

CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS
2001
INSPECCIÓN DE OFICIO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
EMPRESAS PARTICIPANTES

1. INTRODUCCIÓN.

Por acuerdo del Director de la Agencia de Protección de Datos se procedió durante el año 2001 y 2002 a realizar un Plan de Inspección de Oficio en el ámbito del Proyecto *Censos de Población y Viviendas 2001*, con objeto de comprobar su funcionamiento y adecuación a las prescripciones de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal y normativa que la desarrolla.

En este sentido, la citada norma otorga a la Agencia de Protección de Datos en el artículo 37.m) la función de *“Velar por el cumplimiento de las disposiciones que la Ley de la Función Estadística Pública establece respecto a la recogida de datos estadísticos y al secreto estadístico, así como dictar las instrucciones precisas, dictaminar sobre las condiciones de seguridad de los ficheros constituidos con fines exclusivamente estadísticos (...)”*.

Con carácter previo, y a tenor de la potestad que le confiere el Estatuto de la Agencia de Protección de Datos, el Director de la misma procedió a informar el contenido y formato de los cuestionarios censales y de la hoja padronal utilizados como instrumentos para la recogida de datos de los *Censos de Población y Viviendas 2001*, así como el pliego de prescripciones técnicas del concurso para la prestación de servicios de un sistema telemático que permitiera la cumplimentación a través de Internet de los citados cuestionarios. Sobre esta segunda cuestión, el informe del Director dictaminó que *“será necesario que en el contrato que se celebre se incluya, en caso de que la entidad adjudicataria, como parece desprenderse del pliego facilitado, colabore efectivamente en el tratamiento de datos, una cláusula indicativa de los extremos del artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999, dado que así se garantizará la debida confidencialidad exigida por el secreto estadístico”*.

La formación de los *Censos de Población y Viviendas 2001* le corresponde al Instituto Nacional de Estadística y en los mismos se incluyen los datos relativos a todas las personas, ya sean españolas o extranjeras, que tienen fijada su residencia habitual en el territorio nacional, lo que supone el tratamiento de información personal de millones de ciudadanos. Como consecuencia de la magnitud y complejidad del Proyecto fue necesaria la colaboración de otras Administraciones Públicas, así como la contratación de diferentes servicios con empresas privadas, lo que ha supuesto el tratamiento masivo de datos de carácter personal por parte de entidades externas al citado Instituto.

Tales mecanismos de colaboración pueden desarrollarse en futuros proyectos del Instituto Nacional de Estadística, de otras Administraciones Públicas y del sector privado, por lo que las Recomendaciones que más adelante se formulen deberán tenerse en cuenta por las entidades participantes en la prestación de un servicio que implique el acceso a datos personales por cuenta de terceros.

2. ACTUACIONES REALIZADAS.

Las actividades relacionadas con los *Censos de Población y Viviendas 2001* se están desarrollando durante un periodo que abarca varios años, razón por la que la Agencia de Protección de Datos realizó un estudio preliminar con el fin de delimitar los aspectos del Proyecto que fueran de mayor interés para preservar los derechos de los ciudadanos establecidos en la Ley Orgánica 15/1999.

Los Sistemas de Información que fueron objeto de auditoría por parte de la Inspección de Datos se circunscriben, entre otros, a los relacionados con los concursos públicos convocados y adjudicados por el Instituto Nacional de Estadística para la prestación de servicios relativos a los procesos que a continuación se describen:

- a) *“Tirada y manipulado de cuestionarios personalizados de los Censos de Población y Viviendas 2001”.*

Las actividades efectuadas en virtud de esta contratación corresponden a la personalización de los cuestionarios censales *“vivienda, hogar e individual”* y de la *“hoja padronal”*, con anterioridad a su distribución en los domicilios de los ciudadanos para su cumplimentación.

Las compañías participantes han tratado datos personales relativos a: *“dirección, nombre, apellidos, lugar de nacimiento, sexo, fecha de nacimiento, DNI o similar y nivel de estudios”* de unos trece millones de ciudadanos.

- b) *“Edición de los cuadernos de recorrido de los Censos de Población y Viviendas 2001”.*

Las labores a realizar por los adjudicatarios de este concurso corresponden a la personalización de los Cuadernos de Recorrido, instrumento de trabajo del Agente Censal que complementa la recogida de la información censal de edificios y locales.

Las empresas colaboradoras han tratado datos personales de unos siete millones de ciudadanos relativos a: *“dirección y nombre y apellidos”*, así como información catastral asociada a edificios, viviendas y locales de todo el territorio nacional.

- c) *“Servicios de carácter informático para la implementación de un Sistema Telemático que permita la cumplimentación vía Internet de los Censos de Población y Viviendas 2001 y de un Centro de Atención al Usuario”.*

La prestación de estos servicios incluía el desarrollo de una aplicación que facilitara al ciudadano la cumplimentación de los cuestionarios a través de Internet mediante un *“canal seguro”*, así como la aportación de los recursos físicos necesarios incluido el servidor *“web”* donde se alojaban los datos personales. También se debía implementar un *Centro de Atención al Usuario* con objeto de dar respuesta a las consultas efectuadas por los ciudadanos en relación con la cumplimentación de los cuestionarios tanto en papel como a través de Internet. Este servicio fue realizado desde dos centros ubicados en Madrid y Barcelona que daban soporte a todo el territorio nacional. Los ciudadanos podían comunicarse con el *Centro de Atención al Usuario* por correo electrónico o por teléfono.

Para la realización de las citadas tareas las empresas intervinientes han tratado datos personales de más de cuarenta millones de ciudadanos relativos a: *“dirección, nombre, apellidos, lugar de nacimiento, fecha de nacimiento, DNI o similar, nivel de estudios y nombre del padre y de la madre”.*

- d) “*Servicios de carácter informático para la operación, gestión y control de un sistema de producción orientado a captura y depuración de la documentación de los Censos de Población y Viviendas 2001*”.

Los servicios suministrados en el ámbito de este concurso se corresponden con la aportación de los recursos humanos necesarios para realizar las tareas de digitalización de la documentación censal y de validación de la información incluida en la misma utilizando sistemas informáticos. Todos estos trabajos fueron realizados en los locales del Centro de Producción del Instituto Nacional de Estadística bajo la dirección y supervisión de dicho Organismo.

- e) “*Servicios de carácter informático para el desarrollo e implementación de un Sistema de Gestión y Reconocimiento Automático (OCR) de la documentación de los Censos de Población y Viviendas 2001*”

Los trabajos que se realizaron consistieron en el desarrollo e implementación del sistema informático para el tratamiento y validación de la documentación censal una vez cumplimentada por los ciudadanos, así como la generación de los ficheros finales con la información padronal, censal y catastral.

- f) “*Almacenamiento y transporte del material necesario para la realización de los Censos de Población y Viviendas 2001*”.

Entre estas tareas se incluían la distribución y recogida de la documentación censal en las 500 oficinas comarcales que el Instituto Nacional de Estadística había establecido por toda la geografía nacional.

- g) “*Servicio de recogida, transporte y destrucción de documentación*”.

Las actividades realizadas comprendían el traslado de la documentación censal desde las instalaciones del Centro de Producción del Instituto Nacional de Estadística a los locales de la entidad donde se procedía a la destrucción mediante técnicas de trituración garantizando su inutilización. La documentación objeto de estos trabajos comprendía: la Hoja Padronal, los Cuestionarios de Vivienda, Hogar e Individual y los Cuadernos de Recorrido.

3. CONCLUSIONES DE LA INSPECCIÓN.

De las actuaciones realizadas por parte de la Inspección de Datos y del análisis de la documentación recabada en las compañías que colaboraron en el desarrollo del Proyecto *Censos de Población y Viviendas 2001* se desprenden las siguientes conclusiones:

3.1. Deber de secreto.

El Instituto Nacional de Estadística elaboró el documento denominado “*Declaración de Empresa en Materia de Secreto Estadístico*”, que debía ser

preceptivamente suscrito por las empresas que colaboran en los *Censos de Población y Viviendas 2001*, en el que declaraban “*Haber leído y comprendido*” el contenido de su reverso en el que figuraban informaciones sobre “*El secreto estadístico*”, “*Las obligaciones que impone*” y “*Las consecuencias de su vulneración*”. La empresa también se comprometía a que únicamente el personal que hubiera firmado el documento denominado “*Declaración Individual en Materia de Secreto Estadístico*” iba a participar en el trabajo contratado, debiendo entregar al Instituto Nacional de Estadística dichas declaraciones individuales.

La Inspección de Datos verificó que todas las compañías investigadas habían suscrito el documento “*Declaración de Empresa en Materia de Secreto Estadístico*”, así como que los trabajadores pertenecientes a las mismas que estaban participando en el Proyecto habían firmado la “*Declaración Individual en Materia de Secreto Estadístico*”. Sin embargo, se ha detectado que en los contratos que suscriben los trabajadores con las empresas no constan aspectos relativos a la obligación de guardar secreto respecto de los datos de carácter personal que conozcan en el desarrollo de sus funciones. Así mismo, se ha constatado que algunas de las empresas auditadas no informan a los trabajadores de la normativa relacionada con protección de datos y de las medidas de seguridad que deben cumplir las personas con acceso a ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal.

3.2. Acceso a los datos por cuenta de terceros.

Del análisis de la documentación contractual suscrita por las empresas se ha observado que en algunos Pliegos de Cláusulas Administrativas figuran como obligaciones del adjudicatario que:

- a) “*No podrá utilizar para sí ni proporcionar a terceros dato alguno de los trabajos contratados ni publicar, total o parcialmente, el contenido de los mismos sin autorización escrita del órgano de contratación. Adquiere igualmente el contratista el compromiso de la custodia fiel y cuidadosa de la documentación que se entregue para la realización del trabajo y, con ello, la obligación de que ni la documentación ni la información que ella contiene o a la que acceda como consecuencia del trabajo llegue en ningún caso a poder de terceras personas. El adjudicatario y todo el personal que intervenga en la prestación contractual quedan obligados por el deber de secreto estadístico establecido en el artículo 17 de la Ley de la Función Estadística Pública*”.
- b) “*Una vez finalizados los trabajos, deberán devolverse los soportes magnéticos, ópticos o de cualquier otro tipo facilitados a la empresa adjudicataria para la realización del trabajo y un certificado en el que conste que no disponen de listados, ficheros, cintas o cualquier otro soporte con esta información o, en su caso, han sido destruidos los necesarios para la realización del trabajo.*”

Así mismo, en alguno de los Pliegos de Prescripciones Técnicas se incluye un apartado sobre la “*Confidencialidad de la información*”, que ha de regir la actividad de formación de los *Censos de Población*. Por ello, se exige que la

oferta deba “*incluir un documento de seguridad de la instalación en la que se prestará el servicio*”, para dar cumplimiento a las exigencias de las normativas legales siguientes: “*La información de carácter padronal, regulada por la Ley Orgánica 15/1999 y la información de carácter estadístico, regulada por la Ley 12/1989, de la Función Estadística Pública*”.

De otro lado, hay que hacer especial mención a que, en determinados servicios las compañías adjudicatarias de los concursos públicos han tenido que subcontratar parte de los trabajos, ya que no podían cumplir con los plazos legales establecidos por el responsable del fichero, debido al volumen y complejidad de los trabajos a realizar. Por ello, suscribieron un contrato con el Instituto Nacional de Estadística por el que el citado Organismo autorizaba a subcontratar en cumplimiento del artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999.

3.3. Medidas de Seguridad.

Mediante Real Decreto 996/1999, de 11 de junio, se aprobó el Reglamento de Medidas de Seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal, que deberán ser adoptadas por el responsable del fichero y, en su caso, por el encargado del tratamiento.

Se ha comprobado que las compañías que han participado en la prestación de servicios en el ámbito de los *Censos de Población y Viviendas 2001* han elaborado un documento en el que se especifican los aspectos relacionados con las medidas de seguridad implementadas en los Sistemas de Información.

Las medidas adoptadas por las empresas han sido las calificadas como de nivel básico conjuntamente con las medidas de nivel medio establecidas en los artículos 17, 18, 19 y 20 del Reglamento de Medidas de Seguridad, ya que los ficheros podrían contener datos personales suficientes para obtener una evaluación de la personalidad del individuo. Por otra parte, las compañías que han tratado datos personales recabados de los cuestionarios cumplimentados por los ciudadanos han implementado las medidas de seguridad de nivel alto, ya que de la información que contenía el *cuestionario hogar* se podrían deducir datos calificados como especialmente protegidos de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999.

También se ha observado que para poder desempeñar las actividades establecidas en los contratos las empresas debían intercambiar información con el órgano contratante o con otros intervinientes en el Proyecto. Dichos intercambios de información se realizaron en soporte magnético o a través de medios telemáticos como Internet. A este respecto debe señalarse que, en algunos casos, la información no había sido cifrada ni se había utilizado otro medio que garantizará que no fuera inteligible ni manipulada durante su transporte.

4. RECOMENDACIONES.

Atendiendo al resultado de las actuaciones practicadas por la Inspección de Datos, se han observado ciertas deficiencias por parte de empresas que realizan funciones como

encargados del tratamiento en los términos que establece el artículo 3.g) y 12 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, cuya subsanación supondría una sustancial mejora en el cumplimiento de la normativa de Protección de Datos, máxime si se tiene en cuenta que la actividad principal de la mayor parte de las compañías inspeccionadas es la prestación de servicios que implican tratamientos masivos automatizados de datos de carácter personal y que, algunas de ellas, realizan actividades relacionadas con el sector del marketing.

Por ello, el Director de la Agencia de Protección de Datos, en virtud de las potestades que le otorga el artículo 37.m) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y el artículo 5.c) y d) del Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia, dicta las siguientes **RECOMENDACIONES** que deberán ser observadas por las compañías que realizan la prestación de servicios al responsable del tratamiento, al objeto de adecuar plenamente los tratamientos automatizados a los principios de la citada Ley y a la normativa que la desarrolla.

PRIMERA: DEBER DE SECRETO.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 10 de la Ley Orgánica de Protección de Datos, el responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aún después de finalizar sus relaciones con el responsable del mismo.

Según establece el apartado 2 del artículo 9 del Real Decreto 994/1999, el responsable del fichero adoptará las medidas necesarias para que el personal conozca las normas de seguridad que afecten al desarrollo de sus funciones así como las consecuencias en que pudiera incurrir en caso de su incumplimiento.

En consecuencia, las empresas deberán adoptar las medidas oportunas para que los trabajadores estén informados de las exigencias en materia de seguridad y de la obligación del deber de secreto. A este respecto, se considera una buena práctica el que los trabajadores suscriban un documento en el que se les informe de dichos términos.

SEGUNDA: ACCESO A LOS DATOS POR CUENTA DE TERCEROS.

El Instituto Nacional de Estadística ha contratado con terceros la prestación de diversos servicios que implican el tratamiento automatizado de datos de carácter personal de millones de ciudadanos, que se encuentran incluidos en los Sistemas de Información de los que es responsable el citado Instituto. Dichos contratos se han realizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y normativa de desarrollo, que expresamente prevén la posibilidad de la subcontratación con ciertas limitaciones y modalidades.

Sin embargo, en una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, esta normativa debe integrar las previsiones del artículo 12 de la Ley Orgánica de Protección de Datos, en el que literalmente se establece que “1. No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento. 2.- La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá

constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará ni siquiera para su conservación, a otras personas. En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar. 3.- Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documento en el que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento. 4.- En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado, también, responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente”.

Como consecuencia de ello, y a fin de cumplir plenamente con las prescripciones legales en materia de protección de datos, el encargado del tratamiento, antes de la prestación del servicio, deberá suscribir con la empresa contratante un contrato en el que consten y se cumplan los requisitos exigidos por el transcrito artículo 12 de la citada Ley.

Pero, además, el responsable del fichero deberá establecer las medidas de índole técnica y organizativas que deben adoptar los encargados del tratamiento para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal y evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado. Así mismo, dependiendo de las características de la información tratada por el encargado del tratamiento en atención a su naturaleza y volumen, y en relación con la mayor o menor necesidad de garantizar la confidencialidad y la integridad de la misma, el responsable del fichero estará legitimado para realizar controles durante el periodo de vigencia del contrato para verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad establecidas y adoptar las medidas correctoras oportunas.

Por otro lado, deberá tenerse en cuenta que el acceso a los datos personales por cuenta de terceros para la prestación de servicios deberá ser adecuado, pertinente y no excesivo en relación con el cumplimiento de las finalidades establecidas en el contrato, y en el mismo deberá constar lo dispuesto en el artículo 12.3 de la Ley Orgánica.

En los términos expuestos, una vez finalizada la prestación del servicio deberán devolverse los soportes al responsable del fichero o destruir o borrar todos los ficheros que contengan datos de carácter personal por parte del encargado del tratamiento, debiendo tener constancia de que se han cumplido dichas exigencias, a cuyo efecto podrá considerarse como una buena práctica la emisión de un certificado que deberá ser remitido al responsable del fichero.

Por otro lado, de preverse o producirse por parte del prestador de un servicio una subcontratación que implique tratamiento de datos personales deberá reflejarse en el contrato los requisitos exigidos por la normativa de protección de datos haciendo constar expresamente, además de las prescripciones del citado artículo 12 que, o bien el contratista del servicio actúa en nombre y por cuenta del responsable del fichero o tratamiento o, alternativamente, se especifiquen los siguientes requisitos acumulativos, que deberán figurar en el contrato:

- a) Que los servicios a subcontratar se hayan previsto expresamente en la oferta o en el contrato celebrado entre el responsable del fichero y el encargado del tratamiento.

- b) Que el contenido concreto del servicio subcontratado y la empresa subcontratista conste en la oferta o en el contrato.
- c) Que el tratamiento de datos de carácter personal por parte del subcontratista se ajuste a las instrucciones del responsable del fichero.

TERCERA. SEGURIDAD DE LOS DATOS.

La Ley Orgánica 15/1999, en su artículo 9 dispone que el responsable del fichero y, en su caso, el encargado del tratamiento deberá adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural.

El Real Decreto 994/1999, aprueba el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal, clasificando dichas medidas en tres niveles atendiendo a la naturaleza de la información tratada y la mayor o menor necesidad de garantizar la confidencialidad y la integridad de la información.

De acuerdo con ello, las compañías encargadas del tratamiento, antes del inicio de la prestación del servicio, deberán implementar las medidas de seguridad exigidas las cuales deberán figurar en un documento que será revisado siempre que se produzcan cambios relevantes en el Sistema de Información, debiendo ser distribuido entre el personal con acceso a los datos de carácter personal.

Aunque el Reglamento de Medidas de Seguridad establece la obligatoriedad de cifrar o utilizar cualquier otro mecanismo que garantice que la información no sea inteligible ni manipulada durante su transporte para aquellos Sistemas de Información calificados de nivel alto, se considera una buena práctica que esta técnica se adopte a los clasificados de nivel básico y medio teniendo en cuenta el bajo coste económico que conllevan, en la actualidad, este tipo de técnicas.

Madrid, a 17 de julio de 2003
EL DIRECTOR DE LA AGENCIA
DE PROTECCIÓN DE DATOS

Fdo.: José Luis Piñar Mañas