., Madrid, 2000.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M.: «Un derecho fundamental a acceder a la información pública», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coordinador) y otros: *El derecho de acceso a la información pública*, CERSA, Madrid, 2008.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General I*, 1.<sup>a</sup> edición, IUSTEL, Madrid, 2004.

SANTOS M. J. y MUSEUX, J. M.: «Legal, political and methodological issues in confidentiality in the ESS», en EUROSTAT: *Monographs of official statistics. Work session on statistical data confidentiality. Geneva, 9-11 November 2005*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006.

SANZ CALVO, L.: «Artículo 9», en LESMES SERRANO, C., Y OTROS: *La Ley de Protección de Datos. Análisis y comentario de su Jurisprudencia*, Edit. Lex Nova, Valladolid, 2008.

SARABIA ALEGRÍA, J. M. y PASCUAL SÁEZ, M.: *Curso básico de estadística para los Grados en Economía y Administración y Dirección de Empresas*, Ediciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 2012.

SAYAGUES LASO, E.: *Tratado de Derecho Administrativo, tomo I*, 7.<sup>a</sup> edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1998.

SCHMIDT-ASSMAN, E.: *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema* (traducción de Javier Barnés Vázquez, Mariano Bacigalupo Saggese, José María Rodríguez de Santiago y otros), INAP-Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, SA, Madrid, 2003.

SEGRELLES DE ARENAZA, I.: *Protección penal del secreto de estado (artículo 135 bis a al 135 bis d del Código penal)*, EDERSA, Madrid, 1994.

SERRET MORENO-GIL, J.: *Manual de Estadística Universitaria Inductiva*, ESIC EDITORIAL, Pozuelo de Alarcón (Madrid), 1995.

SIEGHART, P.: *Privacy and Computers*, Latimer Press, London, 1976.

SILVA BASCUÑÁN, A.: *Tratado de Derecho Constitucional: Principios, Estado y Gobierno*, 2.<sup>a</sup> edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1997.

SILVERMAN, D. (ed.): *Qualitative Research: Issues of Theory, Method and Practice*, 3<sup>rd</sup> edition, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore, 2011.

SOLANES GIRALT, M. M.: *Los deberes de colaboración con la Administración Tributaria: la colaboración social y la individual de información tributaria de terceros*, Tesis Doctoral dirigida por el Prof. Dr. D. Juan Manuel PERULLES MORENO, Universitat de Lleida, 1996.

SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J.: «Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, Mayo-Agosto, 1988.

SORO MATEO, B.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 2001.

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», *Revista de Administración Pública*, núm. 134, Mayo-agosto, 1994.

SUERO SALAMANCA, J. A.: «Estudio sobre el padrón municipal de habitantes», *Actualidad Administrativa*, vol. 15, 12 al 18 de abril de 1999.

TOLOSA TRIBIÑO, C.: «El secreto profesional de los médicos en la ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica*, núm. 2, 1997.

TORRE SERRANO, A.: «Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas», *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, tomo 2, 1999.

TORRE SERRANO, A.: «Breves consideraciones acerca del secreto estadístico», *Estadística Española*, núms. 66 y 67, enero-junio, 1975.

TORRE SERRANO, A.: «El Padrón Municipal de Habitantes como gran operación estadística de la Administración Local: el carácter secreto de sus datos», *Actualidad administrativa*, núm. 20, 17 al 23 de mayo, 1993.

TORRE SERRANO, A.: «Estadísticas extravagantes», *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, tomo 1, 1999.

TORRE SERRANO, A.: «La Administración estadística: principios de orden técnico», *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, tomo 1, 2000.

TORRE SERRANO, A.: *La Estadística Oficial en España*, Tesis Doctoral de la Universidad de Navarra, 1990.

TORRES DEL MORAL, A.: *Introducción al Derecho Constitucional*, Universidad Complutense, Madrid, 1996.

TORRES DEL MORAL, A. y otros: *Derecho Político (I)*, 4.ª edición, UNED, Madrid, 1989.

TORRES FERNÁNDEZ, M. E.: «Los delitos de atentado en el Código Penal de 1995», *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 1, 1999.

TRONCOSO REIGADA, A.: «Dogmática administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, Septiembre-Diciembre, 1999.

TRONCOSO RAIGADA, A.: «Reutilización de información pública y protección de datos personales», *Revista General de Información y Documentación*, núm. 19, 2009.

UNIDAD DE ANÁLISIS ESTADÍSTICO (UAE), CENTRO DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES (CCHS), CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC): «El Método Estadístico», disponible en la dirección web [http://humanidades.cchs.csic.es/cchs/web\\_UAE/metodo/metodo.htm](http://humanidades.cchs.csic.es/cchs/web_UAE/metodo/metodo.htm).

VALDES, T. y SANTOS, M. A.: «Un sistema de información estadística adecuado a los objetivos del Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Hacienda», *Crónica Tributaria*, núm. 38, 1981.

VALEIJE ALVAREZ, I.: «Reflexiones sobre los conceptos de funcionario público, función pública y personas que desempeñan una función pública», *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 62, 1997.

VALERO TORRIJOS, J.: *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Derecho Global, Sevilla, 2013.

VALERO TORRIJOS, J.: «El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones Públicas», en L. COTINO y J. VALERO (coords.): *La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

VARELA CASTRO, L.: « ¿Secreto de Estado o secreto contra el Estado? (A propósito de la sentencia publicada en el caso “Amedo”, ¿o quizá debiera ser otra la etiqueta?... ) », *Jueces para la Democracia*, núm. 2, 1991.

VARGAS SABADÍAS, A.: *Estadística Descriptiva e Inferencial*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1995.

VARGAS VILLANUEVA, F.: «El daño moral», *Revista CONAMED*, vol. 10, núm. 1, 2005.

VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 197 del Código Penal», en *Comentarios al Código Penal*, Editorial Alex, 2009, <http://vlex.com/vid/comentario-articulo-codigo-penal-59166946>.

VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 198 del Código Penal», en *Comentarios al Código Penal*, Editorial vLex, 2009, <http://vlex.com/vid/comentario-articulo-codigo-penal-59108699>.

VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 199 del Código Penal», en *Comentarios al Código Penal*, Editorial vLex, 2009, <http://vlex.com/vid/comentario-articulo-codigo-penal-59167096>.

VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C.: «Comentario al Artículo 417 del Código Penal», en *Comentarios al Código Penal*, Editorial vLex, 2009, <http://vlex.com/vid/comentario-articulo-codigo-penal-59116710>.

VÁZQUEZ-PORTOMENE SEIJAS, F.: «Los delitos contra la Administración Pública en el Sistema Penal Español», en *Los delitos contra la Administración Pública. Teoría general*, Editorial vLex, 2003. <http://vlex.com/vid/284567575>.

VEDEL, G. : *Droit Administratif I*, Les Presses Universitaires de France, 4<sup>e</sup> édition augmentée, Paris, 1968.

VELASCO CABALLERO, F.: «Las cláusulas accesorias del acto administrativo», en AA. VV (coord.: LÓPEZ RODÓ, L. y FREITAS DO AMARAL, D.): *Procedimiento administrativo: ponencias del I Coloquio hispano-portugués [celebrado en Madrid entre el 3,4 y 5 de mayo de 1994 en la Universidad Complutense]*, Xunta de Galicia, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1994.

VELEIRO, B.: *Protección de datos de carácter personal y sociedad de la información*, Estudios Jurídicos, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2008.

VENINI, J. C.: «Daño moral», *Revista de responsabilidad civil y seguros: publicación mensual de doctrina, jurisprudencia y legislación*, núm. 2, 2012.

VIDAL MARTÍNEZ, J.: *El derecho a la intimidad en la Ley Orgánica de 5 de mayo de 1982*, editorial Montecorvo, Madrid, 1984.

VIDELA JIMÉNEZ, P.: «La ciencia, el método científico y la estadística», disponible en la dirección <http://pvidela.mat.utfsm.cl/MAT%20031-02/APUNTES/01%20-%20LA%20CIENCIA,%20EL%20METODO%20CIENTIFICO%20Y%20LA%20ESTADISTICA.pdf>.

VILLAR PALASÍ, J. L.: «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 3, Septiembre-Diciembre, 1950.

VILLAR PALASÍ, J. L. y VILLAR EZCURRA, J. L.: *Principios de Derecho Administrativo II*, 3.<sup>a</sup> edición, Universidad Complutense, Madrid, 1993.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Junta General del Principado, Oviedo, 1994.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: «Protección de datos personales, derecho a ser informado y autodeterminación informativa del individuo. A propósito de la STC 254/1993», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: «Protección de datos personales y padrón municipal», *QDL, Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, febrero 2003.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: «Protección de datos personales y padrón municipal (II)», *QDL, Cuadernos de Derecho Local*, núm. 3, octubre 2003.

VIZCAÍNO CALDERÓN, M.: *Comentarios a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Civitas, Madrid, 2001.

VON THUR, A.: *Tratado de las obligaciones*, Tomo I, Editorial Reus, Madrid, 1934.

WAAL, A. G. y WILLENBORG, L.C.R.J.: «Development of ARGUS: Past, Present, Future», *International Seminar on Statistical Confidentiality Proceedings (28 to 30 November 1994. Luxembourg)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994.

WARREN, S. D. y BRANDEIS, L. D.: «The Right of Privacy», *Harvard Law Review*, vol. IV, núm. 5, 1890.

WILKINSON MORERA DE LA VALL, H.: *Secretos de Estado y Estado de Derecho: régimen jurídico de los secretos oficiales en España*, Atelier, Barcelona, 2007.

ZANOBINI, G.: *Corso di diritto amministrativo, t. I*, 8.<sup>a</sup> edizione, Giuffrè, Milano, 1955.