

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Dictamen del SEPD relativo a la propuesta de marco común para las estadísticas europeas relativas a las personas y los hogares

(2017/C 87/01)

La propuesta pretende establecer un marco común para las estadísticas europeas relativas a las personas y los hogares, basado en los datos recogidos a nivel individual a partir de muestras.

En su parte principal, la propuesta menciona el uso de registros administrativos, así como otras fuentes o enfoques innovadores para ofrecer datos estadísticos en el contexto de los macrodatos. Los nuevos enfoques innovadores pueden resultar prometedores para las estadísticas y la investigación, pero también plantean riesgos y retos, y los legisladores deben velar por que los posibles beneficios no se obtengan en detrimento de los derechos de las personas. Para proteger de forma eficaz el derecho de privacidad y el derecho a la protección de los datos de carácter personal, los legisladores deben prever los posibles riesgos y retos que pueden conllevar estas técnicas prometedoras, y ofrecer garantías adecuadas.

A tal fin recomendamos que se revise el artículo 8 a fin de garantizar que cualquier tratamiento de datos de registros administrativos y otras fuentes de información se lleve a cabo de conformidad con la legislación aplicable en materia de protección de datos, y que el suministro directo de datos por parte de las personas (salvo determinadas excepciones contempladas en la ley y objeto de garantías apropiadas) se haga de forma voluntaria.

En cuanto a la asociación con registros administrativos, prevista en el artículo 11, destacamos que es necesario velar por que dicha asociación se haga de conformidad con la legislación en materia de protección de datos de acuerdo con su necesidad y proporcionalidad, y con garantías concretas establecidas en la legislación de los Estados miembros o de la Unión.

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular su artículo 16,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, sus artículos 7 y 8,

Vista 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,

Visto el Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, y en particular su artículo 28, apartado 2,

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

1. Contexto y objetivos de la propuesta

1. La Comisión Europea (en lo sucesivo la «Comisión») publicó el 8 de agosto de 2016 una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco común para las estadísticas europeas relativas a las personas y los hogares, basadas en datos a nivel individual recogidos a partir de muestras (en lo sucesivo la «Propuesta») ⁽¹⁾. En la misma fecha, la Comisión solicitó un dictamen al Supervisor Europeo de Protección de Datos (en lo sucesivo «SEPD»), en su calidad de órgano consultivo independiente. El Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo el «Consejo») también presentó una solicitud el 25 de noviembre de 2016.
2. Como se establece en su artículo 1 («Objeto»), la finalidad de la Propuesta es establecer un marco común para las estadísticas europeas relativas a las personas y los hogares, basadas en datos a nivel individual recogidos a partir de muestras de dichos hogares y personas.

⁽¹⁾ COM(2016) 551 final.

3. El SEPD toma nota de los objetivos de la Propuesta. Acoge con satisfacción:
 - que se le haya consultado y que se mencione esta consulta en el considerando 23 de la propuesta de Reglamento;
 - la inclusión del considerando 20 que hace referencia a la legislación aplicable en materia de protección de datos (Directiva 95/46/CE y Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, así como
 - la mención de las normas sobre protección de datos al asociar distintos registros de una persona (artículo 11).

2. Resumen y objeciones principales

4. Nuestra principal objeción es la ambigüedad de la versión actual en relación con la posibilidad de usar fuentes de datos «administrativos» y «macrodatos», como datos de localización de teléfonos, registros de empresas y tributarios, registros de la seguridad social y expedientes médicos, registros de las oficinas de empleo y de organizaciones que gestionan la seguridad social. Si bien los macrodatos pueden prometer nuevas posibilidades y una mayor eficiencia a la hora de producir estadísticas oficiales, también plantean riesgos específicos y, por consiguiente, proponemos un detenido examen de las disposiciones relativas a ellos ⁽¹⁾.
5. También nos gustaría que se aclarara que cada vez que las personas facilitan directamente información, deben hacerlo de forma voluntaria, utilizando el consentimiento contemplado en los artículos 6 y 7 del Reglamento general de protección de datos (en lo sucesivo «RGPD») ⁽²⁾ en tanto que base legal para el tratamiento de datos de carácter personal, a menos que la información se facilite por imperativo legal de la Unión o los Estados miembros de conformidad con la legislación aplicable en materia de protección de datos.
6. A la vista de estas objeciones, sería muy conveniente que los legisladores introdujeran más claridad en la redacción del artículo 8 (Fuentes de datos y métodos).
7. Otras disposiciones que el SEPD considera que podrían mejorarse son:
 - El artículo 2, letra e), relativo a la definición de «registros administrativos»;
 - El considerando 4 sobre el uso de «fuentes administrativas» con fines estadísticos;
 - El considerando 20 relativo a la legislación aplicable en materia de protección de datos y el concepto de «interés público esencial»;
 - El artículo 11, apartado 1, sobre marcos de muestreo.

3. Recomendaciones

3.1. Referencias a la legislación aplicable en materia de protección de datos (considerando 20)

8. Las referencias a la legislación aplicable en materia de protección de datos mencionadas en el considerando 20 podrían tener que actualizarse dependiendo de la fecha de entrada en vigor de la propuesta de Reglamento. En particular podrían tener que remplazarse por referencias al Reglamento general de protección de datos (RGPD), que será de aplicación a partir del 25 de mayo de 2018 y por referencias al nuevo instrumento legal que reemplace al Reglamento (CE) n.º 45/2001.
9. Asimismo, sería conveniente introducir, en un considerando, una referencia al cumplimiento de las garantías relativas al tratamiento con fines estadísticos contempladas en el artículo 89 del RGPD.
10. Puesto que la Propuesta prevé el uso de datos procedentes de nuevas fuentes, que podrían incluir, por ejemplo, datos de localización obtenidos en registros de teléfonos móviles (véase más adelante el apartado 3.4 sobre el artículo 8), también recomendamos una referencia concreta a la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas ⁽³⁾, actualmente en proceso de revisión (o al nuevo Reglamento en la materia, en su caso, en vista de los plazos).

3.2. Referencias al «interés público esencial» (considerando 20)

11. Para facilitar la referencia para las personas no expertas, recomendamos que se añadan las palabras «según se define en el artículo 8, apartado 4, de la Directiva 95/46/CE» después de la frase «interés público esencial». Si el texto hace referencia al RGPD, la referencia correcta sería su artículo 9, apartado 2, letra g).

⁽¹⁾ Sobre las oportunidades, riesgos y retos que plantean los macrodatos, véase el Dictamen 7/2015 del SEPD titulado «Meeting the challenges of big data» (no traducido al español):

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19_Big_Data_EN.pdf. Véase, más concretamente, la sección 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁽³⁾ Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (DO L 201 de 31.7.2002, p. 37).

3.3. Definición de registros administrativos (artículo 2, letra e), y considerando 4)

12. El artículo 2, letra e), de la Propuesta define «registros administrativos» como los «datos administrativos generados para sus propios fines por una fuente no estadística, generalmente un organismo público, cuyo objetivo no es proporcionar estadísticas». A continuación el término «registros administrativos» se utiliza en el artículo 8, así como en el considerando 4.
13. Esta definición de registros administrativos resulta sumamente amplia e incluye, en la práctica, «cualesquiera otras fuentes», que es otro término utilizado en el artículo 8. De este modo, la definición de «datos administrativos» incluye, por ejemplo, no solo los registros administrativos de órganos públicos, sino también fuentes como los datos de localización de teléfonos móviles que no siempre se consideran un «registro administrativo» en el sentido con que este término se utiliza habitualmente en el lenguaje cotidiano.
14. Este hecho, por sí mismo, no parece afectar directamente al nivel de protección de los datos personales, en vista de que el artículo 8 incluye, en todo caso, el término «cualesquiera otras fuentes». No obstante, en aras de una mayor claridad, los legisladores podrían estudiar la posibilidad de revisar el artículo 2, letra e) y dar una definición más estricta al término «registros administrativos». O bien, los legisladores podrían suprimir el artículo 2, letra e) en su totalidad y hacer referencia en el artículo 8 a los «registros administrativos creados por una organización, normalmente un órgano público, con fines no estadísticos y cualesquiera otras fuentes, métodos o enfoques innovadores...».
15. Por otra parte, como ya se ha indicado, el considerando 4 recomienda el uso de fuentes administrativas con fines estadísticos. Acogemos con satisfacción que el considerando recalque la necesidad de garantizar «la calidad, la precisión, la actualidad y la comparabilidad de dichas estadísticas». A fin de mejorar esta disposición, recomendamos que se añada una referencia a la protección de los datos de carácter personal. Por ejemplo, se puede añadir el siguiente texto al final del apartado: «así como el derecho a la protección de los datos personales».

3.4. Fuentes de datos y métodos (artículo 8)

16. Aparte de a los datos facilitados directamente por los encuestados, el artículo 8 también hace referencia a los «registros administrativos y cualesquiera otras fuentes, métodos o enfoques innovadores en la medida en que permitan la producción de datos comparables y conformes con los requisitos específicos aplicables establecidos en el presente Reglamento».
17. El artículo 8 refleja la intención, que figura en la página 13 de la Exposición de motivos, de permitir y fomentar «la utilización de nuevas formas de recogida de datos y de fuentes alternativas de datos, entre las que figuran los datos administrativos y las estimaciones procedentes de la modelización y los macrodatos». Véase igualmente el considerando 4 de la Propuesta, ya mencionado, que promueve «la posibilidad de utilizar fuentes administrativas [...] gracias a los avances tecnológicos» y el artículo 13 (Estudios de viabilidad y estudios piloto), que también aborda el uso de otras fuentes de datos.
18. En el ámbito de las estadísticas, como en otros, los macrodatos pueden conllevar ventajas, como una mayor eficiencia. Sin embargo, también pueden crear riesgos adicionales. El nuevo marco de protección de datos, y la adopción del RGPD en particular, tiene por finalidad hacer frente a estos riesgos de tal manera que se ofrezca protección, pero también se permita flexibilidad para usar los datos de otras formas, entre ellas, con fines estadísticos.
19. No obstante, es probable que sean necesarias nuevas medidas en el ámbito de la legislación nacional o de la Unión que regula las estadísticas a fin de permitir un uso más extendido de los macrodatos en las estadísticas de una forma que sea compatible con la legislación aplicable en esa materia.
20. La presente Propuesta no debe hacer creer que el artículo 8, por sí mismo, ofrece una base jurídica suficiente para usar los macrodatos para alcanzar sus objetivos. Es indispensable que la combinación de los considerandos y el artículo 8 dejen claro que dicho uso de fuentes de macrodatos está sujeto a la legislación aplicable en materia de protección de datos, incluida la necesidad de tener una base jurídica adecuada contemplada en el artículo 6 del RGPD.
21. Para ello recomendamos que el artículo 8 quede como sigue:

Artículo 8

Fuentes de datos y métodos

1. Los Estados miembros proporcionarán los datos mencionados en el artículo 1 utilizando una de las siguientes fuentes o una combinación de estas, siempre que se cumplan los requisitos de calidad establecidos en el artículo 12 **y se recopilen y traten de conformidad con las garantías establecidas en la legislación aplicable en materia de protección de datos:**

- a) la información proporcionada directamente por los encuestados **de forma voluntaria, con el consentimiento de los interesados que facilitan la información según se contempla en el artículo 7 del [RGPD] (a menos que la información se facilite por imperativo legal de la Unión o un Estado miembro al que esté sometido el responsable del tratamiento y que también establezca medidas adecuadas para salvaguardar los derechos, libertades e intereses legítimos de los interesados);**

b) registros administrativos y cualesquiera otras fuentes, métodos o enfoques innovadores en la medida en que permitan la producción de datos comparables y conformes con los requisitos específicos aplicables establecidos en el presente Reglamento.

2. Los Estados miembros suministrarán a la Comisión (Eurostat) información detallada sobre las fuentes y los métodos utilizados.

3.5. Marcos de muestreo (artículo 11)

22. El artículo 11, apartado 1, establece que los marcos de muestreo incluirán «la información precisa para asociar a personas con otros registros administrativos, en la medida en que ello esté permitido en virtud de las normas de protección de datos».

23. Recomendamos que la segunda parte de la frase se modifique como sigue: «en la medida en que la asociación a dichos registros sea necesaria y proporcionada, y esté autorizada de forma específica por la legislación de la Unión o de los Estados miembros, a la que esté sometida el responsable del tratamiento y que establezca igualmente medidas adecuadas para salvaguardar los derechos, libertades e intereses legítimos de los interesados».

4. Conclusiones

24. El SEPD recomienda:

- incluir una referencia a la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas al mencionar la legislación aplicable en el considerando 20, así como realizar las actualizaciones necesarias a todas las referencias, de ser necesario, en vista de la revisión en curso del marco en materia de protección de datos;
- clarificar las referencias al «interés público esencial» en el considerando 20;
- revisar a fondo el artículo 8 a fin de garantizar que cualquier tratamiento de datos de registros administrativos y otras fuentes de información se lleve a cabo de conformidad con la legislación aplicable en materia de protección de datos, y que el suministro directo de datos por parte de las personas (salvo determinadas excepciones contempladas en la ley y objeto de garantías apropiadas) se haga de forma voluntaria;
- en relación con la vinculación de registros administrativos, prevista en el artículo 11, velar por que dicha vinculación se haga de conformidad con la legislación en materia de protección de datos de acuerdo con su necesidad y proporcionalidad, y con garantías concretas establecidas en la legislación de los Estados miembros o de la Unión;
- estudiar la posibilidad de revisar la definición de «registro administrativo» del artículo 2, letra e), y añadir una referencia al derecho a la protección de los datos personales en el considerando 4.

Bruselas, 1 de marzo de 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Asistente del Supervisor Europeo de Protección de Datos
