

Cómo citar este texto:

Rosa María Tourís López. (2019). Secreto estadístico y protección de datos de carácter personal como límites al acceso a la información pública. La estadística de criminalidad. *Derecom*, 26, 75-97. <http://www.derecom.com/derecom/>

**SECRETO ESTADÍSTICO Y
PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL COMO
LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
LA ESTADÍSTICA DE CRIMINALIDAD**

**STATISTICAL CONFIDENTIALITY AND
PERSONAL DATA PROTECTION AS
LIMITS TO THE ACCESS TO PUBLIC INFORMATION.
CRIME STATISTICS**

© Rosa María Tourís López
Secretaría de Estado de Seguridad
asor33he@gmail.com

Resumen

Los diferentes Servicios Estadísticos se encargan en suma de la recopilación, elaboración y ordenación sistemática de los datos que se requieren para el ejercicio de la función estadística pública, llegando en muchos supuestos a tratar datos e información de carácter personal. De ahí que corresponda a dichos Servicios valorar y ponderar la aplicabilidad de las normas que regulan la función estadística pública, y en especial, el secreto estadístico ante las solicitudes enmarcadas dentro del ejercicio del derecho de acceso a la información relativa a los datos estadísticos de criminalidad junto con la legislación específica que regula la protección de datos de carácter personal.

Summary

The Statistical Services are in charge of the collection, treatment and systematic ordering of the data required for the exercise of the public statistical function, in many cases dealing with personal data. Hence those Services have to assess and balance the applicability of the rules concerning the State bodies in charge of statistical functions, and, especially, statistical confidentiality when information is requested in accordance with the right of access to information related to statistical crimes' data, along with the regulations on personal data protection.

Palabras clave: Protección de datos. Secreto estadístico. Estadísticas de criminalidad. Derecho de acceso a la información pública. Límites.

Keywords: Personal data protection. Statistical confidentiality. Crime statistics. Right of access to public information. Limits.

1. Introducción.

En diciembre del año 2014 entró en vigor la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Esta norma tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. En consecuencia, se puso en marcha el “Portal de la Transparencia”, a través del cual los ciudadanos pueden recabar información de las distintas Administraciones Públicas.

Según este Portal, la información pública

es el conjunto de los contenidos o los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I de la Ley de Transparencia(...), y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.¹

En este sentido, cabe mencionar que los sujetos obligados que resultan afectados por esta norma constituyen un conjunto muy extenso, ya que alude a las Administraciones públicas y a todo el sector público estatal, así como a otro elenco de entes, tales como los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y entidades privadas que cumplan ciertos parámetros.

Con motivo de la entrada en vigor de esta ley, los agentes y Servicios Estadísticos del Estado,² entre ellos, los departamentos ministeriales que elaboran estadísticas para fines estatales en el ámbito de sus respectivas competencias, han sido los destinatarios finales de numerosas peticiones de información procedentes de los ciudadanos, investigadores, periodistas, etc. En este sentido, uno de los ámbitos más demandados es el que afecta a la estadística de criminalidad que publica y difunde de manera periódica el Ministerio del Interior. Una de las conclusiones que puede extraerse tras la experiencia que encierran las solicitudes recibidas a través del Portal de Transparencia es que muchas de estas peticiones incurren en una vulneración de uno de los principios fundamentales que rigen la actividad estadística, el denominado secreto estadístico.

De esta suerte, es importante decir que la preservación del secreto estadístico por parte de las leyes que regulan la estadística pública como uno de los principios básicos, implica el deber, para los organismos encargados de ejercer esta función, de proteger los datos de carácter personal y la confidencialidad de los datos que suministran y facilitan los informantes a la Administración Pública. Por dicho motivo, algunas de las respuestas de carácter desestimatorio emitidas por este departamento ministerial a las solicitudes planteadas toman como base de argumentación este parámetro, complementado y asistido en algunos supuestos por la normativa de protección de datos de carácter personal.

La vía impugnatoria que establece la Ley de Transparencia, de carácter potestativo y previo a la vía judicial contencioso-administrativa, mediante el ejercicio del derecho de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,³ viene a sustituir a los recursos administrativos ordinarios. Fruto de estas reclamaciones se ha podido dibujar, a lo largo de estos años, una evolución de las decisiones y criterios emitidos por el Consejo, en

especial, en relación con la interpretación de los límites que se derivan de la normativa sobre protección de datos, de transparencia y de la legislación sectorial y específica que se aplica al funcionamiento de los Servicios Estadísticos.

Por otra parte, la legislación sobre protección de datos de carácter personal también introduce principios básicos de protección ante el tratamiento de los datos de esta naturaleza que maneja la Administración Pública, siendo, por ello, importante analizar, a la vez, el impacto de esta normativa como uno de los límites de acceso a la información pública. De esta forma, su regulación permite, igualmente, incrementar la salvaguarda pretendida por el secreto estadístico que rige como elemento principal de resguardo de una de las dimensiones que debe observarse para garantizar la seguridad de la información, a saber, la confidencialidad.

2.Evolución del marco legislativo del secreto estadístico y protección de datos.

La normativa⁴ vigente tanto en el ámbito de la función estadística pública como en el de la protección de datos personales se sintetiza en un conjunto de textos legislativos de ámbito nacional y europeo guiados por el principio de jerarquía normativa, facilitando así la resolución de conflictos y una coherencia y validez normativa.

La Ley de 31 de diciembre de 1945 por la que se organizaba la estadística oficial y se creó el Instituto Nacional de Estadística (INE), reconocía en su Preámbulo la necesidad de configurar *el absoluto secreto de los datos primarios de carácter individual*⁵ (Mereditz, 2004), y en el artículo 11 el deber de preservar el secreto, recordando que *el personal del Instituto debe guardar absoluto secreto sobre los datos estadísticos, los cuales no podrán publicarse ni facilitarse más que en forma numérica, sin referencia alguna de carácter individual*.

Esta ley de 1945 se mantuvo en vigor hasta que fue derogada por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, deviniendo la principal norma, a nivel nacional por la que se regula el principio del secreto estadístico, con una extensa y novísima regulación sobre este punto (De la Fuente, 2015).

En el marco europeo, cabe destacar el Reglamento 1990/1588, del Consejo, de 11 de junio, relativo a la Transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las Informaciones amparadas por el Secreto Estadístico, y el Reglamento 1997/322, del Consejo, de 17 de febrero, sobre la Estadística Comunitaria.

Con anterioridad a la aprobación del Reglamento 1997/322 se dictó la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre, 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. Como consecuencia de su aprobación, en España se publicó la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, desarrollada por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

Sin embargo, esta legislación ha sido superada tras la aprobación del Reglamento 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, 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; la Directiva 2016/680, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativa a la Protección de las Personas Físicas en lo que respecta al Tratamiento de Datos Personales por parte de las Autoridades Competentes para Fines de Prevención, Investigación,

Detección o Enjuiciamiento de Infracciones Penales o de Ejecución de Sanciones Penales, y a la Libre Circulación de dichos Datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI, del Consejo y, por fin, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.

A partir del año 1997, la normativa europea fue ampliándose, mediante la adopción de diferentes leyes como el citado Reglamento 1997/322 y el Reglamento 2002/831 de la Comisión, de 17 de mayo, justificado por la necesidad de los investigadores de poder disfrutar de un amplio acceso a los datos confidenciales utilizados para desarrollar, elaborar y difundir la estadística europea, con el fin de analizarlos en beneficio del progreso científico.

Por último, y como consecuencia del crecimiento de la importancia y necesidad de las estadísticas públicas, como punto de partida para conocer la realidad a estudiar y la repercusión sobre los sectores de la actividad económica, social o sanitaria, en 2009 se adoptó el Reglamento 2009/223, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, relativo a la Estadística Europea, y por el que se deroga el Reglamento 2008/1101, relativo a la Transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las Informaciones amparadas por el Secreto Estadístico, el Reglamento 1997/322, del Consejo, sobre la Estadística Comunitaria y la Decisión 1989/382/CEE, del Consejo, por la que se crea un Comité del Programa Estadístico de las Comunidades Europeas. Este Reglamento y su norma de desarrollo (Reglamento 2013/557) son de aplicación directa.

Posteriormente, se adoptó el Reglamento 99/2013,⁶ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero, relativo al Programa Estadístico Europeo 2013-2017, prorrogado hasta 2020, mediante el Reglamento 2017/1951.

Por último, es necesario mencionar el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas que, aunque es de aplicación solo para las estadísticas europeas, el INE decidió en 2012 adoptarlo como propio y aplicarlo a la actividad estadística a nivel nacional.

3. El secreto estadístico y la protección de datos de carácter personal en el ámbito de la criminalidad: comentarios

Antes de iniciar el análisis de los límites al acceso a la información pública y, en concreto, a la que afecta a la estadística de criminalidad, referida ésta a la que elabora el Ministerio del Interior con datos registrados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ante el conocimiento de infracciones penales, detenciones y otras cuestiones, como ciertas infracciones de ámbito administrativo, es preciso definir cuál es el ámbito de aplicación de la normativa de protección de datos y la función estadística pública. De ahí que deban quedar bien delimitados varios conceptos, como son:

- a. **Datos de carácter personal:** Según el Reglamento 2016/679, se entiende por datos personales

toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un

identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”,

ya sea esta información numérica, alfanumérica, gráfica o de cualquier otro tipo, susceptible de ser tratada (AEPD, 2018). Estos datos son, salvo alguna excepción recogida expresamente en la ley, datos de carácter confidencial. De ahí, que, a la vez, sea necesario que los datos personales se traten de un modo tal que se garantice su seguridad, integridad y confidencialidad, inclusive para impedir el acceso o uso no autorizados de dichos datos.

- b. **Datos estadísticos:** El artículo 10 de la Ley 12/1989 indica que *los servicios estadísticos podrán solicitar datos de todas las personas físicas y jurídicas, nacionales y extranjeras, residentes en España*, y añade en el artículo 13. 2 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*. Por su parte, el Reglamento 2009/223 indica que los datos estadísticos son los relativos a la unidad estadística, entendida como *la unidad básica de observación, a saber, una persona física, un hogar, una empresa u otro tipo de operador al que se refieren los datos*. Al mismo tiempo, la finalidad de la recogida de estos datos es, únicamente, *la utilización exclusiva para desarrollar y elaborar resultados y análisis estadísticos*. Así se recoge en el artículo 14.2 de la Ley de 1989.
- c. **Secreto Estadístico:** La Ley 12/1989 recoge dentro de los principios generales de la función estadística pública, además de la transparencia, especialidad y proporcionalidad, el secreto estadístico (Torre, 1999). Así, el artículo 13.1 de esta norma establece que: *serán objeto de protección y quedarán amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas*. Y en el punto 3, se añade que: *el secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir, en ningún caso, los datos personales cualquiera que sea su origen*.

Asimismo, el Reglamento 2009/223 define el secreto estadístico como

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.

Entrando en materia, en el ámbito del ejercicio del derecho de acceso a la información pública relativa a la estadística de criminalidad, cabe decir que la publicación de datos de esta naturaleza se rige, principalmente, por lo que establece la Ley de la Función Estadística Pública, cuyo objeto, tal y como dispone su artículo 1, consiste en *la regulación de la función estadística para fines estatales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.31 de la Constitución*.

Por otra parte, el Reglamento 2009/223, relativo a la Estadística Europea, contempla la protección de datos confidenciales que deben utilizarse exclusivamente con fines estadísticos (Comisión Europea, 2013).⁷ La recogida y tratamiento de datos de carácter personal, con fines públicos, para la realización de estadística, entendida ésta como *la información cuantitativa y cualitativa, agregada y representativa que caracteriza un fenómeno colectivo en una población dada*, conlleva en el proceso de elaboración un elenco amplio de tratamientos de datos e información, es decir, *todas las actividades relacionadas con la recogida, el almacenamiento, el tratamiento y el análisis que se requieren para la compilación de estadísticas*.

En relación con el ámbito nacional, la Constitución Española dispone que sea el Estado el que tenga competencia exclusiva sobre las estadísticas para fines estatales. Al amparo de lo dispuesto en la Carta Magna, la Ley de la Función Estadística Pública desarrolla en detalle los parámetros y el régimen jurídico en que deben gestarse las estadísticas públicas, así como todo lo que corresponde a la recogida, tratamiento, conservación y difusión de los datos obtenidos por las Administraciones Públicas.

Al mismo tiempo, es esta misma norma la que, en su Preámbulo, analiza el alcance de la competencia estatal frente a la de otras administraciones públicas, diciendo que:

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.

Es el artículo 105.b) de la Constitución (CE) el que reconoce que la ley regulará *el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*.

Al mismo tiempo, en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 13, se incluyen como derechos de las personas en sus relaciones con éstas, el

acceso a la información pública, (...), de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013 y el resto del Ordenamiento Jurídico, (...) y a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros (...) de las Administraciones Públicas.

En este sentido, el artículo 12 de la Ley 19/2013 es el que recoge el derecho de todas las personas al acceso a la información pública, entendida ésta como

los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Solicitud de acceso que se dirige al organismo competente, Ministerio del Interior, en este caso, bien porque él mismo ha obtenido la información en el ejercicio de sus funciones bien porque la haya elaborado.

Por otra parte, el artículo 18.4 CE establece que *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*, por lo que otorga a la protección de datos el rango de derecho fundamental. Al contrario de lo que sucede con el derecho de acceso a la información pública, el derecho a la protección de datos ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional como un derecho de carácter fundamental y autónomo. Sin embargo, este derecho, también conocido como el derecho a la autodeterminación informativa, no afecta a los datos de las personas jurídicas, tan solo a las físicas.

Si bien todo ello no implica la constatación automática de una superioridad del derecho a la protección de datos sobre el derecho de acceso a la información pública. De ahí que habrá que realizar un juicio de ponderación en cada caso concreto ante la concurrencia de intereses jurídicamente relevantes, al no ser el derecho a la protección de datos un derecho absoluto.

Además, la información estadística es objeto de regulación por la Ley de Transparencia. Dentro del apartado de publicidad activa y, en concreto, en el artículo 8.i), se prevé que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma hagan pública, como mínimo, *la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente*.

Por otra parte, en el Preámbulo de la Ley 12/1989, se establece textualmente que *las 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*.

En cuanto a la publicación de datos de criminalidad, amparada por la Ley de la Función Estadística Pública, cabe mencionar, en concreto, el artículo 7 que determina, junto con lo establecido en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, modificada por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que las estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Nacional 2017-2020⁸ son de cumplimentación obligatoria, añadiendo el artículo 3 de este Plan que *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*.

En relación con esta última cláusula, además, el artículo 25 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales reconoce expresamente que *de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley de la Función Estadística Pública, serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, solo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los afectados los datos a los que se refieren los artículos 9 y 10 del Reglamento 2016/679*.

Asimismo, en el citado Plan 2017-2020 se introduce el compromiso con la calidad y la aplicación del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, y su artículo 7 considera que

la producción estadística (...) se desarrollará de acuerdo con los fundamentos de calidad regulados en la Ley de la Función Estadística Pública, en el Código de Buenas Prácticas y con los criterios de calidad establecidos en el Reglamento 2009/223 (...) relativo a la estadística europea, como elementos que garantizan la confianza de la población en las estadísticas para fines estatales.

En el ámbito concreto de las estadísticas de criminalidad que viene elaborando el Ministerio del Interior, con la adopción de la Orden Comunicada de 26 de diciembre de 1979 se aprobaba el Plan General de Estadística, cuya finalidad primordial consistía en obtener un conocimiento estadístico de las actividades desarrolladas por los Centros Directivos y Unidades dependientes de este departamento ministerial, y poder generar de manera periódica las estadísticas y su difusión.

El siguiente paso normativo lo conformó la Orden Comunicada de 27 de febrero de 1985, por la que se aprobó el Programa Estadístico de Seguridad (PES). En este año, el Real Decreto 1571/2007, de 30 de noviembre, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, se creó el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, entre cuyas funciones se encontraba la de desarrollar el Sistema Estadístico de Seguridad Interior, elaborando y difundiendo las informaciones estadísticas relacionadas con ésta, así como realizar e impulsar los estudios e investigaciones dirigidos a conocer la situación y evolución de las diferentes formas delincuenciales y de la percepción social de seguridad.

Fue el 1 de enero de 2008, cuando se decidió poner en marcha el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC), con el fin de mejorar en gran medida al antiguo PES. La creación del SEC trajo consigo la aprobación de la Orden INT/2783/2009, de 29 de septiembre, por la que tenía lugar el registro de este nuevo sistema en la Agencia Española de Protección de Datos.

Fue posteriormente, mediante Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, cuando el Gabinete de Coordinación y Estudios asumió las funciones en materia de estadística de criminalidad, órgano que impulsó que, finalmente, el 31 de enero de 2013, se adoptase la Instrucción 1/2013, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la Estadística Nacional de Criminalidad, dando mayor entidad normativa al SEC, y estableciendo reglas en relación con las estadísticas de criminalidad.

Por otra parte, el artículo 5 de la Ley de Transparencia establece que los sujetos obligados, entre ellos, el Ministerio del Interior, *publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.*

Dentro del Plan Estadístico Nacional, se contemplan, en el Inventario de Operaciones Estadísticas (IOE), las de obligado cumplimiento, referentes al ámbito de la criminalidad, cuyo

responsable es el Ministerio del Interior (Gabinete de Coordinación y Estudios. Secretaría de Estado de Seguridad):

- a. Estadística de seguridad: Actuaciones Policiales⁹
- b. Estadística de seguridad: Responsables¹⁰

Siguiendo lo establecido en la Ley 19/2013, de manera periódica se publica información en este ámbito. Además, desde 2017, el Ministerio del Interior ha puesto en marcha el *Portal Estadístico de Criminalidad*¹¹ a través del cual se puede consultar y descargar toda la información estadística de criminalidad publicada por este departamento (Balances trimestrales,¹² Anuario Estadístico del Ministerio del Interior,¹³ etc.).

En función de las competencias atribuidas por el artículo 2.3.a) del Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, corresponde al Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior) *elaborar periódicamente los datos estadísticos de criminalidad y, en concreto, desarrollar, implantar y gestionar la Estadística Nacional de Criminalidad, integrando todos los datos procedentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las policías autonómicas y las policías locales y elaborar periódicamente informes estadísticos sobre la situación y evolución de la criminalidad.*

Por otro lado, y desde el punto de vista procedimental, merece ser mencionado el contenido de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, que hace referencia a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, y lo hace, en el punto 2, en los siguientes términos: *se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

Al mismo tiempo, la propia Ley de Transparencia reconoce en su preámbulo que *en el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos.*

De todo lo anterior se deduce que la Ley de la Función Estadística Pública se configura como la norma que incluye la garantía de proporcionar información con carácter general a cualquier persona u organismo público que la solicite, eso sí, manteniendo el deber de guardar reserva o secreto de los datos personales recabados, tanto de personas físicas como jurídicas.

Sin embargo, es menester realizar una precisión, en relación con la Disposición Adicional Primera expuesta, ya que vincula la aplicación supletoria de la Ley 19/2013 a la existencia de una normativa específica que recoja un régimen de acceso a la información específico y delimitado. Por ello, del análisis de la normativa vigente en materia de Función Estadística Pública (Ley 12/1989; Real Decreto 410/2016, regulador del Plan Estadístico Nacional 2017-2020d; planes de carácter anual, etc.) se aprecia que ésta regula aspectos concretos vinculados, por ejemplo, a las actividades de recopilación, análisis y difusión de carácter estadístico de acuerdo con un conjunto de directrices (nivel de desagregación, ámbito temporal y geográfico, etc.). Y también prevé, finalmente, que puedan difundirse y elaborarse otras operaciones estadísticas al margen de las obligatoriamente establecidas, siempre y cuando se preserve el secreto estadístico.

No obstante, el sistema no puede considerarse que conforme un régimen jurídico específico de acceso a la información pública. De ahí que no estaría incluido en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia, como sucede con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, o el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, detallando ambas el procedimiento de acceso a documentos y archivos.

Y así, en este sentido, también se ha pronunciado el Consejo de Transparencia, a través del Criterio Interpretativo 8/2015, emitido el 12 de noviembre de 2015, en el que afirma que la Disposición Adicional Primera requiere *la existencia de una norma que prevea una regulación propia del acceso a la información* y que *no cabe interpretar extensivamente la aplicación de esta disposición en base a la existencia de legislaciones sectoriales*, como puede ser la que regula la función estadística pública.

En otro orden de cosas, y en relación con la protección de datos de carácter personal, el Reglamento 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 (RGPD), establece, en sus considerandos, instrucciones en relación con el tratamiento de los datos personales con fines estadísticos, diciendo:

(162) El presente Reglamento debe aplicarse al tratamiento de datos personales con fines estadísticos. El contenido estadístico, el control de accesos, las especificaciones para el tratamiento de datos personales con fines estadísticos y las medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y las libertades de los interesados y garantizar la confidencialidad estadística deben ser establecidos, dentro de los límites del presente Reglamento, por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros. (...) El fin estadístico implica que el resultado del tratamiento con fines estadísticos no sean datos personales, sino datos agregados, y que este resultado o los datos personales no se utilicen para respaldar medidas o decisiones relativas a personas físicas concretas.

(163) Debe protegerse la información confidencial que las autoridades estadísticas de la Unión y nacionales recojan para la elaboración de las estadísticas oficiales europeas y nacionales. (...) Las estadísticas europeas deben desarrollarse, elaborarse y difundirse con arreglo a los principios estadísticos fijados en el artículo 338,¹⁴ apartado 2, del TFUE, mientras que las estadísticas nacionales deben cumplir asimismo el Derecho de los Estados miembros. El Reglamento 2009/223 facilita especificaciones adicionales sobre la confidencialidad estadística aplicada a las estadísticas europeas.

Por otra parte, el artículo 9 del RGPD, relativo al tratamiento de categorías especiales de datos personales, permite su tratamiento cuando

el tratamiento es necesario con (...) fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.

El citado artículo 89 del Reglamento regula las garantías y excepciones aplicables al tratamiento con fines estadísticos, estableciendo que:

1.El tratamiento con (...) fines estadísticos estará sujeto a las garantías adecuadas, con arreglo al presente Reglamento, para los derechos y las libertades de los interesados. Dichas garantías harán que se disponga de medidas técnicas y organizativas, en particular para garantizar el respeto del principio de minimización de los datos personales. Tales medidas podrán incluir la seudonimización, siempre que de esa forma puedan alcanzarse dichos fines. (...)

2. Cuando se traten datos personales con fines (...) estadísticos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros podrá establecer excepciones a los derechos contemplados en los artículos 15, 16, 18 y 21, sujetas a las condiciones y garantías indicadas en el apartado 1 del presente artículo, siempre que sea probable que esos derechos imposibiliten u obstaculicen gravemente el logro de los fines científicos y cuanto esas excepciones sean necesarias para alcanzar esos fines.

Asimismo, en este ámbito es necesario citar la Directiva 2016/680, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativa a la Protección de las Personas Físicas en lo que respecta al Tratamiento de Datos Personales por parte de las Autoridades Competentes para Fines de Prevención, Investigación, Detección o Enjuiciamiento de Infracciones Penales o de Ejecución de Sanciones Penales, y a la Libre Circulación de dichos Datos, aunque en la actualidad aún no ha sido objeto de transposición al ordenamiento jurídico español.

En relación con esta Directiva cabe hacer presente que la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales, introduce puntualizaciones concretas sobre su aplicación. Así, en su Disposición Derogatoria Única, reconoce que *1. Sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional decimocuarta y en la disposición transitoria cuarta, queda derogada la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal. (...)*

Con respecto a la Disposición Adicional Decimocuarta citada, ésta dice que:

Las normas dictadas en aplicación del artículo 13 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, (...) que hubiesen entrado en vigor con anterioridad a 25 de mayo de 2018, y en particular los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, siguen vigentes en tanto no sean expresamente modificadas, sustituidas o derogadas.

El contenido de los artículos 22 y 23 de la derogada Ley Orgánica 15/1999¹⁵ regulan los distintos ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como consecuencia de la recogida y tratamiento de datos de carácter personal para fines administrativos y policiales, así como el registro, almacenamiento y tratamiento de información relativa a la ideología, religión o creencias, origen racial, a la salud y a la vida sexual para fines de una investigación concreta.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Orgánica 3/2018 añade que *los tratamientos sometidos a la Directiva 2016/680 (...), continuarán rigiéndose por la Ley Orgánica 15/1999, y en particular el artículo 22, y sus disposiciones de desarrollo, en tanto no entre en vigor la norma que trasponga al Derecho español lo dispuesto en la citada directiva.*

De estas disposiciones se deduce que a los denominados ficheros de datos *policiales*, de los que se extrae información estadística que posteriormente será objeto de publicación desagregada se les continúa aplicando la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo, en todo aquello que no contradiga el Reglamento 2016/679, hasta que no se desarrolle una norma concreta de trasposición de la Directiva 2016/680.

Además, y siguiendo con la normativa en protección de datos de carácter personal, el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/2018 reconoce expresamente que

el tratamiento de datos personales llevado a cabo por los organismos que tengan atribuidas las competencias relacionadas con el ejercicio de la función estadística pública se someterá a lo dispuesto en su legislación específica, así como en el Reglamento 2016/679 y en la presente ley orgánica (...) La comunicación de los datos a los órganos competentes en materia estadística solo se entenderá amparada en el artículo 6.1 e) del Reglamento 2016/679 en los casos en que la estadística para la que se requiera la información venga exigida por una norma de Derecho de la Unión Europea o se encuentre incluida en los instrumentos de programación estadística legalmente previstos. (Como sucede con la comunicación de datos realizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al Sistema Estadístico de Criminalidad del Ministerio del Interior).

Los organismos competentes para el ejercicio de la función estadística pública podrán denegar las solicitudes de ejercicio por los afectados de los derechos establecidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento 2016/679 cuando los datos se encuentren amparados por las garantías del secreto estadístico previstas en la legislación estatal o autonómica.

Por último, a título ilustrativo y por hacer referencia a algún otro sector del ordenamiento jurídico en esta materia con el que guarda algunas semejanzas -aunque también diferencias-, podemos aludir a la promulgación de la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (LOPJ),¹⁶ donde se introduce una novedad en relación con el ámbito de las estadísticas y que viene a reforzar la Ley de Transparencia y el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. En concreto, en la modificación que afecta al apartado 2 del artículo 461 de la LOPJ, se contempla que

La Estadística Judicial asegurará (...), la disponibilidad permanente y en condiciones de igualdad [por las (...)] de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada [sobre (...)]. Los ciudadanos tendrán pleno acceso a la estadística judicial, mediante la utilización de medios electrónicos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

4.El secreto estadístico y la protección de datos de carácter personal como límites específicos al acceso a la información pública: la estadística de criminalidad

El artículo 5.3, de la Ley 19/2013, regula como uno de los principios generales de la publicidad activa (De la Fuente, 2018) la necesidad de aplicar *en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15.*

En el ámbito de la transparencia, es necesario tener presente la modificación de la Ley de Transparencia por la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, puesto que reforma el artículo 15, en los siguientes términos:

Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que s

cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

Además, el artículo 15.3, de la Ley 19/2013, determina que:

Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Con la publicación y entrada en vigor de la Ley de Transparencia, se establece una cuestión importante a tener presente, y es la posibilidad de vulnerar la protección de los datos personales al ejercer el ciudadano el derecho de acceso a la información pública. Y aunque la ley aclara la relación entre ambos derechos, el acceso a la información pública y la protección de datos personales (especialmente en el artículo 15), no hace mención entre los límites de ejercicio del derecho de acceso, de forma expresa, a la legislación que regula el secreto estadístico, ni a su necesaria aplicación ante una vulneración de este principio. Esta mención hay que hallarla en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (Iraheta, 2015).

La Ley Orgánica 3/2018 regula, en su artículo 2, su ámbito de aplicación, determinando que se aplica a cualquier tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero. Asimismo, en su punto 3, dice que *los tratamientos a los que no sea directamente aplicable el Reglamento 2016/679 por afectar a actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea, se regirán por lo dispuesto en su legislación específica si la hubiere y supletoriamente por lo establecido en el citado reglamento y en la presente ley orgánica. (...).*

A la vez, la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 3/2018 acuerda que

la publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013 (...), así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento 2016/679 y en la presente ley orgánica.

A este respecto, el artículo 2.3 de la ya derogada Ley Orgánica 15/1999 establecía que: *Se regirán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica: b) Los (ficheros) que sirvan a fines exclusivamente estadísticos, y estén amparados por la legislación estatal o autonómica sobre la función estadística pública, deduciéndose, por lo tanto, que la normativa relativa a la protección de datos de carácter personal es de aplicación subsidiaria.*

Además, y siguiendo con la legislación de protección de datos de carácter personal, el artículo 25 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales reconoce expresamente que

el tratamiento de datos personales llevado a cabo por los organismos que tengan atribuidas las competencias relacionadas con el ejercicio de la función estadística pública se someterá a lo dispuesto en su legislación específica, así como en el Reglamento 2016/679 y en la presente ley orgánica.(...).

Por todo ello, es evidente que el marco legal que rige los ficheros estadísticos lo constituye la Ley de la Función Estadística Pública. En ella se establece, en su artículo 13, que:

1. 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. (...) 3. El secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen.

Por lo tanto, se está refiriendo la norma a la protección de datos individuales, es decir, aquellos datos referentes a las unidades estadísticas (como son las personas físicas) que las identifiquen directamente (NIF, CIF, nombre, domicilio) o indirectamente (tipo de delito, municipio donde se ha cometido el hecho, fecha, lugar exacto con la dirección, etc.). En este último caso, no a través de un único indicador directo, sino con motivo de la combinación de una serie de variables que, conjuntamente, pueden llevar a la identificación de la persona física.

Es el Reglamento 2009/223, relativo a la estadística europea, el que habla de la protección del dato confidencial, y lo define en los siguientes términos:

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.

De igual forma, este reglamento determina en qué consiste la identificación directa e indirecta:

- a. **Identificación directa:** identificación de una unidad estadística por su nombre o apellidos, su domicilio o un número de identificación públicamente accesible.
- b. **Identificación indirecta:** identificación de una unidad estadística por otros medios distintos de los de la identificación directa. Para concretar si una unidad estadística es identificable, se deberá tener presente todos aquellos medios pertinentes que razonablemente podría utilizar un tercero para identificar dicha unidad.

Este último punto, el de la identificación indirecta, es el que presenta mayores dificultades a la hora de discernir cuándo el derecho de acceso a la información podría vulnerar el secreto estadístico, debido a que la identificación de los interesados podría llegar a ser desvelada ante el grado de desagregación de la información solicitada (lugar, edad, sexo y nacionalidad del autor o víctima, tipo de hecho, etc.), al ser conjugada con otra información externa de que se disponga por el peticionario (medios de comunicación social, ficheros de datos, etc.), y con ello, por lo tanto, la protección de los datos de carácter personal.

La difusión de datos estadísticos en materia de criminalidad conlleva un proceso que encierra acciones encaminadas a una previa evaluación de los datos obtenidos y a determinar la posibilidad de que éstos sean identificables; mecanismos de protección de los datos mediante la adopción de medidas oportunas y la publicación anonimizada de los datos.

Para la garantía y protección de los datos a la hora de efectuar la publicación estadística deberán emplearse métodos de restricción que limitan la cantidad de información objeto de difusión, con técnicas como la recodificación global o a través de métodos de perturbación que impidan la identificación de los sujetos afectados (autores o víctimas de delitos).

En el mundo de las estadísticas de criminalidad que recogen datos de infracciones penales registradas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el nivel geográfico de desagregación puede constituir una herramienta fundamental a la hora de poder conseguir mayor capacidad identificativa de la información estadística difundida, al permitir obtener una mayor fragmentación de la población. De ahí que la publicación de información a nivel municipal o inframunicipal deba ser objeto de especial cuidado.

Por dicho motivo, se deduce que a la hora de evaluar el riesgo de los conjuntos de microdatos (De Miguel Castaño, 1983) a facilitar ante una solicitud de acceso a la información pública, no se debe realizar un análisis de manera aislada sobre los datos estadísticos anonimizados resultantes del proceso realizado, sino además sobre las denominadas combinaciones clave, es decir, la selección de ciertas variables o circunstancias que se consideran identificativas para los registros estadísticos debido a que son poco comunes o frecuentes.

De esta forma, aunque para dar cumplimiento a lo que persigue la Ley de Transparencia se ofrecerá la máxima cantidad de información, se deberá preservar la identidad de las personas afectadas por los hechos criminales relacionados, teniendo en cuenta que los servicios de estadística no pueden contrastar todos los aspectos que permitan una identificación indirecta a través de un mecanismo de *cruce* de diversas informaciones. Por dicho motivo, se consagra como requisito imprescindible la aplicación de medidas de protección que afectan al secreto estadístico, para, así, proteger los datos de carácter personal que identifiquen a personas físicas a las que se refiera la información estadística facilitada.

En Resolución R/0158/2017, de 4 de julio, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señalaba que:

respecto del tratamiento de datos personales obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso a la información, en

el caso de que eventualmente se pueda llegar a conocer algún dato que identifique a una persona física en el sentido del art. 3 a) de la Ley Orgánica 15/1999, (...) la propia LTAIBG establece que “La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso (art. 15.5)”, lo que permite el control de todo eventual tratamiento incorrecto de la información, incluyendo la cesión a terceros o la identificación de los titulares de la información”.

No obstante, y en garantía del derecho de acceso a la información que desarrolla la Ley de Transparencia, la Ley 12/1989 sí permite las denominadas “peticiones a medida”, para atender las peticiones del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En concreto, se dice en el artículo 21: “1. Los servicios estadísticos podrán facilitar a quien lo solicite: a) Otras tabulaciones o elaboraciones estadísticas distintas de los resultados hechos públicos (...), siempre que quede preservado el secreto estadístico.

Las peticiones a medida constituyen tabulaciones especiales que van más allá del ejercicio de la publicidad activa. Por lo tanto, las mismas deberán ser confeccionadas de tal forma que los resultados que se obtengan no permitan identificar datos personales, sino que siempre deberán realizarse de forma anonimizada. De esta forma, deberá tenerse presente, a modo de ejemplo, entre otras cuestiones, la realización de otras peticiones anteriores realizadas por el mismo peticionario, u otras circunstancias, para delimitar que con el conjunto de la información obtenida no pueda determinar datos personales identificables.

Entre los principios fijados en la Ley de la Función Estadística Pública, como se ha mencionado, se encuentra el secreto estadístico, por lo que la no inclusión de este fundamento como uno de los límites expresos al derecho de acceso a la información pública acarrea dificultades a la hora de discernir si las diferentes peticiones a medida, realizadas a través del Portal de Transparencia, vulneran o no el mismo.

La información recogida con fines estadísticos es confidencial, y de esta forma, uno de los objetivos que se persigue, por parte de los servicios estadísticos, es que no se produzca una brecha en dicha confidencialidad, de forma que el peticionario de los datos pueda identificar datos protegidos por el secreto estadístico.

Ante la posible ampliación de difusión de datos estadísticos de criminalidad, a solicitud de los ciudadanos e instituciones, hay que tener muy presente la preservación de este principio, que, sin duda, podría verse vulnerado, en supuestos concretos, si se da respuesta a ciertas peticiones, como las que soliciten un alto grado de detalle de la información (p.ej. localización precisa de ocurrencia de los delitos requiriendo datos sobre dirección, código postal, etc.), máxime cuando la información producto de las variables precisadas se correlaciona o pone en consonancia con más campos requeridos (ciudad, región, coordenadas geográficas del lugar de la comisión de la infracción penal, etc.).

Principalmente, la dificultad se presenta a la hora de evaluar las denominadas variables indirectas, ya que éstas, aunque no permiten la identificación directa, combinadas

entre sí, pueden llevar a la identificación de una persona física (datos publicados en medios de comunicación social sobre la comisión de los hechos delictivos, etc.). De esta forma, ficheros muy detallados y con información muy fragmentada podrían permitir y facilitar que se pueda vulnerar el secreto estadístico y llegar a conocer datos protegidos e incluso sensibles como, entre otros, la identidad de la víctima de un delito.

En este sentido, cabe mencionar que el artículo 26 de la Ley de la Función Estadística Pública determina que corresponde al Instituto Nacional de Estadística

la propuesta de normas sobre conceptos, definiciones, unidades, estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos para la clasificación de los datos y la presentación de resultados, (...) y la aplicación y vigilancia del cumplimiento de las normas del secreto estadístico en la elaboración de las estadísticas para fines estatales.

Es por lo que se pone de manifiesto que la ausencia de unas normas detalladas sobre las prácticas a seguir que permitan delimitar la posible vulneración del secreto estadístico impiden disponer de unas directrices (emanadas del máximo órgano en materia estadística - INE-) que marquen y delimiten el derecho de acceso a la información pública establecido en la Ley de Transparencia, y que debería seguirse por el departamento ministerial encargado de la publicación de estadísticas de criminalidad.

De la práctica observada hasta el momento, y a falta de una regulación expresa dada por el órgano responsable (INE), el principio del secreto estadístico como excepción o límite contemplado de forma expresa en la legislación frente al derecho de acceso a la información pública por los ciudadanos deberá ser objeto de un examen casuístico, donde, a la vista de las circunstancias concurrentes en cada petición, de forma autónoma, sean estudiados todos los elementos concurrentes. Por ello, parece necesario buscar un punto de equilibrio entre el derecho de acceso a la información pública y el de protección de los datos de carácter personal (ya sea su protección a través del límite principal del secreto estadístico o de la protección de datos), ya que

el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, (...), sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos.¹⁷

Por ello, se plantea la necesidad ante el acceso a la información pública estadística de criminalidad de, además, utilizar técnicas de disociación de manera obligatoria, de establecer un juicio de ponderación que ponga en relación el interés público de difusión de la información y la protección de los datos de carácter personal de las personas interesadas, debido a que el derecho de acceso a la información pública¹⁸ no puede traer consigo la inhabilitación de

manera automática del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (Hernández, 2015).

Asimismo, el Consejo de Transparencia dictaba, el 24 de junio de 2015, el Criterio Interpretativo 2/2015, sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, haciendo referencia al recogido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, estableciendo que estos límites no operan de manera automática, sino que habrán de *ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación* existentes.

De todo lo anterior se deduce la consolidación de una máxima, y es que la legislación de Protección de Datos de Carácter Personal vigente resulta de aplicación subsidiaria ante la legislación que regule el tratamiento de la información estadística en el ámbito de la criminalidad en nuestro país, y, en especial, la Ley 12/1989. Además de esta cuestión que, sin duda, no admite discusión, es necesario indicar que, al mismo tiempo, la normativa en materia de protección de datos deberá ser aplicable de manera directa a ciertas cuestiones que se encuentran relacionadas con la seguridad y la adopción de medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la confidencialidad de los datos de carácter personal registrados, y que traten los diferentes Servicios Estadísticos.

Conclusiones

Por lo tanto, a modo de conclusión, cabría distinguir el marco legal de los tratamientos realizados en el ámbito de las estadísticas de criminalidad que recojan datos obtenidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de la siguiente manera:

- a. **Tratamientos de datos estadísticos:** Se rigen por su legislación propia, es decir, la que regula la Función Estadística Pública, y no así por la normativa de protección de datos de carácter personal, que se aplicará de manera subsidiaria. Sin embargo, esta última se tendrá en cuenta a la hora de establecer medidas de seguridad, técnicas y organizativas que garanticen la confidencialidad de los datos registrados y tratados.
- b. **Tratamientos no estadísticos con datos personales:** En este caso se sigue la normativa de protección de datos de carácter personal. Como ocurre con los ficheros cuya finalidad es el registro de datos con fines de investigación, es decir, no exclusivamente estadísticos, que mantengan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por ello, ante una solicitud de información pública en materia de criminalidad, se valorarán los límites expuestos, teniendo en cuenta que el acceso a la información, según se ha reconocido por los tribunales, es

un auténtico derecho público subjetivo, (...) del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se

De esta forma, es imprescindible poner de manifiesto que, a la hora de examinar y analizar las peticiones objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, es menester realizar un *test de daño*, en el que tiene plena vigencia el artículo 3 del Código Civil, en tanto que la interpretación final no solo debe adecuarse a la letra, sino, también al contexto y fundamentalmente al espíritu y finalidad de las leyes en concurso, es decir, las que regulan el acceso a la información, el secreto estadístico y la protección de datos personales.

Al mismo tiempo, y ya para finalizar, las restricciones de derechos fundamentales deberán realizarse siempre bajo el paraguas de la aplicación del principio de proporcionalidad, que apunta a la interdicción de actuaciones o intervenciones excesivas por parte de los poderes públicos. Este principio se compone de tres elementos: el de la utilidad y adecuación; el de la necesidad o indispensabilidad y el de proporcionalidad *strictu sensu* (Perelló, 1997). Por ello, en el juicio de ponderación y de determinación de una posible vulneración de datos de carácter personal deberán estimarse estos requisitos como mecanismo de control de las limitaciones en el ámbito de los derechos fundamentales.

¹ Gobierno de España. Portal de Transparencia.

Disponible en:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica.html (consultado 25 de enero de 2019).

² Son Servicios Estadísticos del Estado el Instituto Nacional de Estadística, los departamentos ministeriales y cualesquiera otras entidades dependientes de la Administración del Estado que, a través de sus servicios estadísticos, elaboran estadísticas para fines estatales, en el ámbito de sus competencias.

³ Artículo 8, Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. BOE núm. 268, de 5 de noviembre de 2014, páginas 90451 a 90462 (12 págs.)

⁴ Relación normativa en materia estadística en general.

<http://www.ine.es/normativa/leyes/UE/incinor.htm> (consultado 25 de enero 2019)

⁵ MEREDIZ MONTERO, A.: *Historia de la estadística oficial como institución pública en España*, ob. cit., p. 65: *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.*

⁶ Reglamento 2013/557, de la Comisión, de 17 de junio de 2013, por el que se aplica el Reglamento 2009/223, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la Estadística Europea, en lo que respecta al Acceso a Datos Confidenciales con Fines Científicos, y por el que se deroga el Reglamento 2002/831, de la Comisión.

⁷ Principios adoptados por la Comisión de Estadística de Naciones Unidas (Principio 6).

⁸ Real Decreto 410/2016, de 31 de octubre, Plan Estadístico Nacional 2017-2020. BOE núm. 279, de 18 de noviembre de 2016, páginas 80830 a 80995 (166 págs.)

⁹ INE. Estadística de Seguridad: Actuaciones Policiales.
Disponible en
<http://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259931069292> (consultado 25 de enero de 2019)

¹⁰ INE. Estadística de Seguridad: Responsables.
Disponible en
<http://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259931069462> (consultado 25 de enero de 2019)

¹¹ MINISTERIO DEL INTERIOR. Portal Estadístico.
Disponible en
www.estadisticasdecriminalidad.es (consultado 25 de enero de 2019)

¹² MINISTERIO DEL INTERIOR. Balances e Informes 2018.
<http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2018> (consultado 25 de enero de 2019)

¹³ MINISTERIO DEL INTERIOR. Anuarios y Estadísticas.
Disponible en
<http://www.interior.gob.es/es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas> (consultado 25 de enero de 2019)

¹⁴ Artículo 338. 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE. *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.*

¹⁵ BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999, páginas 43088 a 43099 (12 págs.)

¹⁶ BOE núm. 314, de 29 de diciembre de 2018, páginas 129806 a 129826 (21 págs.)

¹⁷ STC 292/2000, de 30 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 1463/2000. Promovido por el Defensor del Pueblo respecto de los arts. 21.1y 24.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal. BOE núm. 4, de 4 de enero de 2001, páginas 104 a 118.

¹⁸ STC 161/1988, de 20 de septiembre: *No todas las normas constitucionales que se invocan por los demandantes pueden ser objeto de garantía directa en este proceso, pues las reglas y principios contenidos en los arts. 9.3, 53.1, 103.1, 105 b) Y 111.1 de la Constitución son inadecuadas para fundamentar una petición de amparo en cuanto que en ninguno de ellos se reconocen derechos fundamentales y libertades políticas de los incluidos como amparables en el arto 53.2 de la Constitución.* BOE núm. 247, de 14 de octubre de 1988.

¹⁹ Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, PO 57/2015, Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid.

Referencias bibliográficas

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS. Protección de datos: Guía para el ciudadano. Disponible en: <https://www.aepd.es/media/guias/guia-ciudadano.pdf>

COMISIÓN EUROPEA. (2013). Guía de la estadística en la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

DE LA FUENTE MIGUÉLEZ, A. (2015). El secreto estadístico. Tesis. Universidad de Oviedo, España. P. 120. Disponible en: <http://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/34855> (consultado el 9 de marzo de 2019)

DE LA FUENTE MIGUÉLEZ, A. (2018). El secreto estadístico. Factor clave en la Administración Pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)/McGraw-Hill Interamericana de España. P. 11.

DE MIGUEL CASTAÑO, A. (1980). "Derecho a la información frente al derecho a la intimidad: su incidencia en el sistema de información estadística". Revista Estadística Española, núm. 86, primer trimestre. P. 95.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, J. M. (2015). Código de Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). P. 6.

IRAHETA MORENO, R. E. (2015). El derecho de libertad, en su modalidad de libertad de acceso a la información, un valor superior o un derecho fundamental. Realidad y efectos en los estados democráticos. Tesis. Universidad de Castilla-La Mancha.

Disponible en: <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/8692/TESIS%20Iraheta%20Moreno.pdf?sequence=1>

MEREDIZ MONTERO, A. (2004). Historia de la estadística oficial como institución pública en España. Instituto de Estadística de Andalucía. P. 65.

PERELLÓ DOMÉNECH, I. (1997). "El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional". Jueces para la democracia, Nº 28. P. 69-75

TORRE SERRANO, A. (1999). "Administración estadística: principios generales garantes de los derechos de las personas". Revista Actualidad Administrativa. La Ley. Ref. XXXI. Tomo 2. P. 527.