

0064/2025

I

El objeto del proyecto de Real Decreto que se informa es el desarrollo de los artículos 40 y siguientes de la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, por los que se crea la Autoridad Independiente del mismo nombre, concebida como un órgano autónomo encargado de proteger y promover la igualdad de trato y prevenir la discriminación en razón de los motivos y en los sectores que son competencia del Estado, tanto en el ámbito público como en el privado.

De acuerdo con el artículo 41.3 de la citada Ley:

“Sin perjuicio de las disposiciones de la presente ley, la estructura orgánica dependiente de la Autoridad Independiente, su régimen de funcionamiento interno, su régimen de personal, su régimen económico y presupuestario y cuantas otras cuestiones relativas a su funcionamiento y régimen de actuación resulten necesarias, se regularán en el Estatuto de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, que será aprobado por el Consejo de Ministros mediante **Real Decreto**, previa consulta a la persona titular de la Autoridad Independiente”. (La negrita es nuestra)

Se informa, por tanto, el presente Estatuto, en el que se regulan los aspectos previstos en el artículo 93.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en coherencia con lo dispuesto en sus artículos 109 y 110, relativos al régimen jurídico aplicable a las autoridades administrativas independientes. En este sentido, la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación es una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal, de las contempladas en el artículo 109.1 de la citada Ley 40/2015, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa para el cumplimiento de sus fines con plena independencia y autonomía funcional respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público, de los poderes públicos y de cualquier entidad, pública o privada, en el ejercicio de sus funciones.

Como cuestión previa, cabe señalar que —en su **Informe 032/2011**, de 3 de febrero de 2011— esta Agencia analizó una versión inicial del anteproyecto de la actual Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, anterior a la finalmente aprobada, formulando diversas sugerencias orientadas a mejorar y adecuar el borrador entonces presentado a las exigencias derivadas de la normativa en materia de protección de datos.

En concreto, en el **Punto II** de dicho informe se indicaba que:

*“En cuanto a la primera de las normas citadas; es decir, al artículo 34 del Anteproyecto, bajo la rúbrica de **“estadísticas y estudios”** dispone lo siguiente: (la negrita es nuestra)*

“1. Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y en la legislación específica en materia de igualdad de trato y no discriminación, los poderes públicos deberán introducir en la elaboración de sus estudios, memorias o estadísticas, siempre que se refieran o afecten a aspectos relacionados con la igualdad de trato, los indicadores y procedimientos que permitan el conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación por razón de las causas previstas en esta Ley.

2. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recabarán los datos sobre el componente discriminatorio de las denuncias cursadas y los procesarán en los correspondientes sistemas estadísticos de seguridad.

3. La estadística judicial recogerá datos específicos sobre los asuntos registrados por infracciones penales relativas a trato discriminatorio, que incluirán al menos, las denuncias recibidas, los tipos de delitos por los que se instruyen los procedimientos, los tipos de delitos por los que se dictan las sentencias, la motivación de la conducta discriminatoria, las personas enjuiciadas, la forma de terminación de los procedimientos y las penas y medidas impuestas.”

(...)

Sin embargo, el tratamiento de la información, y en particular de datos de carácter personal, para fines estadísticos queda igualmente limitado por el necesario cumplimiento del deber de secreto estadístico, consagrado como principio fundamental de la función estadística pública por el artículo 4.1 de la Ley 12/1989, de modo que el artículo 13 de la Ley dispone en su apartado 1 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 concluye en su apartado 3 disponiendo tajantemente que “el secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen”. (la negrita es nuestra)

Este deber afecta igualmente a la revelación de la información, estableciendo el artículo 15 de la Ley que “la comunicación a efectos estadísticos entre las Administraciones y organismos públicos de los datos personales protegidos por el secreto estadístico sólo será posible si se dan los siguientes requisitos, que habrán de ser comprobados por el servicio u órgano que los tenga en custodia: (la negrita es nuestra)

a) Que los servicios que reciban los datos desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y hayan sido regulados como tales antes de que los datos sean cedidos.

b) Que el destino de los datos sea precisamente la elaboración de las estadísticas que dichos servicios tengan encomendadas.

c) Que los servicios destinatarios de la información dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico”.

Por ello, cualquier publicidad que se dé a los estudios realizados deberá ir precedida de una adecuada disociación de los datos obtenidos, que impida la identificación de las personas encuestadas, a fin de dar cumplimiento al secreto estadístico, tal y como exige el artículo 13 de la Ley 12/1989.

En el ámbito de la estadística judicial, la previsión contenida en el artículo 461 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la regulación de los principios que integran el ejercicio de la función estadística aparecen recogidos en el Reglamento 1/2003 de Estadística Judicial, aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 9 de julio de 2003 y que viene a consagrar en su ámbito los mismos principios que rigen la función estadística pública.

De este modo, el secreto estadístico se consagra como uno de los principios rectores de la estadística judicial, definiéndolo el artículo 4.2e) como “la obligación de proteger los datos relativos a personas físicas o jurídicas a los que se tenga acceso como consecuencia del proceso de elaboración de la Estadística Judicial, tanto si estos datos se han obtenido directamente con fines estadísticos como si lo han sido indirectamente a partir de los medios procesales. Esto implica la prevención de su utilización con fines no estadísticos o su difusión ilícita”.

*De este modo, **conforme al artículo 34 “los datos relativos a personas físicas o jurídicas, a los que se tenga acceso como consecuencia del proceso de elaboración de la Estadística Judicial, están protegidos por el secreto estadístico y en su difusión se cuidará que no se pueda identificar a aquéllas”.** Por el contrario “los datos cuantitativos de movimientos y naturaleza de los procedimientos y actuaciones judiciales son datos de acceso público y podrán difundirse sin ninguna restricción”. (la negrita es nuestra)*

Por último, en cuanto a la difusión de la información obtenida, el artículo 30 del Reglamento dispone que “con la periodicidad y en los plazos que se determinen en los correspondientes Programas Anuales, el Consejo General del Poder Judicial remitirá al Defensor del Pueblo, Fiscalía General del Estado, Ministerio de Justicia y Consejerías de las Comunidades Autónomas, datos avance y datos definitivos y detallados de la actuación de los órganos judiciales de los territorios de su interés”, añadiendo que “sin perjuicio de ello, el Consejo habilitará los medios que permitan a las Administraciones Públicas competentes la consulta por procedimientos electrónicos de los datos suministrados para la confección de la Estadística Judicial una vez incorporados a la correspondiente base de datos”.

Esta previsión, que pudiera interpretarse en el sentido de suponer una habilitación para la comunicación de estos datos, se encuentra inmediatamente matizada por el artículo 31 del Reglamento, que establece que “el Consejo General del Poder Judicial podrá remitir al Instituto Nacional de Estadística y a los servicios de estadística de las Comunidades Autónomas información agregada, o individualizada, eliminando previamente en este caso todos los identificadores de los datos personales”.

El análisis que ha venido exponiéndose hasta este lugar se ha llevado a cabo a fin de poner de manifiesto que si bien es posible la obtención, en el ámbito policial y en el judicial, de datos de carácter personal relacionados con las conductas atentatorias del principio de igualdad y no discriminación, consagrado por el artículo 14 de la Constitución y regulado por el Anteproyecto

sometido a informe, dicha información habrá de quedar en todo caso protegida por el secreto estadístico, de forma que no pueda ser sin más objeto de publicación, difusión, revelación o comunicación a terceros, salvo en los supuestos estrictamente habilitados por la Ley.

Si bien ese parece ser el espíritu que guía lo dispuesto en el artículo 34 del Anteproyecto sometido a informe, sería conveniente especificar en el mismo que la información obtenida quedará en todo caso sometida al secreto estadístico y que dicha información no será en ningún caso objeto de publicación o divulgación por parte del correspondiente órgano estadístico ni comunicada a terceros salvo para fines de igual naturaleza, dado que a la finalidad estadística se circunscribe el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, cuyo artículo 4.2 establece además que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”, exceptuando solamente este principio cuando el tratamiento posterior de los datos se lleve a cabo “con fines históricos, estadísticos o científicos”.

*Por ello, se considera conveniente **completar lo dispuesto** en el artículo 34 del Anteproyecto con un apartado 4 en el que se **señale lo siguiente**:*

“4. En todo caso, los datos de carácter personal obtenidos en el ámbito de las actuaciones a las que se refiere este artículo quedarán protegidos por el secreto estadístico al que se refiere la legislación reguladora de la función estadística que resulte en cada caso aplicable y no serán objeto de comunicación a terceros salvo cuando así se encuentre específicamente establecido en la Ley.”

En este sentido, la Ley 15/2022, de 12 de julio, incorporó las referidas observaciones formuladas por esta Agencia en su Informe 032/2011, relativas a la necesidad de garantizar la adecuada protección de los datos personales, al secreto estadístico y a la cesión de datos personales en los supuestos previstos en la ley. Así, el texto definitivo de la norma recoge las previsiones correspondientes con relación a dichas cuestiones (artículo 36.5, *concordante con el artículo 34 del anteproyecto*), atendiendo así a las recomendaciones efectuadas por esta Agencia en el citado informe.

A saber:

“Artículo 36. Estadísticas y estudios.

(...)

5. Las administraciones públicas recabarán datos sobre las tipologías de discriminación, en coherencia con las elaboradas por el Ministerio del Interior en su informe anual sobre la evolución de los delitos de odio en España, respetando siempre la legislación que haga referencia al ejercicio de las competencias de cada organismo que recabe la información.

En todo caso, los datos de carácter personal obtenidos en el ámbito de las actuaciones a las que se refiere este artículo deben cumplir la legislación reguladora de la protección de datos personales y, en su caso, quedarán protegidos por secreto estadístico y no podrán ser objeto de comunicación a terceros salvo en los casos expresamente establecidos

en la legislación de protección de datos de carácter personal.” (la negrita es nuestra) (...).”

Por su parte, en el **Punto III** del citado **Informe 032/2011**, se señalaba que:

“(...) el Anteproyecto, en su artículo 41, establece lo siguiente:

“1. La Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación prestará cuanta colaboración le sea requerida por las Cortes Generales, los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Fiscal, el Defensor del Pueblo y las Administraciones Públicas.

2. Las Administraciones Públicas y los particulares deberán prestar la colaboración necesaria a la Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación cuando así lo exija el cumplimiento de la función prevista en el apartado c) del artículo 37 de esta Ley. Asimismo, deberán proporcionar, a su requerimiento y en plazo, toda clase de información y datos de que dispongan y que puedan resultar necesarias para dicho cumplimiento. Dicho plazo será de diez días, salvo que por la naturaleza de lo solicitado o las circunstancias del caso se fije de forma motivada un plazo diferente. (la negrita es nuestra)

3. El deber de colaboración e información incluirá la comunicación de la información que contenga datos personales de terceros sin su consentimiento cuando resulte estrictamente necesario para el cumplimiento de las funciones de la Autoridad de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.” (la negrita es nuestra)

A su vez, el artículo 37 C) del Anteproyecto, al que se refiere el apartado 2, dispone que es función de la Autoridad “investigar, por iniciativa propia, la existencia de posibles situaciones de discriminación por razón de las causas previstas en el apartado primero del artículo dos de esta Ley que revistan una especial gravedad o relevancia”.

La transmisión así planteada implica la existencia de una **cesión o comunicación de datos de carácter personal**, definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 como “Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”. (la negrita es nuestra) (...)

No obstante, debe recordarse que esta Agencia ha señalado reiteradamente que **la mera inclusión de una legitimación para el tratamiento en un proyecto de norma con rango de Ley no resulta por sí sola suficiente para considerar lícita la habilitación, siendo preciso que la misma cumpla con los principios** consagrados en la Ley Orgánica 15/1999 y, particularmente, el de proporcionalidad establecido en su artículo 4.1, según el cual “los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”. (la negrita es nuestra)

El artículo 41.3 del Proyecto, no obstante, señala que “la comunicación de la información que contenga datos personales de terceros sin su

consentimiento cuando resulte estrictamente necesario para el cumplimiento de las funciones de la Autoridad de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal". De este modo el propio precepto introduce un juicio de proporcionalidad que únicamente legitimaría la cesión de los datos en caso de que la misma sea "estrictamente" necesaria para el ejercicio de la actividad investigadora a la que se refiere el artículo 37 c) del Anteproyecto, dando así cumplimiento a la exigencia de proporcionalidad prevista en la Ley Orgánica 15/1999, por lo que deberá considerarse conforme con la misma. (la negrita es nuestra)

Pues bien, de la redacción final de la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación —cuyo contenido es objeto de desarrollo parcial en lo relativo a la regulación y funcionamiento de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, mediante el proyecto de Real Decreto que ahora se informa—, se desprende la necesaria legitimación del tratamiento con base en una ley formal, conforme al debido cumplimiento del principio de proporcionalidad (artículo 44, *concordante con el artículo 41 del anteproyecto*), atendiendo así a las recomendaciones efectuadas por esta Agencia en su Informe 032/2011.

A saber:

"Artículo 44. Deber de colaboración.

1. La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación prestará cuanta colaboración le sea requerida por las Cortes Generales, los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Fiscal, el Defensor del Pueblo y las Administraciones públicas.

2. La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, cooperará, en el ejercicio de sus competencias, con los organismos públicos, que por razón de sus funciones, participen en la defensa de los derechos y el diseño de las políticas públicas referentes a los grupos o colectivos que presenten un mayor grado de vulnerabilidad frente a la discriminación.

3. Las Administraciones públicas y los particulares deberán prestar la colaboración necesaria a la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación cuando así lo exija el cumplimiento de la función prevista en la letra c) del artículo 40 de esta ley, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, deberán proporcionar, a su requerimiento y en plazo, toda clase de información y datos de que dispongan y que puedan resultar necesarios para dicho cumplimiento. Dicho plazo será de diez días, salvo que por la naturaleza de lo solicitado o las circunstancias del caso se fije de forma motivada un plazo diferente.

4. El deber de colaboración e información incluirá la comunicación de la información que contenga **datos personales de terceros sin su consentimiento cuando resulte estrictamente necesario para el**

cumplimiento de las funciones de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación de conformidad con lo dispuesto en la legislación de protección de datos de carácter personal y en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.” (la negrita es nuestra)

En conclusión, los artículos 36 y 44 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, **incorporan** con la necesaria concreción y claridad las observaciones formuladas por esta Agencia en su Informe 032/2011, en relación con: (i) la garantía de una adecuada protección de los datos personales; (ii) el secreto estadístico; (iii) la cesión de datos en los supuestos previstos legalmente; y (iv) la exigencia de que el tratamiento de datos cuente con la debida legitimación basada en una ley formal, y el cumplimiento del principio de proporcionalidad.

No obstante, las escasas referencias que la citada Ley contiene sobre la normativa en materia de protección de datos personales resultan insuficientes y omiten la mención expresa de las disposiciones que la regulan. En particular, la Ley no incorpora una referencia clara a que todos los tratamientos de datos personales realizados en su ámbito de aplicación deberán someterse íntegramente a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (RGPD), y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

II

En este escenario, el ejercicio de las funciones atribuidas a la Autoridad Independiente creada por la Ley 15/2022, de 12 de julio, implicará, de forma indudable, la realización de tratamientos de datos personales, en los términos definidos por el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD). Conforme a su artículo 4, se entiende por *dato personal* cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable, y por *tratamiento* cualquier operación realizada sobre dichos datos, ya sea por medios automatizados o no, como la recogida, registro, conservación, consulta, comunicación o supresión.

Esto es, a la luz del objeto del proyecto de Real Decreto —que regula las competencias, funciones, organización y régimen de actuación de la Autoridad Independiente—, resulta evidente que su actividad conllevará la recogida y tratamiento de un volumen significativo de datos personales, lo que exige realizar un análisis de necesidad y proporcionalidad conforme a la normativa vigente en materia de protección de datos.

El examen del texto proyectado permite, además, identificar diversos ámbitos de tratamiento de datos personales, que se analizan a continuación.

En primer lugar, siguiendo con la línea de análisis de nuestro anterior Informe 032/2011, en cuanto a los *tratamientos derivados de la elaboración de encuestas, informes y estadísticas*, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4. m) y 14.1. a) del proyecto de Real Decreto, la Autoridad elaborará, en coordinación con los órganos competentes en materia estadística de la Administración General del Estado, informes y estadísticas de carácter periódico, promoverá estudios sobre igualdad de trato y no discriminación y diseñará un barómetro sobre igualdad de trato y no discriminación, basado en un sistema de indicadores.

La realización de estas encuestas y estudios podrá implicar la recogida y tratamiento de datos personales, en particular cuando los cuestionarios, sondeos o sistemas de indicadores permitan la identificación directa o indirecta de las personas participantes. En tales casos, será necesario garantizar que el tratamiento se limite estrictamente a los fines de estudio, investigación o estadística, adoptando *medidas técnicas y organizativas* adecuadas para asegurar la anonimización o, en su caso, la pseudonimización de los datos.

Asimismo, deberá observarse lo previsto en el artículo 36.5 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, relativo al *secreto estadístico*, de forma que los datos personales recabados con fines estadísticos o de investigación no puedan ser utilizados para otros propósitos ni comunicados a terceros, salvo en forma disociada.

En consonancia con lo anterior, el artículo 26 del proyecto de Real Decreto establece el deber de secreto profesional para todo el personal al servicio de la Autoridad, incluso una vez concluida su relación laboral o funcional, en relación con los datos personales y demás informaciones confidenciales a las que tengan acceso en el ejercicio de sus funciones. A tal efecto, el proyecto prevé que la Autoridad Independiente apruebe una política específica de confidencialidad, que incluirá el Código Ético del personal, el cual será publicado en la página web institucional.

Pues bien, además, esta política habrá de incorporar los principios y medidas de seguridad exigidos por los artículos 5 y 32 del RGPD, asegurando la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información tratada, así como el cumplimiento del principio de minimización de datos.

En segundo lugar, de acuerdo con los artículos 13.1 e) y 33.1 del proyecto, las administraciones públicas y los particulares deberán *prestar la colaboración necesaria a la Autoridad*, proporcionando en plazo toda clase de información y datos que resulten precisos para el cumplimiento de sus fines.

Este deber de colaboración y suministro de información implica, de hecho, la comunicación de datos personales procedentes de terceros, lo que

exige garantizar que dichos tratamientos se realicen con una base jurídica adecuada conforme al *artículo 6.1.c) y e) del RGPD* (cumplimiento de una obligación legal y misión realizada en interés público).

Asimismo, la Autoridad deberá adoptar medidas que aseguren que la información recabada se limite a los datos estrictamente necesarios y proporcionados para el fin perseguido, de acuerdo con el principio de minimización y proporcionalidad —ex artículo 5 RGPD—.

De igual modo, se recuerda que el incumplimiento del deber de colaboración podrá dar lugar a la advertencia pública prevista en el artículo 10. j) del proyecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o disciplinarias que pudieran derivarse.

Además, y sin ánimo exhaustivo, en el Real Decreto que se informa destacan otros supuestos en los que la Autoridad Independiente podrá tratar datos personales en el ejercicio de sus funciones, conforme a los artículos 4, 6, 10, 14, 15 y 16 del proyecto:

- *Gestión de quejas, reclamaciones e investigaciones* (art. 4. a y b): tratamiento de datos identificativos, de contacto y, eventualmente, de categorías especiales de datos de las personas afectadas.
- *Mediación y conciliación* (art. 4. d): tratamiento de datos de las partes implicadas en los procedimientos.
- *Acciones judiciales y cooperación con el Ministerio Fiscal* (art. 4. e) y f), y art. 6: tratamiento de datos en el marco de actuaciones procesales o de comunicación de hechos constitutivos de infracción penal.
- *Requerimientos de información y actuaciones inspectoras* (art. 10. d) y art. 6: tratamiento de datos en el contexto de investigaciones administrativas.
- *Actividades formativas y de sensibilización* (art. 15): tratamiento de datos de participantes en cursos, seminarios o programas de capacitación.
- *Colaboración institucional e internacional* (art. 15 y 10. t): intercambio de datos con otras autoridades u organismos públicos en el ámbito de la igualdad de trato.
- *Gestión económico-financiera y de personal* (art. 16): tratamiento de datos de empleados públicos, proveedores y contratistas.

Todos estos tratamientos deberán basarse en los principios de licitud, lealtad, transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos,

exactitud, limitación del plazo de conservación, integridad y confidencialidad, conforme al artículo 5 del RGPD.

Sin embargo, el proyecto de Real Decreto objeto del presente informe no incluye ninguna referencia específica a la normativa en materia de protección de datos personales. Si bien —como se analizó anteriormente— la Ley 15/2022, de la que trae causa, contiene algunas menciones al cumplimiento de dicha normativa, concretamente en sus artículos 36 y 44, estas resultan igualmente insuficientes y omiten la cita expresa de las disposiciones que la regulan.

En síntesis, salvo una alusión genérica y limitada a “*la protección de datos personales*” en el artículo 13.1.a) *in fine* —relativa a la asistencia y orientación a las víctimas de discriminación, y a las funciones de mediación y conciliación atribuidas al órgano administrativo competente—, en el texto proyectado no se hace referencia directa al RGPD, ni a la LOPDGDD.

Por el contrario, en el Capítulo VIII de la norma proyectada —artículos 35 al 37—, se incorpora una amplia regulación sobre “Transparencia, acceso, accesibilidad y ajustes razonables”. Así, en el citado artículo 35, se dispone que:

“Artículo 35. Transparencia y acceso a los documentos.

1. De conformidad con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Autoridad publicará, sin perjuicio de otras obligaciones de publicación recogidas en este estatuto, la información relativa a las funciones que desarrolla, a la normativa que le es de aplicación, a los convenios suscritos y a su estructura organizativa. Asimismo, publicará los programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.

2. La Autoridad deberá publicar con periodicidad anual un resumen de las resoluciones de especial importancia, **garantizando la debida anonimización de los datos.** (la negrita es nuestra)

3. La Autoridad tendrá el acceso necesario a las estadísticas a que se refiere el artículo 16.3 de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo, de 7 de mayo, y la Directiva (UE) 2024/1500 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo.”

A la vista del citado precepto, y considerando la regulación detallada que el proyecto contiene en materia de transparencia y acceso a la información documental, resulta especialmente llamativa la ausencia de una

referencia expresa a la normativa aplicable en materia de protección de datos personales.

En consecuencia, se sugiere introducir una referencia expresa a la normativa de protección de datos, que deje constancia de que todos los tratamientos de datos personales realizados en el marco de este Real Decreto se someterán íntegramente a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (RGPD), y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

Asimismo, se considera oportuno que el Real Decreto analizado incluya una referencia expresa a la plena vigencia y observancia de los principios de protección de datos y de las medidas de seguridad previstas en los artículos 5 y 32 del RGPD. Ello permitiría garantizar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información tratada, así como el cumplimiento del principio de minimización, asegurando que los datos recabados sean adecuados, pertinentes y limitados a lo estrictamente necesario para la finalidad perseguida, de conformidad con el principio de proporcionalidad.

A tal efecto, se sugiere la incorporación de un *nuevo artículo o disposición adicional* con un contenido equivalente al siguiente:

“Los tratamientos de datos de carácter personal que lleve a cabo la Autoridad Independiente se realizarán con estricta sujeción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.” La negrita es nuestra

Asimismo, los tratamientos de datos personales realizados por los responsables de los tratamientos al amparo de este Real Decreto se ajustarán a los principios establecidos en el artículo 5 del RGPD, en particular a los de licitud, lealtad, transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación del plazo de conservación e integridad y confidencialidad. De igual modo, los responsables de los tratamientos de datos adoptarán las medidas técnicas y organizativas apropiadas previstas en el artículo 32 del RGPD para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental.

A dichos efectos, de acuerdo con el artículo 4.7 del RGPD, corresponderá al responsable del tratamiento la determinación de los

finés y medios del tratamiento, respondiendo del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 5 del RGPD, y siendo capaz de demostrarlo de acuerdo con el principio de proactividad del artículo 5.2 del RGPD.

De tal modo, con la incorporación del precepto propuesto, no solo se garantizaría el sometimiento de los tratamientos de datos a la normativa aplicable sobre protección de datos, sino que, además, se determinaría la responsabilidad en relación con la realización de dichos tratamientos, en consonancia con la definición del artículo 4.7 RGPD, que se refiere a “7) *«responsable del tratamiento» o «responsable»: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.»*

III

Por otra parte, en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del proyecto de Real Decreto que se informa, **se echa en falta la realización de una evaluación de impacto en protección de datos vinculada a los distintos tratamientos de datos personales previstos en la norma.** A este respecto, debe recordarse que, dada la naturaleza sensible de una amplia variedad de dichos tratamientos, debería haberse realizado dicha evaluación, incorporándose las garantías legales adecuadas para salvaguardar los derechos de los afectados.

A este respecto, debe traerse a colación la regulación contenida en el artículo 35 RGPD:

“Artículo 35. Evaluación de impacto relativa a la protección de datos

1. Cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento realizará, antes del tratamiento, una evaluación del impacto de las operaciones de tratamiento en la protección de datos personales. Una única evaluación podrá abordar una serie de operaciones de tratamiento similares que entrañen altos riesgos similares.

2. El responsable del tratamiento recabará el asesoramiento del delegado de protección de datos, si ha sido nombrado, al realizar la evaluación de impacto relativa a la protección de datos.

3. La evaluación de impacto relativa a la protección de los datos a que se refiere el apartado 1 se requerirá en particular en caso de:

a) *evaluación sistemática y exhaustiva de aspectos personales de personas físicas que se base en un tratamiento automatizado, como la elaboración de perfiles, y sobre cuya base se tomen decisiones que produzcan efectos jurídicos para las personas físicas o que les afecten significativamente de modo similar;*

b) tratamiento a gran escala de las categorías especiales de datos a que se refiere el artículo 9, apartado 1, o de los datos personales relativos a condenas e infracciones penales a que se refiere el artículo 10, o (la negrita es nuestra)

c) *observación sistemática a gran escala de una zona de acceso público.*
(...)

10. Cuando el tratamiento de conformidad con el artículo 6, apartado 1, letras c) o e), tenga su base jurídica en el Derecho de la Unión o en el Derecho del Estado miembro que se aplique al responsable del tratamiento, tal Derecho regule la operación específica de tratamiento o conjunto de operaciones en cuestión, y ya se haya realizado una evaluación de impacto relativa a la protección de datos como parte de una evaluación de impacto general en el contexto de la adopción de dicha base jurídica, los apartados 1 a 7 no serán de aplicación excepto si los Estados miembros consideran necesario proceder a dicha evaluación previa a las actividades de tratamiento.” (la negrita es nuestra)

Así, según se señalaba en nuestro **Informe 015/2024**, de 29 de abril de 2024, y ahora se reitera:

“Dicho análisis, evaluación de impacto y establecimiento en la norma de las circunstancias que permiten y las medidas adecuadas y específicas que legitiman la incidencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales debería llevarse a cabo con la ayuda del Delegado de Protección de datos correspondiente. Y dicho análisis de riesgos y EIPD habrían de llevarse a cabo incluso en el caso de que la norma que regulase los tratamientos de datos personales tuviera rango de ley.

*Esta Agencia viene recomendando repetidamente en sus informes que el prelegislador, en aquellos casos, como el presente, en que los tratamientos puedan tener como base jurídica el art. 6.1.c) o e) del RGPD (esto es, tratamientos cuya base es una obligación legal o una misión de interés público), y venga establecida por el Derecho de la Unión o en el Derecho del Estado miembro que se aplique al responsable del tratamiento y tal Derecho regule la operación específica de tratamiento o conjunto de operaciones en cuestión, como es el caso de las operaciones de tratamiento impuestas por el proyecto que se informa, **haga uso de la posibilidad que establece el art. 35.10 RGPD de modo que sea el propio órgano proponente de la disposición general, quien realice en el curso del procedimiento de creación de la norma una evaluación de impacto relativa a la protección de datos (EIPD) como parte de una evaluación de impacto general en el contexto de la adopción de dicha base jurídica. Dicha EIPD habrá de incorporarse, como permite -casi debería decirse que lo impone, pero en cualquier caso no lo prohíbe- el art. 2.1, letra g), del Real Decreto***

931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Este precepto es, además, suficientemente expreso de la voluntad del legislador de incluir en la MAIN, dentro del concepto “Otros impactos”, el análisis del “impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma”. (la negrita es nuestra):

g) Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma

Dicho análisis de riesgos o la EIPD no parece haberse llevado a cabo por el órgano proponente del proyecto.

Esta Agencia recuerda, asimismo, que el reiterado Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) establece que la política de seguridad del sistema de información deberá examinar y tener en cuenta “los riesgos que se derivan del tratamiento de los datos personales” (art. 12.1.f)), así como que en caso de que los sistemas de información traten datos personales (como es el caso), en todo caso, prevalecerán las medidas a implantar como consecuencia del análisis de riesgos y, en su caso, de la evaluación de impacto en caso de resultar agravadas respecto de las previstas en el citado Real Decreto (art. 3.3).

En definitiva, esta AEPD recomienda que se lleven a cabo, y se incorporen a la MAIN el análisis de riesgos (art. 24 y 25 RGPD) y la evaluación de impacto relativa a la protección de datos (art. 35 RGPD), en su caso, lo que permitirá, a la vista de ello, al propio prelegislador, determinar no sólo las medidas de seguridad necesarias en los sistemas de información, sino las garantías específicas que se requieran para afrontar los riesgos derivados del tratamiento de los datos que el proyecto de Real Decreto establece (ver art. 35.7.d) RGPD). Al no haber una EIPD en el presente caso, no se conocen cuáles son esos riesgos que derivan de los tratamientos de datos personales que establece la norma, por lo que tampoco en la norma se recogen las posibles medidas y garantías que paliarían esos riesgos.

Corresponde, cabe recordar, al responsable del tratamiento, en virtud del principio de responsabilidad proactiva (art. 24.1 RGPD) el establecimiento de las medidas técnicas y organizativas apropiadas a fin de garantizar y poder demostrar que el tratamiento es conforme con el RGPD, teniendo en cuenta la naturaleza, el ámbito, el contexto y los fines del tratamiento así como los riesgos de diversa probabilidad y gravedad para los derechos y libertades de las personas físicas, y que ello habrá de hacerlo “desde el diseño” del tratamiento (art. 25.1 RGPD), integrando las garantías en el tratamiento, y ello aconsejaría que las garantías para minimizar los riesgos, una vez conocidos y ponderados en la EIPD tras el análisis de riesgos, se incorporen a la propia norma.

Desde un punto de vista práctico, esta Agencia ha publicado (abril 2023) su **Guía denominada “Orientaciones para la realización de una evaluación de impacto para la protección de datos en el desarrollo normativo”,** que

tienen como objeto servir de guía para la realización de una evaluación de impacto para la protección de datos (EIPD) en el marco de la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), cuando las iniciativas legislativas de las Administraciones Públicas implican el tratamiento de datos personales. Este documento está orientado a los organismos de las Administraciones Públicas que promuevan proyectos normativos que impliquen tratamientos de datos personales a los que sea de aplicación el RGPD, así como la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales (L.O. 7/2021). Asimismo, está dirigido a los Delegados de Protección de Datos (DPD) de los citados organismos con el fin de contribuir al desempeño de sus funciones de asesoramiento en relación con dichos proyectos normativos.”

Como consecuencia de lo indicado, esta Agencia considera necesario que —de acuerdo con el artículo 35 RGPD y art. 2.1, letra g), del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre— se realice, con intervención del delegado de protección de datos del Ministerio de Igualdad, un análisis de riesgos y, en su caso, una Evaluación de impacto en la protección de datos, que permita identificar las garantías necesarias que habría que trasladar al Real Decreto que se informa.

IV

Finalmente, en desarrollo del artículo 44 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, el Capítulo VI del Real Decreto proyectado se refiere a la “Colaboración” entre la Autoridad Independiente y otros órganos, Administraciones públicas y particulares:

“Artículo 33. Colaboración.

1. Las administraciones públicas y los particulares deberán prestar la colaboración necesaria a la Autoridad en los términos previstos en los apartados 3 y 4 del art. 44 de la Ley 15/2022, de 12 de julio. (la negrita es nuestra)

Asimismo, deberán proporcionar, a su requerimiento y en plazo, toda clase de información y datos de que dispongan y que puedan resultar necesarios para dicho cumplimiento. Dicho plazo será de diez días, salvo que por la naturaleza de lo solicitado o las circunstancias del caso se fije por la Autoridad de forma motivada un plazo diferente. (la negrita es nuestra)

2. La Autoridad prestará cuanta colaboración le sea requerida por las Cortes Generales, los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Fiscal, el Defensor del Pueblo y las Administraciones públicas.

Cooperará con los organismos públicos, que, por razón de sus funciones, participen en la defensa de los derechos y el diseño de las políticas públicas referentes a los grupos o colectivos que presenten un mayor grado de vulnerabilidad frente a la discriminación.

***3. La Autoridad colaborará en particular con el Instituto de las Mujeres y con la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.
(...)”***

Según se ha expuesto en el **Punto I** de este informe, la redacción final del artículo 44 de la **Ley 15/2022**, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación —cuyo contenido es objeto de desarrollo parcial en lo relativo a la regulación y funcionamiento de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación mediante el proyecto de Real Decreto que ahora se informa—, **respet**a la necesaria legitimación del tratamiento basada en una ley formal, y el debido cumplimiento del principio de proporcionalidad, *atendiendo así a las recomendaciones formuladas por esta Agencia en su Informe 032/2011*.

En consecuencia, aunque el contenido del parcialmente transcrito artículo 33 del proyecto de Real Decreto deba interpretarse en consonancia con el citado artículo 44 de la Ley 15/2022, resulta conveniente que también en la norma reglamentaria se precise de forma expresa y taxativa que, sin perjuicio de la existencia de una habilitación legal, dicha norma no basta por sí sola para legitimar el tratamiento de datos personales. Es imprescindible que el tratamiento respete, además, los principios establecidos en el artículo 5 del RGPD y, en particular, el principio de minimización de datos, según el cual los datos personales deberán ser “*adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados*”. Igualmente, debe observarse el principio de licitud, que exige la existencia de una base jurídica válida conforme al artículo 6.1 RGPD y, en su caso, al artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

Así, en el marco de la colaboración entre órganos, Administraciones públicas y particulares regulada en el artículo 33 del proyecto de Real Decreto, la comunicación de información que contenga datos personales de terceros sin su consentimiento solo podrá realizarse cuando resulte estrictamente necesaria para el cumplimiento de las funciones de la Autoridad.

Esta previsión incorpora, por tanto, un juicio de necesidad y proporcionalidad exigido por los artículos 5.1.c) del RGPD (principio de minimización) y 6.1.e) del RGPD (tratamiento necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público), así como por el artículo 8 de la LOPDGDD, que exige que el tratamiento basado en una norma con rango de ley respete los principios del RGPD.

En consecuencia, y siguiendo la previsión ya contenida en el artículo 44 de la Ley 15/2022, la comunicación de datos personales únicamente quedaría legitimada cuando resulte estrictamente necesaria para el ejercicio de las funciones atribuidas a la Autoridad Independiente. Por ello, se sugiere que el precepto reglamentario incorpore también dicha precisión, a fin de

garantizar que su contenido se ajuste plenamente a las exigencias de proporcionalidad derivadas del RGPD y de la LOPDGDD.

A tales efectos, se propone que en la redacción del artículo 33 del proyecto —en los términos propuestos por el órgano consultante— se incorpore un apartado específico del siguiente tenor:

“El deber de colaboración e información incluirá la comunicación de la información que contenga datos personales de terceros sin su consentimiento cuando resulte estrictamente necesario para el cumplimiento de las funciones de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de protección de datos de carácter personal y en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.”

V

En conclusión, se considera conveniente que la norma proyectada prevea la realización de un análisis de riesgos y, en su caso, de una **Evaluación de Impacto en la Protección de Datos**, de acuerdo con el artículo 35 del RGPD y con el artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. Dichos instrumentos, que deberán elaborarse con la intervención del delegado de protección de datos del Ministerio de Igualdad, permitirán identificar las garantías que deban incorporarse al Real Decreto para asegurar la plena adecuación de los tratamientos previstos a la normativa de protección de datos.

Asimismo, y conforme a lo expuesto en el cuerpo del presente informe, se sugiere la *modificación o incorporación de los preceptos* indicados en los términos ya detallados. En resumen, se propone añadir un nuevo artículo o disposición adicional con un contenido equivalente al siguiente:

“Los tratamientos de datos de carácter personal que lleve a cabo la Autoridad Independiente se realizarán con estricta sujeción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.” La negrita es nuestra

Asimismo, los tratamientos de datos personales realizados por los responsables de los tratamientos al amparo de este Real Decreto se ajustarán a los principios establecidos en el artículo 5 del RGPD, en particular a los de licitud, lealtad, transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación del plazo de

conservación e integridad y confidencialidad. De igual modo, los responsables de los tratamientos de datos adoptarán las medidas técnicas y organizativas apropiadas previstas en el artículo 32 del RGPD para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental.

A dichos efectos, de acuerdo con el artículo 4.7 del RGPD, corresponderá al responsable del tratamiento la determinación de los fines y medios del tratamiento, respondiendo del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 5 del RGPD, y siendo capaz de demostrarlo de acuerdo con el principio de proactividad del artículo 5.2 del RGPD.

Finalmente, se propone que, en la redacción del artículo 33 del proyecto, se incorpore un apartado específico del siguiente tenor:

“El deber de colaboración e información incluirá la comunicación de la información que contenga datos personales de terceros sin su consentimiento cuando resulte estrictamente necesario para el cumplimiento de las funciones de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de protección de datos de carácter personal y en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.”