

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

**Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Recomendación de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2533/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo**

(2009/C 192/01)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 286,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, su artículo 8,

Vista la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos,

Visto el Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos y, en particular, su artículo 41,

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

**I. INTRODUCCIÓN**

*Recomendación de modificar el Reglamento sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo*

1. El 23 de noviembre de 1998, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Reglamento (CE) n° 2533/98 sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo (en lo sucesivo «el Reglamento (CE) n° 2533/98») <sup>(1)</sup>. Para que dicho Reglamento siga siendo un instrumento eficaz para realizar las funciones de recogida de información estadística del Sistema Europeo de Bancos

Centrales (en lo sucesivo «el SEBC») se está estudiando una serie de modificaciones. El 15 de septiembre de 2008, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (en lo sucesivo el «BCE») adoptó por unanimidad una Recomendación <sup>(2)</sup> (en lo sucesivo la «Recomendación») de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2533/98 <sup>(3)</sup>.

2. El 4 de febrero de 2009, el Consejo decidió consultar al Supervisor Europeo de Protección de Datos (en lo sucesivo el «SEPD») y le invitó a que presentara su dictamen <sup>(4)</sup>. Cabe destacar que dicha consulta por parte del COREPER, aunque poco habitual, está contemplada en los artículos 41 y 46, letra d) del Reglamento (CE) n° 45/2001.
3. Los principales artículos del Reglamento (CE) n° 2533/98 que se propone modificar son los artículos 1, 2, 3 (en parte) y 8. Aunque el artículo 8 se refiere específicamente al régimen de confidencialidad, el SEPD considera que los demás artículos también pueden tener consecuencias para la protección de datos personales y, por tanto, forman parte del presente análisis.
4. Por último, el contexto general en el que se analiza esta Recomendación también tiene que tener en cuenta la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre estadísticas europeas <sup>(5)</sup>, una propuesta sobre

<sup>(2)</sup> DO C 251 de 3.10.2008, p. 1.

<sup>(3)</sup> El procedimiento para adoptar dichas modificaciones está basado en el artículo 107, apartado 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, complementariamente, en los artículos 5, apartado 4, y 41 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

<sup>(4)</sup> El Consejo también consultó el 13 de octubre de 2008 a la Comisión Europea, que presentó su dictamen el 13 de enero de 2009, COM(2008) 898 final.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 625 final de 16.10.2007.

<sup>(1)</sup> DO L 318 de 27.11.1998, p. 8.

la que el SEPD ya formuló su dictamen <sup>(1)</sup>. Ambos textos están interrelacionados. Dicha conexión entre ambos Reglamentos implica, tal como se subrayó en el último dictamen, que es preciso garantizar una estrecha cooperación y una coordinación pertinente entre el Sistema Estadístico Europeo y el SEBC, al tiempo que se respetan las estructuras de gobierno respectivas. Asimismo, el SEPD explicó su interpretación de las nociones de confidencialidad y anonimato en el contexto estadístico. Dicho análisis sigue siendo válido.

## II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

### *Información estadística*

5. El SEPD acoge positivamente que las modificaciones propuestas contengan una referencia específica al marco jurídico de la protección de datos. En efecto, si bien el Reglamento (CE) n° 2533/98 sólo se refiere actualmente a la Directiva 95/46/CE, se propone ahora que el artículo 8, apartado 8, también se remita al Reglamento (CE) n° 45/2001, pues este último abarca de forma más específica las actividades del BCE como institución europea.
6. Por otra parte, dicha disposición confirma el considerando 34 del Reglamento (CE) n° 45/2001 que declara que: «De conformidad con el apartado 8 de su artículo 8, el Reglamento (CE) n° 2533/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo, es de aplicación sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 95/46/CE». En este contexto se entiende también sin perjuicio del Reglamento (CE) n° 45/2001.
7. Según se explica en el preámbulo de la Recomendación, su principal objetivo es revisar el alcance del Reglamento (CE) n° 2533/98 para que siga siendo un instrumento eficaz en que las funciones de recogida de información estadística del SEBC que el BCE realiza. Asimismo, es preciso que se garantice al BCE la disponibilidad permanente de información estadística con la calidad necesaria, que abarque de forma completa el conjunto de funciones del SEBC.
8. Aunque la expresión «información estadística» se utilice repetidamente tanto en el Reglamento (CE) n° 2533/98 como en la Recomendación adoptada por el BCE, el SEPD destaca que la expresión «información estadística» no se define en ninguno de ambos textos, salvo mediante alguna referencia a la definición de los requisitos informativos (artículo 1.1 del Reglamento (CE) n° 2533/98). El SEPD considera que sería preciso aclarar el alcance de dicha expresión en el contexto del Reglamento 2533/98, en especial ya que la información estadística puede incluir datos procedentes no sólo de personas jurídicas, sino también físicas (también denominadas población informadora de referencia). Por ello pueden recogerse datos personales a efectos del Reglamento (CE) n° 45/2001 y aunque dichos datos se procesen de un modo estadístico, podrían seguir siendo datos sobre personas identificables (es decir, indirectamente, mediante código o por mencionarse una proporción muy reducida de personas con características especifi-

cas). Por otra parte, resulta igualmente importante definir dicha expresión ya que la Recomendación se refiere a la posibilidad de dar acceso a los organismos de investigación científica a información estadística confidencial que «no permita una identificación directa» (artículo 8.4) o expresado en modo positivo: que solo permita una identificación *indirecta*.

9. A juicio del SEPD, cabría interpretar la expresión de un modo similar al de la propuesta de Reglamento sobre estadísticas europeas (en la que se define como «todas las formas de estadísticas, incluso datos básicos, indicadores, cuentas y metadatos»). Sin embargo, en el caso del BCE, la noción de información estadística debería limitarse a estadísticas sobre personas físicas y jurídicas tratadas en el ámbito competencial del BCE. El SEPD sugiere que se aclare esta expresión en los considerandos.

### *Función*

10. Con arreglo a la exposición de motivos de la Recomendación, la actual configuración de la recogida de información estadística está basada en correspondencias entre la población informadora de referencia (las personas físicas y jurídicas sometidas a los requisitos de información) y tipos específicos de estadísticas (según el artículo 2.2 del Reglamento (CE) n° 2533/98). A juicio del BCE, dicha configuración pasó a ser ineficaz ya que es cada vez más frecuente que los datos se recojan una única vez sirviendo para múltiples fines estadísticos, reduciendo así en lo posible la carga asociada al envío de información. Por ello, el BCE propone ampliar el alcance de las finalidades facilitando una lista indicativa de todas las funciones estadísticas para las que se pueda recoger información estadística de la población informadora de referencia.
11. El SEPD toma nota de los motivos por los que se solicita la ampliación del alcance, pero destaca que uno de los principios recogidos en el Reglamento (CE) n° 45/2001 se refiere a la limitación de la finalidad. Dicho principio precisa que los datos personales deben procesarse con fines determinados, explícitos y legítimos, y que no deben procesarse de modo alguno incompatible con dichos objetivos. Dicho principio, recogido en el artículo 4.1.b) es seguidamente precisado cuando se establece que «no se considerará incompatible el tratamiento posterior de datos con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre y cuando el responsable del tratamiento establezca las garantías oportunas, en particular para asegurar que los datos no serán tratados con otros fines y que no se utilizarán en favor de medidas o decisiones que afecten a personas concretas».
12. El SEPD reconoce, a la vista de los hechos descritos en la exposición de motivos de la Recomendación que la práctica actual no cumple el Reglamento (CE) n° 45/2001 ya que los datos se procesan también con fines no establecidos en el Reglamento (CE) n° 2533/98. Al crear una lista «indicativa» de fines que supera el marco del Reglamento (CE) n° 2533/98, aún no se cumpliría del todo el principio de limitación de fines del Reglamento (CE) n° 45/2001.

<sup>(1)</sup> DO C 308 de 3.12.2008, p. 1.

13. Sin embargo, en las observaciones recibidas del BCE sobre este punto se destacaba que el Reglamento (CE) n° 2533/98 sigue siendo un «Reglamento genérico» que establece la población informadora de referencia (el ámbito de entidades sobre las que el BCE puede recoger datos para realizar sus funciones). Para poder imponer las actuales obligaciones de información a los agentes informadores, el BCE debe publicar un acto jurídico específico del BCE que defina tanto la población informadora actual como los requisitos de información específicos.

14. El SEPD considera que cualquier modificación introducida en el Reglamento sobre este aspecto debe precisar la medida en que se procesarán los datos en el futuro o al menos especificar con más detalle los fines que se persiguen dentro de la atribución de competencias del BCE. Por ello, el SEPD no se opone a la ampliación de los objetivos para los que se recoge información estadística, pero sugiere suprimir cualquier referencia a la fijación de una lista indicativa de fines. Además, el texto podría confirmar que ningún acto jurídico del BCE que defina la población informadora actual y los requisitos de información específicos no irá más allá de la limitación de los fines incluidos en las competencias específicas del BCE.

15. Por otra parte, y a modo de aclaración, el SEPD no acepta la explicación ofrecida por el BCE en la exposición de motivos de la Recomendación, según la cual «la información se convierte en información estadística si se utiliza para elaborar estadísticas, con independencia del fin para el que inicialmente se recopiló». El objetivo del principio de la limitación no permite tal interpretación. En efecto, los datos personales se recogen en primer lugar para uno o varios fines específicos y podrá utilizarse otra vez con (otros) fines estadísticos, siempre con las garantías oportunas (véase el artículo 4.1.b) del Reglamento (CE) n° 45/2001 mencionado en el punto 11).

16. Por último, el SEPD observa que la limitación de la función ya se destacaba en el artículo 8.4.a) propuesto, que precisa que «(...) el SEBC utilizará la información estadística confidencial que se le transmita exclusivamente para la realización de las funciones del SEBC, excepto en cualquiera de estos casos: (a) si el agente informador u otras personas físicas o jurídicas, entidades o sucursales identificables han dado su consentimiento expreso para que la información sea utilizada con otros fines». Al pedir el consentimiento expreso para ampliar la finalidad inicial, el BCE reconoce que las finalidades deben ser, por principio, limitadas.

#### *Estadísticas de pagos*

17. Además, en la propuesta de lista indicativa de funciones para las que pueden recogerse estadísticas de la población informadora de referencia, el SEPD ha observado que la Recomendación (artículo 2.1) añade la noción de «estadísticas de pagos» a la función ya existente de «estadísticas de sistemas de pagos», lo que significa que las estadísticas que

se recojan incluirán datos sobre cada pago concreto como parte de las estadísticas de sistemas de pago (es decir, infraestructura de pagos). Este añadido sobre estadísticas de pago hace que sea pertinente garantizar que se respeten las normas sobre protección de datos.

18. Aunque el SEPD entiende que el artículo 105.2 del Tratado CE da un mandato al SEBC para promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago y que, en este contexto, puede ser necesario para la política desarrollada por el BCE información global tanto sobre las infraestructuras de pago como sobre los pagos realizados a través de dichas infraestructuras, dicho mandato debería limitarse a lo necesario para cumplir las responsabilidades políticas del BCE y no permitir la recogida de información financiera relativa a personas físicas identificables (bien directa o indirectamente). Aunque el SEPD puede entender que sea importante recoger información sobre los pagos, por ejemplo datos sobre pagos por tarjetas de crédito para un análisis coyuntural o a efectos de la balanza de pagos, desea subrayar que aunque los datos sobre tarjetas de crédito se recogen directamente de la persona física o de las empresas de tarjetas o los titulares de sistemas de pagos de forma totalizada aún pueden contener información personal sobre personas físicas.

19. Sin embargo, si en casos concretos pueden existir algunos motivos para procesar dichas estadísticas de pagos, el BCE declaró que cumplirá el marco jurídico aplicable a la protección de datos, que incluye la necesidad de establecer la necesidad de procesarlas y garantizar que se toman las medidas de seguridad.

#### *Población de referencia*

20. Al igual que la Comisión en su dictamen sobre la Recomendación <sup>(1)</sup>, el SEPD reconoce la necesidad expresada por el BCE en la Recomendación de ajustar el alcance de la población informadora de referencia. El motivo esgrimido por el BCE es que los mercados financieros son cada vez más complejos, con interrelaciones cada vez mayores entre las operaciones financieras y las posiciones en el balance de distintos tipos de intermediarios financieros (como las instituciones financieras monetarias, las empresas de seguros y las sociedades instrumentales).

21. A su vez, lo anterior puede implicar que el BCE necesite estadísticas comparables, frecuentes y oportunas de dichos subsectores, para que pueda seguir desarrollando sus funciones. No obstante, la consecuencia será que dicha modificación de la población informadora de referencia aumentará la recogida de información por los distintos sectores del SEBC. Para evitar recogidas innecesarias de datos, el SEPD destaca que el BCE pretende garantizar que solo recogerá la información estadística necesaria si las ventajas de hacerlo son mayores que los costes y si otros órganos no recogen ya dicha información.

<sup>(1)</sup> Dictamen de la Comisión de 13 de enero de 2009, COM(2008) 898 final.

22. Sin embargo, para garantizar el respeto del principio de calidad de los datos, así como el principio de minimización en la recogida de datos, el SEPD considera que debería instaurarse un procedimiento específico para garantizar que otros órganos no recogen ya la información. El BCE confirmó que están en curso debates entre el SEE (Eurostat) y el BCE para desarrollar procedimientos que intensifiquen la cooperación y reduzcan en lo posible la carga de información. El SEPD considera que es preciso intensificar dicha cooperación.

#### *Intercambio de información confidencial*

23. La Recomendación modifica el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 2533/98 al mencionar varios principios estadísticos, entre ellos el principio de confidencialidad estadística. Por otra parte, modifica el artículo 8 con respecto al régimen de confidencialidad establecido. La idea es reflejar el contenido de la propuesta de Reglamento sobre estadísticas europeas. Como ya se destacó en dicho texto, es preciso introducir mayor flexibilidad en las normas vigentes sobre confidencialidad estadística entre el Sistema Estadístico Europeo (SEE) y el SEBC. El nuevo régimen propuesto introducido por la Recomendación reitera esta necesidad señalando que, para garantizar un intercambio eficaz de la información estadística necesaria, el marco jurídico debería prever que dicha transmisión se realice siempre que sea necesario para la elaboración, la producción o la difusión eficaces de estadísticas europeas.

24. El SEPD ya tuvo ocasión de aclarar su posición en relación con la transmisión de datos confidenciales entre el SEE y el SEBC <sup>(1)</sup>. El SEPD consideró que dichas transferencias entre Eurostat y el BCE cumplían las condiciones de necesidad establecidas en el artículo 7 del Reglamento (CE) nº 45/2001. Habida cuenta de las modificaciones propuestas, el SEPD confirma que dicha transferencia podría realizarse pero solo a efectos estadísticos y garantizando que se proteja de una divulgación ilegal. Este aspecto podría destacarse mejor en la modificación del Reglamento (CE) nº 2533/98. El apartado 3 del artículo 8 ya contiene algunas medidas pero el SEPD sugiere que se añada, por ejemplo, que se informará a los agentes informadores de que la nueva transmisión se realizará solo a efectos estadísticos y que se recuerde a las personas que reciban dicha información estadística el aspecto confidencial de la misma.

#### *Acceso a información estadística confidencial no directamente identificable a efectos de investigación*

25. El SEPD destaca que el planteamiento seguido por el BCE respecto del acceso a información estadística confidencial no directamente identificable a efectos de investigación, es autorizar dicho acceso al tiempo que se conservan garantías estrictas de confidencialidad. El apartado 4 del artículo 8 prevé el consentimiento previo explícito de la autoridad que facilita la información.

<sup>(1)</sup> Véase el punto 27 del Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre estadísticas europeas [COM(2007) 625 final].

26. En el contexto del tratamiento de información estadística confidencial no directamente identificable, el SEDP desea destacar que la definición de datos personales recogida en el artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE dice lo siguiente: «datos personales»: toda información sobre una persona física identificada o identificable (el «interesado»); se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social.

27. Además, según el análisis del SEPD en su dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre estadísticas comunitarias de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo <sup>(2)</sup>, «no directamente identificable» se refiere a la noción de anonimato desde un punto de vista estadístico. Aunque desde un punto de vista de la protección de datos, la noción de anonimato abarcaría datos que ya no son identificables (véase el considerando 26 de la Directiva 95/46/CE), desde un punto de vista estadístico los datos anónimos son datos de imposible identificación *directa*.

28. Por ello, dicha definición implica que la identificación *indirecta* de información estadística seguiría siendo posible y que el tratamiento seguiría estando sometido al Reglamento (CE) nº 45/2001. A este respecto, el artículo 4.1.e) especifica que los datos personales deberán ser «conservados en una forma que permita la identificación de los interesados durante un período no superior al necesario para la consecución de los fines para los que fueron recogidos o para los que se traten posteriormente. La institución o el organismo comunitario establecerá para los datos personales que deban ser archivados por un período más largo del mencionado para fines históricos, estadísticos o científicos, que dichos datos se archiven bien únicamente en forma anónima, o, cuando ello no sea posible, sólo con la identidad codificada del interesado. En cualquier caso, deberá imposibilitarse el uso de los datos salvo para fines históricos, estadísticos o científicos».

29. Habida cuenta de lo anterior, en caso de acceso a efectos de investigación, el SEPD considera que la información estadística debería facilitarse de modo que el agente informador no pueda ser identificado, ni directa ni indirectamente, teniendo en cuenta todos los medios pertinentes que pueda razonablemente utilizar un tercero.

### III. CONCLUSIÓN

30. El SEPD destaca el deseo de mejorar el intercambio de información estadística entre el SEE y el SEBC, y el acceso a efectos de investigación. Aunque celebra que intercambio y acceso puedan realizarse garantizando una

<sup>(2)</sup> DO C 295 de 7.12.2007, p. 1; véanse los puntos 14 a 18.

confidencialidad estricta de los datos, son precisas algunas aclaraciones de la terminología utilizada y de los conceptos de intercambio y acceso.

31. El SEPD formula las observaciones siguientes respecto de la Recomendación presentada y la futura modificación del Reglamento (CE) n° 2533/98:

- es preciso hacer alguna aclaración de la expresión «información estadística» en los considerandos del Reglamento, ya que la noción de información estadística en el contexto del Reglamento (CE) n° 2533/98 debería limitarse a estadísticas sobre personas físicas y jurídicas tratadas en el ámbito de competencia del BCE,
- el SEPD no se opone a la ampliación de las funciones, pero se opone a una lista de funciones que sería indicativa y no suficientemente detallada,
- es preciso garantizar que el marco relativo a protección de datos se aplica plenamente en caso de recogida de estadísticas de pagos. La recogida de información financiera sobre personas físicas identificables (tanto directa

como indirectamente) no debería normalmente autorizarse, a menos que la necesidad del tratamiento se demuestre claramente y se apliquen medidas de seguridad,

- es preciso intensificar la colaboración entre el SEE y el BCE para garantizar el respeto del principio de calidad de los datos, así como el principio de minimización en la recogida de datos,
- es preciso garantizar que el acceso a la información estadística a efectos de investigación se facilita de modo que el agente informador no se pueda identificar, ni directa ni indirectamente, teniendo en cuenta todos los medios pertinentes que pueda razonablemente utilizar un tercero.

Hecho en Bruselas, el 8 de abril de 2009.

Peter HUSTINX

*Supervisor Europeo de Protección de Datos*