

La consulta plantea la cesión, por parte de la entidad consultante, al Ministerio de Educación y Formación Profesional, de los números de teléfono de los hogares seleccionados por el Instituto Nacional de Estadística para realizar las entrevistas que forman parte del Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de la Población Adulta de la OCDE (PIAAC, por sus siglas en inglés), que forma parte del Plan Estadístico Nacional vigente y cuya gestión en España corresponde al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) dependiente de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial del citado departamento, ante la imposibilidad, derivada de la situación de pandemia en la que nos encontramos y la necesidad de seguir los protocolos sanitarios recomendados por las autoridades sanitarias de distancia social y minimización de reuniones en lugares cerrados, de llevarla a cabo mediante la visita del entrevistador al hogar para realizar una entrevista presencial.

Se acompaña a la consulta la documentación que había sido requerida por la CNMC y que incluye un informe motivado sobre la legitimidad del tratamiento, firmado por la Directora General de Evaluación y Cooperación Territorial, un informe de riesgos y evaluación de impacto en protección de datos conforme al modelo aprobado por la AEPD, el Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del Convenio para el desarrollo, la aplicación y el análisis del programa internacional para la evaluación de las competencias de la población adulta, sobre protección de datos personales, de diciembre de 2019, el Acuerdo de encargo para el tratamiento de datos personales derivado de la ejecución del contrato y las declaraciones de empresa e individuales en materia de secreto estadístico.

De acuerdo con la citada documentación, el programa PIAAC es un estudio multicíclico realizado cada diez años, promovido por la OCDE, está recogido en el Plan Estadístico Nacional 2021-2024 con nº de plan 8667 y nº IOE 42184, y tiene por objetivo principal la obtención de información de calidad acerca del nivel de competencias clave en lectura, matemáticas y solución adaptativa de problemas de la población adulta entre los 16 y 65 años, sin que sean objeto de tratamiento categorías especiales de datos personales.

En la actualidad, PIAAC se encuentra en su ciclo 2, concretamente se está preparando la fase piloto del estudio centrada en la recogida de información a través de dos vías: por un lado, un exhaustivo cuestionario de

antecedentes, y por otro, la administración de pruebas cognitivas para evaluar el rendimiento en lectura, matemáticas y solución adaptativa de problemas. Ambas partes se realizan a través de una entrevista presencial en el domicilio de una muestra de hogares utilizando ordenadores portátiles. La duración prevista de la entrevista se estima entre los 90 y 120 minutos. Los datos personales de los informantes son encriptados y debidamente anonimizados una vez aplicada la encuesta. Tras la depuración y limpieza de las bases de datos, toda información personal, incluyendo teléfonos y domicilios de los informantes, es eliminada de las bases de datos finales.

Asimismo, atendiendo a la dificultad de realizar la encuesta en un escenario de pandemia como el actual, se indica que se está trabajando estrechamente con el Ministerio de Sanidad para la elaboración de un plan de prevención para la realización de entrevistas de forma segura y que “Además de este plan, las autoridades sanitarias nos han trasladado diversas sugerencias como la priorización del contacto inicial telefónico” y que para ello es imprescindible contar con los teléfonos de todos los hogares de la muestra que selecciona el INE para la población objetivo del estudio, hayan dado o no su consentimiento.

Por último, se manifiesta que el uso de estos teléfonos se limitaría exclusivamente a la realización de los trabajos de campo del estudio, de modo que no sería objeto de tratamiento adicional, y se destruirían una vez publicado el informe del estudio.

I

Esta Agencia ya ha tenido ocasión de pronunciarse, en diferentes ocasiones, respecto de la procedencia de la comunicación de los números de teléfono por parte de la CNMC a los servicios estadísticos de distintos organismos para la realización de encuestas incluidas en el Plan Estadístico Nacional, destacando que el criterio relevante al objeto de determinar la forma en la que procederá dicha comunicación no deriva de la obligatoriedad de la realización de la encuesta por el organismo público correspondiente, sino en la obligatoriedad de su cumplimentación por parte de los afectados.

En el presente caso, al referirse la consulta a la elaboración de una estadística oficial, de cumplimentación obligatoria, incluida en el Plan Estadístico Nacional y ejecutada por los servicios estadísticos del Estado, resulta de aplicación el criterio mantenido por esta Agencia en sus informes 75/2020 y 78/2020.

Así decíamos en el Informe 78/2020:

La consulta, a la que se acompaña el informe emitido por el delegado de protección de datos del ministerio, plantea la necesidad de que, para la realización de la Encuesta de Hábitos Deportivos 2020, se remitan por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) los números de teléfono de las personas seleccionadas en la muestra de la Encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La consulta justifica su solicitud en el hecho de que se trata de una estadística de cumplimentación obligatoria, invocando al respecto lo manifestado por esta Agencia en su Informe 70/2015, y que como consecuencia de la situación social y sanitaria causada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y las restricciones derivadas de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas en materia de salud pública, no es posible realizar las mismas de manera presencial.

Asimismo, se especifica que el número de teléfono forma parte de la información solicitada en el cuestionario de la encuesta como instrumento de control de calidad de las gestiones realizadas, que su uso se limitaría exclusivamente a la realización de los trabajos de campo de la Encuesta, de modo que no sería objeto de tratamiento adicional, procediéndose a su destrucción una vez dado el visto bueno de calidad al informe realizado, garantizándose, igualmente, la confidencialidad del tratamiento al estar sujeto al secreto estadístico por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

La consulta se refiere a la elaboración de una estadística oficial, de cumplimentación obligatoria, incluida en el Plan Estadístico Nacional y ejecutada por los servicios estadísticos del Estado, para la realización de la cual es necesario, dadas las restricciones derivadas de la pandemia del COVID-19, obtener previamente los números de teléfono de los encuestados por parte de la CNMC, lo que implica, tal y como se indicó en el Informe de esta Agencia 49/2020 la comunicación de unos datos personales para una finalidad distinta de la que se habían obtenido. Al tratarse de una comunicación de datos entre organismos administrativos, debe estarse, en primer término, a lo previsto en su normativa específica, constituida, en el presente caso, por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, cuyo artículo 23 incluye, dentro de los Servicios Estadísticos del Estado, además del INE y el Consejo Superior de Estadística, a “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”, atribuyendo en su artículo 33 a los servicios estadísticos de los departamentos ministeriales, entre otras competencias, en su letra f), “La elaboración y ejecución de los proyectos estadísticos que se les encomiende en el Plan Estadístico Nacional”.

Por otro lado, la citada ley, en su artículo 7.1. señala que “Se establecerán por Ley las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio” recogiendo en la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 las estadísticas de cumplimentación obligatoria entre las que la disposición adicional segunda de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social incluyó “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”.

Asimismo, y en lo que se refiere a la adecuación de la misma a lo previsto en el Reglamento general de protección de datos, el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales señala lo siguiente:

Artículo 25. Tratamiento de datos en el ámbito de la función estadística pública.

1. 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 (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica.

2. La comunicación de los datos a los órganos competentes en materia estadística solo se entenderá amparada en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 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.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, 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 (UE) 2016/679.

3. 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 (UE) 2016/679 cuando los datos se encuentren amparados por las garantías del secreto estadístico previstas en la legislación estatal o autonómica.

Por consiguiente, atendiendo a lo previsto en la normativa específica, resulta que, en el presente caso, nos encontramos ante el supuesto de una estadística de cumplimentación obligatoria al estar incluida en el Plan Estadístico Nacional aprobado por Real Decreto 410/2016, de 31 de octubre, figurando entre la información que se debe facilitar, tal y como indica la consulta, el número de teléfono como instrumento de control de calidad de las gestiones realizadas, de modo que “Esta variable se convierte, por lo tanto, no solamente en un instrumento de contacto inicial con el informante, sino que también es parte del contenido del cuestionario”.

Y al tratarse de una estadística de cumplimentación obligatoria, existe una obligación legal de los ciudadanos previamente seleccionados en la muestra de la encuesta de facilitar la información solicitada, tipificándose en el artículo 50 de la Ley 12/1989 como infracción leve “La remisión o el retraso en el envío de datos cuando no hubiere causado perjuicio grave para el servicio, y hubiere obligación de suministrarlos”, como infracción grave “La no remisión o el retraso en el envío de los datos requeridos cuando se produjese grave perjuicio para el servicio, y hubiere obligación de suministrarlos” y como infracción muy grave “La resistencia notoria, habitual o con alegación de excusas falsas en el envío de los datos requeridos, cuando hubiere obligación de suministrarlos”.

Precisamente es la obligatoriedad en la cumplimentación de la encuesta la que permite diferenciar este supuesto de aquellos otros en los que la misma es voluntaria, como son las realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas, ya que, al implicar el tratamiento de categorías especiales de datos, el artículo 5 de la Ley 39/1995, de 19 de diciembre, de Organización del Centro de Investigaciones Sociológicas recoge el principio de voluntariedad de las respuestas, lo que exige que, en el caso de pretenderse la comunicación de los números de teléfono por parte de la CNMC al CIS, deban adoptarse garantías adicionales, tal y como se analiza en el Informe 49/2020.

Por lo tanto, en el presente caso, la comunicación de los datos de los abonados al servicio telefónico por parte de la CNMC para la elaboración de una estadística oficial, de cumplimentación obligatoria, incluida en el Plan Estadístico Nacional y ejecutada por los servicios estadísticos del Estado encontraría su fundamento en el artículo 6.1.e) del RGPD (“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”).

En todo caso, deberá cumplirse por el responsable del tratamiento con los principios establecidos en el artículo 5 del RGPD, señalándose

en la consulta que el uso de estos teléfonos se limitaría exclusivamente a la realización de los trabajos de campo de la Encuesta, de modo que no sería objeto de tratamiento adicional, adecuándose a los principios de limitación de la finalidad y de minimización de datos y que el principio de limitación del plazo de conservación también quedaría garantizado al destruirse los números de teléfono facilitados, una vez dado el visto bueno de calidad al informe realizado.

Asimismo, habría que añadir el resto de garantías propias del ejercicio de la función estadística, como el sometimiento al secreto estadístico o la disociación de los datos desde el momento en que se realiza la encuesta, separando las respuestas dadas por los encuestados de los números de teléfono, así como el resto de medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar el respeto a los derechos y libertades de los afectados y la adecuación del tratamiento a la normativa sobre protección de datos personales que corresponde adoptar al Ministerio de Cultura como responsable del tratamiento, de acuerdo con el principio de responsabilidad proactiva.

Por todo ello, esta Agencia entiende que la comunicación de los números de teléfono por la CNMC a los servicios estadísticos del Ministerio de Cultura, en los términos previstos en el presente informe, se encuentra amparada por el RGPD siempre y cuando, tal y como ya se señalaba en el Informe 70/2015, el dato sea únicamente utilizado para la realización de la estadística en cuyo ámbito es solicitado.

Todo ello sin perjuicio de que, basándose la consulta en las restricciones derivadas de la pandemia del COVID-19 y tal y como se adelantaba en el Informe 49/2020, estando recomendado en el apartado 28 del Programa anual 2020 del Plan Estadístico Nacional 2017-2020, el fomento de la recogida multicanal en las encuestas a hogares a través de medios electrónicos y telefónicos teniendo en cuenta la evolución de la sociedad en el uso de Internet y la efectividad de la recogida telefónica de datos, esta Agencia considera necesario que, en el caso de que se prevea la generalización de las encuestas a través de medios electrónicos y telefónicos, se impulse la correspondiente modificación legislativa que garantice la seguridad jurídica y la adecuación de los correspondientes tratamientos de datos personales al RGPD y a la doctrina del Tribunal Constitucional, mediante el establecimiento de las garantías específicas que se estimen adecuadas.

Por lo tanto, debiéndose aplicar el mismo criterio al presente caso al concurrir idénticas circunstancias, debe concluirse que la comunicación de los números de teléfono por la CNMC al Instituto Nacional de Evaluación

Educativa, en los términos previstos en el presente informe, se encuentra amparada por el RGPD siempre y cuando, tal y como ya se señalaba en el Informe 70/2015, el dato sea únicamente utilizado para la realización de la estadística en cuyo ámbito es solicitado.

Asimismo, esta Agencia insiste en la necesidad, ya indicada en los informes anteriores, de que se impulse la correspondiente modificación legislativa que garantice la seguridad jurídica y la adecuación de los correspondientes tratamientos de datos personales al RGPD y a la doctrina del Tribunal Constitucional, mediante el establecimiento de las garantías específicas que se estimen adecuadas.