

4. Informació

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

Projecte de llei del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la Llei 23/1998, del 30 de desembre, d'estadística de Catalunya

200-00005/11

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 44908 / Coneixement: Mesa del Parlament, 13.12.2016

A la presidenta del Parlament de Catalunya

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, còpia del Dictamen 6/2016, d'aquest Consell, emès l'1 de desembre de 2016, sobre el Projecte de llei del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la Llei 23/1998, del 30 de desembre, d'estadística de Catalunya.

Atentament,

Barcelona, 5 de desembre de 2016

Joan Egea Fernández, President del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Dictamen 6/2016, d'1 de desembre, sobre el Projecte de llei del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la Llei 23/1998, d'estadística de Catalunya

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

Dictamen

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Economia i Hisenda sobre el Projecte de llei del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la Llei 23/1998, d'estadística de Catalunya (BOPC núm. 248, de 31 d'octubre de 2016).

Antecedents

1. El dia 7 de novembre de 2016 va tenir entrada al Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 5533) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunicava al Consell la Resolució de la Presidència del Parlament, de la mateixa data, en la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el mateix dia per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari de Ciutadans, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Projecte de llei del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la Llei 23/1998, d'estadística de Catalunya, i les esmenes reservades per defensar en el Ple.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 10 de novembre de 2016, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el president senyor Joan Egea Fernández.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la Llei 2/2009, es va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 16 de novembre de 2016 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5548) un escrit de documentació complementària tramès pel conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, que adjuntava un informe elaborat pel director de l'Institut d'Estadística de Catalunya, de 15 de novembre de 2016.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 1 de desembre de 2016.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha exposat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans, ha sol·licitat l'opinió d'aquest Consell amb relació al Dictamen de la Comissió d'Economia i Hisenda sobre el Projecte de Llei del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la Llei 23/1998, d'estadística de Catalunya (en endavant, Projecte de Llei), d'acord amb els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

A fi i efecte de delimitar l'objecte del nostre parer consultiu, en aquest primer fonament jurídic descriurem breument el contingut i la finalitat del Projecte de Llei així com el context normatiu en què s'insereix. A continuació, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat formulats en la petició i els motius en què es fonamenten i, finalment, anticiparem l'estructura que seguirà el Dictamen per dirimir les diverses qüestions plantejades pels sol·licitants.

1. El Projecte de llei, com el seu títol indica, té un doble objecte: en primer lloc, regula el Pla estadístic de Catalunya per al període comprès entre el 2017 i el 2020 i, en segon lloc, modifica la Llei 23/1998, d'estadística de Catalunya. Amb aquestes finalitats, s'estructura en dos títols, que contenen un total de vint-i-set articles, una disposició derogatòria i un annex.

El títol I, dedicat al Pla estadístic de Catalunya 2017-2020, inclou divuit articles agrupats en cinc capítols. Segons exposa el preàmbul del Projecte de Llei, el Pla estadístic de Catalunya 2017-2020, el qual s'inspira en els objectius que orienten els reglaments europeus relatius a l'estadística europea, pretén adequar-se «al canvi de model de producció i difusió estadística que ja es produeix als països més desenvolupats, i també millorar l'accés a la informació amb finalitats estadístiques i potenciar els mecanismes de coordinació del Sistema Estadístic de Catalunya».

Dins d'aquest títol primer, en el capítol I es defineix el Pla estadístic de Catalunya com «l'instrument d'ordenació i de planificació de l'estadística d'interès de la Generalitat, d'acord amb el que estableix l'article 40 de la Llei 23/1998, del 30 de desembre, d'estadística de Catalunya» (art. 1); determina l'aplicació de l'esmentat Pla en el període comprès entre l'1 de gener de 2017 i el 31 de desembre de 2020 (art. 2), i n'estableix els principis generals per remissió al Codi de bones pràctiques de les estadístiques europees (art. 3). El capítol II fixa com a objectius generals del Pla la consolidació i l'ampliació de la informació estadística disponible en el Sistema Estadístic de Catalunya, la potenciació de la integració de la informació estadística, la promoció de l'ús de l'estadística oficial i la millora de la coordinació d'aquest Sistema (art. 4 a 8).

Per la seva banda, el capítol III preveu el desplegament dels objectius generals en àmbits d'activitats estadística, l'especificació dels quals es troba en l'annex de la norma (art. 9). El capítol IV, rubricat «Execució del Pla estadístic de Catalunya», disposa que aquesta s'efectua mitjançant els programes anuals d'actuació estadística

(art. 12), estableix la tipologia d'actuacions estadístiques que cal dur a terme durant la vigència del Pla (art. 13) així com els requisits que han de reunir per la seva inclusió en els programes (art. 14). Així mateix, es regula el procediment d'aprovació dels programes anuals esmentats (art. 15), la declaració d'estadística d'interès de la Generalitat (art. 16) i l'informe d'execució del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020, que el Govern ha de presentar al Parlament en el termini de sis mesos des de la finalització de la vigència del Pla (art. 17). Finalment, el capítol V prescriu les formes de col·laboració entre les institucions i els òrgans del Sistema Estadístic de Catalunya (art. 18), regula la sol·licitud de col·laboració tècnica a l'Institut d'Estadística de Catalunya (art. 19) i la col·laboració entre aquest i altres entitats i organismes per desenvolupar els objectius del Pla (art. 20).

El títol II del Projecte de llei, que agrupa nou articles (art. 20 bis, 23, 23 bis, 23 ter, 24, 24 bis, 24 ter, 25 i 26), modifica la Llei 23/1998. Sobre l'esmentada modificació, el preàmbul de la norma que es dictamina afirma que pretén adaptar la Llei «als canvis normatius que s'han produït els darrers anys en l'àmbit de les estadístiques europees, especialment als criteris del Reglament (CE) 223/2009 i de la proposta de reglament que el modifica, i també [...] actualitzar el bloc normatiu estadístic per a adaptar-lo als avenços tecnològics».

A aquests efectes, el Projecte de llei reforma els articles 11, 17 i 30 de la Llei 23/1998, i hi afegeix sis articles nous: el 7 bis, el 9 bis, el 10 bis, el 21 bis, el 22 bis i el 23 bis. A grans trets, els canvis que introdueix el Projecte de llei fan referència, entre d'altres, a la regulació dels òrgans de govern de l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat); l'accés, l'ús i la integració dels registres administratius a càrrec de la Generalitat; l'ús d'informació administrativa per a la realització de les estadístiques d'interès de la Generalitat; la difusió dels resultats estadístics; la creació i la regulació del Registre de fitxers estadístics, així com l'accés a dades confidencials.

Per acabar aquesta succinta descripció de l'estructura del Projecte de llei, només ens resta fer referència a la disposició que deroga la Llei 13/2010, de 21 de maig, del Pla estadístic de Catalunya 2011-2014, i a la disposició addicional primera de la Llei 2/2006, de 6 de març, del Pla estadístic de Catalunya 2006-2009, que era l'únic precepte d'aquesta darrera Llei que encara estava vigent.

2. Un cop descrit el contingut i la finalitat del Projecte de llei, tot seguit analitzarem amb concisió el context normatiu en què s'insereix principalment, el qual serà ampliat, si escau, amb ocasió de l'anàlisi dels preceptes qüestionats pels sol·licitants i de les matèries que afecten.

La Llei 14/1987, de 9 de juliol, d'estadística (en endavant, Llei 14/1987), que fou la primera norma dictada en aquesta matèria en virtut de la competència exclusiva de la Generalitat prevista en l'article 9.33 EAC de 1979, va establir les condicions necessàries per instaurar l'estadística oficial de Catalunya i va autoritzar la creació per part del Govern de l'Idescat, la qual va tenir lloc mitjançant el Decret 341/1989, d'11 de desembre. Aquest organisme autònom es regeix, actualment, en la seva organització i el seu funcionament, pel Decret 24/2014, de 25 de febrer.

A l'empara de la Llei 14/1987, es varen aprovar dos plans estadístics de Catalunya mitjançant la Llei 30/1991, de 13 de desembre, del Pla estadístic de Catalunya 1992-1995, i la Llei 9/1996, de 15 de juliol, del Pla estadístic de Catalunya 1997-2000. La disposició addicional primera d'aquesta darrera Llei instà el Govern de la Generalitat a elaborar un projecte d'adequació de la Llei 14/1987, en atenció als canvis normatius, les novetats tecnològiques i la transformació de la realitat estadística des de l'aprovació de la Llei 14/1987.

En compliment d'aquest mandat, es va aprovar la vigent Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya (en endavant, Llei 23/1998 o LECat, indistintament), modificada posteriorment en diverses ocasions, la qual defineix el pla estadístic de Catalunya com l'instrument d'ordenació i de planificació de l'estadística d'interès de la Generalitat (art. 40) que fixa, com a mínim, els objectius generals i

els específics de les activitats estadístiques que s'hi preveuen, la col·laboració institucional en matèria estadística i els criteris i les prioritats per a l'execució del Pla (art. 42). El projecte de Llei del pla estadístic de Catalunya s'ha de presentar al Parlament amb periodicitat quadriennal i, en el cas que no s'aprovi, es prorroga automàticament la Llei del Pla vigent (art. 41).

Des de l'entrada en vigor de la dita Llei, s'han aprovat tres plans estadístics de Catalunya, corresponents als períodes 2001-2004 (Llei 8/2001, 14 de juny), 2006-2009 (Llei 2/2006) i 2011-2014 (Llei 13/2010). Convé subratllar que la vigència del Pla estadístic de Catalunya 2011-2014 ha estat automàticament prorrogada fins que entri en vigor el nou Pla, de forma que, si tenim en compte també els plans per als períodes 1992-1995 i 1997-2000 esmentats, el Pla estadístic de Catalunya que resulti del Projecte de llei sotmès al nostre pronunciament serà el sisè.

El desplegament del pla es realitza per mitjà de programes, aprovats pel Govern a proposta del conseller o consellera d'Economia i Finances (art. 43), els quals concreten les activitats estadístiques que s'han d'executar. El Govern ha dictat els esmentats programes cada any, fins al vigent Decret 255/2015, de 22 de desembre, pel qual s'aprova el Programa anual d'actuació estadística per a l'any 2016 i d'inclusió de noves activitats estadístiques d'interès de la Generalitat en el Pla estadístic de Catalunya.

Finalment, pel que interessa a aquest pronunciament, el Registre públic de fitxers estadístics, creat en el seu moment per la Llei 2/2006 i incorporat ara pel Projecte de llei en el text de la Llei 23/1998 (nou art. 23 bis), es troba regulat en el Decret 143/2010, de 19 d'octubre, del Registre de fitxers estadístics i de les cessions de dades sotmeses a secret estadístic.

Val a dir que totes les comunitats autònomes, excepte Aragó, han aprovat lleis d'estadística, en les quals es regula l'elaboració dels respectius plans. En particular, resulta interessant posar en relleu les lleis forals 19/2010, de 23 de novembre, i 14/2016, de 21 d'octubre, que presenten un doble contingut tal com fa el Projecte de llei objecte de dictamen, en la mesura que aquelles aproven els plans d'estadística de Navarra 2011-2016 i 2017-2020, respectivament, i, ensems, modifiquen la Llei foral 11/1997, de 27 de juny, d'estadística de Navarra.

Per la seva banda, en l'àmbit estatal, podem citar, a títol il·lustratiu, la Llei 12/1989, de 9 de maig, de la funció estadística pública, en compliment de l'article 8 de la qual, s'ha aprovat recentment el Pla Estadístic Nacional per al 2017-2020 mitjançant el Reial decret 410/2016, de 31 d'octubre.

En l'àmbit europeu, cal mencionar el Reglament (CE) 223/2009 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de març de 2009, relatiu a l'estadística europea, modificat pel Reglament (UE) 2015/759 del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril de 2015, i el Reglament (UE) 99/2013 del Parlament Europeu i del Consell de 15 de gener de 2013, relatiu al Programa Estadístic Europeu 2013-2017. Així mateix, hem d'afegir el ja citat Codi de bones pràctiques de les estadístiques europees, adoptat pel Comitè del Programa Estadístic el 24 de febrer de 2005, publicat en la Recomanació de la Comissió de les Comunitats Europees, de 25 de maig de 2005, relativa a la independència, la integritat i la responsabilitat de les autoritats estadístiques dels estats membres i de la comunitat, revisat pel Comitè del Sistema Estadístic Europeu el 28 de setembre de 2011, que recull els principis generals pels quals es regeixen les estadístiques oficials europees. El Projecte de llei dictaminat se'n fa ressò en el seu article 3, que, com abans hem apuntat, hi fa remissió expressa.

No podem, però, cloure aquesta exposició del context en què s'emmarca el Projecte de llei sense fer referència a la normativa en l'àmbit de la protecció de dades de caràcter personal, en la mesura que aquesta protecció també s'estén a les actuacions estadístiques.

La primera llei en matèria de protecció de dades, ja derogada, va ser la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les da-

des de caràcter personal, dictada en desenvolupament d'allò previst a l'article 18.4 CE, l'objecte de la qual era limitar l'ús de la informàtica per garantir l'honor i la intimitat personal i familiar dels ciutadans i el ple exercici dels seus drets (art. 1).

Posteriorment, la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, que va implementar la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques en el tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades, va suposar un punt d'inflexió en la matèria. El marc jurídic vigent es completa amb el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la Llei orgànica 15/1999.

Adicionalment, cal fer menció del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades). El Reglament, que serà d'aplicació a partir del 25 de maig de 2018, ja que posposa fins a aquesta data la derogació de l'esmentada Directiva (art. 94.1), permetrà unificar i harmonitzar el nivell de protecció a tota la Unió Europea així com posar al dia la normativa actual.

3. A continuació, i sens perjudici que en els següents fonaments jurídics ens hi estenguem amb més detall, exposarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat dels sol·licitants i els motius adduïts en la seva petició, que s'organitzen en tres blocs diferenciats, que guiaran l'estructura del nostre Dictamen.

Primerament, els diputats sol·licitants aprecien una possible «[v]ulneración de la potestad legislativa (art. 55 EAC) del Parlament de Catalunya en relación con la Ley de estadística de Cataluña». En concret, dirigeixen els seus dubtes als articles 20 bis i 23 del Projecte de llei, que introdueixen en la Llei 23/1998 els articles 7 bis i 9 bis, en la mesura que entenen que aquests preceptes contravenen la potestat legislativa de la Cambra catalana perquè el Projecte de llei és una llei instrumental en què «la potestad legislativa del Parlament [...] está enormemente constreñida y específicamente delimitada» i, per tant, «cualquier medida que no tuviese una relación directa e inmediata que se incluyese en dicho proyecto quedaría sustraída al procedimiento legislativo ordinario». Els peticionaris consideren, a més, que es produeix una «[v]ulneración del principio de legalidad (art. 9 CE) en relación con la Ley de estadística de Cataluña y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre y de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», ja que la iniciativa legislativa en què es proposà un pla d'estadística determinat s'ha de circumscriure a aquest objecte concret.

Segonament, aprecien, en l'article 23 del Projecte de llei, una «[v]ulneración del derecho comunitario relativo al principio de independencia profesional de los Presidentes de las autoridades encargadas del desarrollo, elaboración y la difusión de las estadísticas europeas y vulneración de los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (art. 103 CE)».

Igualment, critiquen que l'estructura de l'Idescat es fixi mitjançant decret del Govern (nou art. 9 bis.2 LECat) i que el seu director sigui nomenat pel Govern a proposta del conseller competent (nou art. 9 bis.3 LECat), amb la qual cosa es priva d'autonomia organitzativa a aquest òrgan estadístic com també es poden «erosionar» els principis estadístics d'independència professional, imparcialitat i objectivitat (art. 2 Reglament [CE] 223/2009).

A l'últim, els sol·licitants al·leguen la «[v]ulneración del derecho constitucional y estatutario a la intimidación personal y familiar». A grans trets, entenen que el Projecte de llei no és conforme a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia en la mesura que no estableix mecanismes que assegurin el degut tractament, per part dels poders públics implicats, de les dades personals afectades per l'activitat estadística. Concretament, la petició qüestiona, per aquest motiu, la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles 3, 6.3 i .5, 12.2, 23 bis, 24, 24 bis, 25 i 26.

4. Per tal de resoldre els dubtes plantejats, els preceptes sotmesos a la nostra opinió consultiva seran examinats seguint els blocs temàtics plantejats en l'escrit de sol·licitud. D'aquesta manera, en el fonament jurídic segon es tractarà el títol II del Projecte de Llei, des de la perspectiva de la modificació que efectua de la Llei 23/1998 i amb relació a la potestat legislativa del Parlament i el principi de seguretat jurídica; en el tercer, examinarem l'article 23 del Projecte de Llei quant a la nova regulació que conté sobre l'estatut i la designació del càrrec de director general de l'Idescat i, en el quart i darrer fonament jurídic, analitzarem els preceptes del Projecte de Llei referits a la invocada vulneració del dret constitucional i estatutari relatiu a la protecció de la intimitat personal i familiar, des del punt de vista del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.

Segon. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat del títol II del Projecte de llei que modifica la Llei 23/1998, des de la perspectiva de la potestat legislativa del Parlament i el principi de seguretat jurídica

Com hem explicat en el fonament jurídic primer, els sol·licitants plantegen un primer dubte de constitucionalitat i d'estatutarietat, que es fonamenta bàsicament en el fet que el Projecte de Llei, a més de regular el Pla estadístic de Catalunya 2017-2020, conté un seguit de modificacions de la Llei 23/1998 que, al seu parer, vulnereu la potestat legislativa del Parlament de Catalunya (art. 55 EAC), amb relació a la citada Llei d'estadística, com també el principi de legalitat constitucional i estatutària (art. 9 CE).

En desenvolupament d'aquests motius, la petició se centra expressament en dos articles del Projecte de Llei, que reformen la Llei 23/1998: l'article 20 bis, que afegeix l'article 7 bis, relatiu a les actuacions de les institucions del Sistema Estadístic de Catalunya, i l'article 23, que addiciona l'article 9 bis, sobre els òrgans de govern de l'Institut d'Estadística de Catalunya. Així, d'una banda, es diu que, en la mesura que modifiquen la dita Llei, no tenen una relació «ni siquiera accidental ni secundaria» amb el Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 que, a parer dels sol·licitants, és una «ley instrumental, temporal, de planificación, ejecución y de contenido técnico específico». Consideren, per tant, que, atès que aquesta darrera, «a semejanza de las leyes de presupuestos», és una norma legislativa específica, que constreny i delimita la potestat legislativa del Parlament, qualsevol «medida que no tuviese una relación directa e inmediata que se incluyese en dicho proyecto quedaría sustraída al procedimiento legislativo ordinario». I això anterior és el que entenen que succeeix amb els preceptes esmentats, perquè tenen caràcter de disposició general i traspassen l'essencial temporalitat del Projecte de Llei, de manera que formen part d'una iniciativa legislativa que no és homogènia, ni clara, ni coherent i que «incumple con el principio de legalidad constitucional y estatutaria por parte del Govern».

Ara bé, malgrat els diputats sol·licitants projecten les seves objeccions en els dos articles esmentats (art. 20 bis i 23), la crítica que s'hi aboca es pot generalitzar i traslladar a totes les normes del títol II del Projecte de Llei (art. 20 bis a 26), atès que també tenen com a finalitat modificar diversos aspectes de la Llei 23/1998.

Arribats a aquest punt, passem a exposar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que guiarà la nostra opinió consultiva.

1. Començarem per recordar que l'article 55.2 EAC atribueix al Parlament la potestat legislativa, de manera que, en exercici d'aquesta tasca i llevat dels casos en què estigui necessàriament obligat a desenvolupar una determinada matèria per Llei perquè així ho disposen expressament la Constitució i/o l'Estatut (principi de reserva material de llei), està habilitat per regular qualsevol qüestió quan ho consideri oportú, incloent-hi les que amb anterioritat ho estaven per normes reglamentàries (STC 248/2000, de 19 d'octubre, FJ 5; 73/2000, de 14 de març, FJ 5 *in fine*). Així, quan sigui la llei mateixa la que directament incideixi en una matèria, té lloc una congelació de rang que impedeix la seva normació per reglament i que, fins i tot, pot

arribar a expulsar de l'ordenament jurídic el que pogués existir sobre aquella, que restaria derogat. Ara bé, en no tractar-se en sentit propi d'una reserva de llei constitucional i/o estatutària, el legislador català pot deslegalitzar la dita matèria, deixant-la novament a disposició del titular de la potestat reglamentària, sempre, però, que ho prevegi expressament.

En allò que interessa a aquest Dictamen, cal tenir present que la llei no es troba vinculada pel principi de jerarquia normativa a una llei prèvia (STC 203/2013, de 5 de desembre). I que no existeix tampoc cap limitació perquè una llei ordinària sectorial sigui modificada per una altra llei ordinària posterior, reguladora d'un sector material diferent. D'aquesta manera, respectant els límits constitucionals i estatutaris, la llibertat de configuració del legislador autonòmic és plena, mentre es vehiculi a través del corresponent procediment legislatiu, d'acord amb els tràmits i les prescripcions que preveu el Reglament aprovat pel Parlament de Catalunya (art. 58 EAC).

Arribats a aquest punt, cal recordar, de forma sintètica, una consolidada jurisprudència referida als vicis en el procediment legislatiu, que considera que la infracció dels reglaments parlamentaris pot tenir rellevància constitucional, tant per la invulnerabilitat d'aquestes normes davant l'acció del legislador com pel caràcter instrumental que tenen respecte del pluralisme polític. Ara bé, això anterior, sempre que es tracti d'un vici de caràcter greu que alteri de manera substancial el procés de formació de la voluntat en el si de les cambres i que provoqui un dèficit democràtic en la seva elaboració (per totes, STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 1.A, i DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2, i 10/2015, d'1 de juliol, FJ 2). Per tant, quan hagi estat «de tal magnitud que hubiese alterado, “no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario”» (STC 153/2016, de 22 de setembre, FJ 2, amb citació de les STC 136/2011, de 13 de setembre, FJ 10, i 176/2011, de 8 de setembre, FJ 2.f). Afegeix, a més, la necessitat de «“examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, sólo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora” [STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 2 a)» (STC 68/2013, de 14 de març, FJ 2).

En el supòsit que ara s'analitza, el Projecte de llei respon a una iniciativa legislativa exercida legítimament pel Govern (art. 109.a Reglament del Parlament de Catalunya [en endavant, RPC] i art. 26.b i 36 Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern), ha estat admès a tràmit per la Mesa del Parlament, i es troba actualment en procés de tramitació mitjançant la declaració d'urgència (núm. expedient 200-00005/11). Segueix, doncs, els requisits del procediment legislatiu ordinari, si bé amb la reducció a la meitat dels seus terminis (art. 105 i 112 RPC).

La constatació anterior ens porta a rebutjar l'equiparació amb el paràmetre constitucional relatiu a les lleis de pressupostos, que ha estat invocat per la sol·licitud de Dictamen. En efecte, a diferència del Projecte de llei, el qual, com hem dit, es tramita pel procediment ordinari sense constreyniments per a la potestat legislativa del Parlament, la llei de pressupostos, que constitueix el vehicle de direcció i d'orientació de la política econòmica del Govern, està sotmesa, per a la seva elaboració i aprovació, a un procediment específic, que condiona la potestat legislativa de les cambres (art. 134 CE i 212 EAC), raó per la qual té delimitat el seu contingut (ingressos i despeses i altres matèries connexes) de forma restrictiva (entre d'altres, STC 76/1992, de 14 de maig, FJ 4, i 130/1999, d'1 de juliol, FJ 4).

2. Seguidament, farem esment del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) des de la perspectiva del contingut del Projecte de llei i, més concretament, en allò que fa referència a la part que modifica la Llei 23/1998.

Sobre el principi constitucional indicat ens remetem al que hem argumentat en reiterades ocasions en els nostres dictàmens, en els quals hem seguit la doctrina constitucional, sens perjudici que resulta convenient recordar, a tall de síntesi, que, en el DCGE 18/2015, (FJ 3), vàrem dir que la seguretat jurídica presenta dos vessants, objectiu i subjectiu. L'objectiu és el relatiu a «la certesa de la norma, entesa com a claredat i no confusió normativa, de tal manera que es produiria vulneració de l'esmentat principi si “en el Ordenamiento jurídico en el que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento” (ITC 72/2008, de 20 de febrer, FJ 3)». Mentre que el subjectiu es refereix a la predictibilitat dels efectes, cosa que significa que «els subjectes afectats han de poder ajustar la seva conducta als mandats de la llei i, sobretot, preveure les eventuais conseqüències d'aquesta conducta. Per tant, es vulnera el principi de seguretat jurídica si la norma produeix una perplexitat insalvable sobre la previsibilitat del dret que és aplicable».

En altres paraules, l'esmentat principi garanteix la seguretat del que es coneix o es pot arribar a conèixer com a prohibit, ordenat o permès pels poders públics a l'hora de desenvolupar una determinada activitat en les relacions amb els ciutadans i les organitzacions públiques i privades (DCGE 10/2015, FJ 2, recollint doctrina de les STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4; 234/2012, de 13 de desembre, i 36/1991, de 14 de febrer, FJ 5).

Tal com hem expressat sovint, «l'escrutini constitucional per apreciar un supòsit d'inconstitucionalitat per defectes de configuració de la norma és molt excepcional», i únicament un examen que porti la conclusió que la regulació objecte de dubte no incorpora els elements indispensables per preveure les conseqüències jurídiques que es derivaran de l'aplicació als seus destinataris seria motiu de la seva nul·litat (DCGE 10/2014, de 27 de febrer, FJ 2; 12/2013, de 3 d'octubre, FJ 2; 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5). En aquest enjudiciament, doncs, el Tribunal Constitucional efectua el control de les lleis sense imposar restriccions indegudes al poder legislatiu, respectant les seves opcions polítiques. A més, la seguretat jurídica no ha de ser confosa amb criteris d'oportunitat, ni tampoc amb l'encert o desencert de les opcions decidides pel legislador (DCGE 18/2015, FJ 3).

Pel que ara interessa, l'exigència de seguretat jurídica s'ha tractat, per part de la doctrina constitucional i consultiva, amb ocasió de l'examen de les anomenades lleis òmnibus o transversals i de contingut heterogeni. Respecte d'aquesta qüestió, només assenyalarem que la Constitució no preveu que el legislador únicament pugui aprovar normes homogènies que es refereixin a una matèria concreta, ni prescriu tampoc que cada matèria hagi de ser objecte d'un projecte de llei independent (STC 136/2011, FJ 3).

De la mateixa manera, l'Estatut d'autonomia no incorpora en el seu text cap limitació expressa que impedeixi dictar normes multisectorials o que tinguin un contingut heterogeni (DCGE 2/2014, de 10 de gener, FJ 4, i 3/2015, de 26 de febrer, FJ 3). Val a dir, però, que l'article 110 RPC (abans, art. 101 RPC) disposa que «[e]ls projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni». Ara bé, una possible contradicció amb l'esmentada previsió, destinada a assolir una major especialització i puresa tècnica del text, no portaria necessàriament a la seva invalidesa, com hem tingut ocasió d'exposar anteriorment.

3. En el cas que ara ens ocupa, el legislador català, a l'empara de les seves competències estatutàries *ex* article 135 EAC, ha dissenyat un concret model per a l'elaboració i aprovació del Pla estadístic de Catalunya. Així, mitjançant l'article 41, apartat 1, de la Llei 23/1998, ha previst que sigui la llei mateixa la que el reguli i l'aprovi. I, addicionalment, en el seu apartat 2, ha considerat convenient establir un mandat al Govern perquè, mitjançant l'exercici de la seva potestat d'iniciativa legislativa, presenti

al Parlament, cada quatre anys, un projecte de llei sobre aquesta matèria, de manera que si no ho fa es prorrogui automàticament la llei del pla estadístic que llavors estigui vigent.

S'ha optat, doncs, per sostreure al titular de la potestat reglamentària la regulació del dit pla, entre altres raons, com a garantia formal i material afegida, en un àmbit que pot tenir una certa incidència en el dret a la protecció de dades personals i pel fet que constitueix un important instrument de govern i d'informació per a l'exercici de les polítiques públiques, el qual és evident que requereix transparència i constant actualització. No s'exclou, però, la col·laboració del reglament, ja que la mateixa Llei 23/1998 (art. 43) disposa que el desplegament del pla estadístic s'ha de fer mitjançant programes anuals d'actuació estadística, els quals han de ser aprovats per decret del Govern a proposta del conseller competent (darrerament, Decret 255/2015).

D'altra part, pel que ara interessa, s'ha de destacar que l'esmentat article 41.1 de la Llei 23/1998 no exigeix que el projecte de llei presentat pel Govern hagi de tenir com a únic i específic objecte el pla estadístic de Catalunya, sinó que el que estableix és que l'esmentat pla sigui resultat de la voluntat dels representats mitjançant l'exercici de la potestat legislativa del Parlament i, per tant, que no correspongui a l'acció de l'Executiu. En conseqüència, no prohibeix en cap moment ni la inclusió ni la regulació d'altres matèries en el text d'aquest mateix Projecte de llei.

Respecte a la invocació del principi de legalitat que fan els diputats sol·licitants, referint-se a l'exercici de la iniciativa legislativa per part del Govern, hem de dir que no resulta procedent en aquest cas, ja que l'esmentat principi constitucional desplega els seus efectes en altres àmbits, com ara el principi de jerarquia normativa, del qual ja hem fet esment, en el sentit que el legislador està vinculat a la Constitució i a l'Estatut però no a una llei ordinària prèvia; la necessària submissió de l'actuació de l'Administració pública a la llei (art. 103.1 CE), o l'establiment per llei dels il·lícits penals i administratius (art. 25.1 CE).

Ultra això, per bé que el Govern té atribuïda la iniciativa legislativa ordinària (art. 62.1 EAC) i que, en aquest cas, rep un mandat legal d'exercir-la cada quatre anys, resulta evident que, amb relació al Projecte de llei dictaminat, la Cambra gaudeix de potestat legislativa plena. Així, el text inicialment presentat, que constitueix una fase preliminar del procés, obre pas a l'exercici de la funció legislativa del Parlament el qual, en el transcurs de la seva tramitació, pot alterar el seu contingut, com també rebutjar-lo.

En un altre ordre de coses, quant a les previsions del Projecte de llei referides a la modificació de la Llei 23/1998, és evident que no mereixen tampoc cap crítica des de la perspectiva del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). En primer lloc, hem d'aclarir que no estem ni tan sols davant d'una llei òmnibus ni multisectorial sinó que, ans al contrari, el seu contingut és homogeni, raó per la qual no li són traslladables les objeccions de tècnica legislativa que aquell tipus de normes legals han merescut en ocasions. Així, la norma objecte de Dictamen, a més de la regulació del Pla estadístic, conté, com hem dit, una modificació d'una llei sectorial, la d'estadística, que, sens dubte, té una connexió directa i immediata amb l'esmentat Pla i que es refereix, per tant, a la mateixa matèria, com és la de les dades estadístiques en l'àmbit de la Generalitat. El fet que el Pla sigui una norma de vigència limitada (quadriennal) i que, en canvi, les normes generals siguin de vigència indefinida, no altera l'anterior afirmació, atès que la coexistència de regulacions amb diferents períodes de vigència temporal en un mateix text legislatiu no és quelcom prohibit pel bloc de la constitucionalitat, i encara menys si aquests períodes estan expressament indicats al text legislatiu (art. 2) i no ofereixen confusió a l'aplicador ni al destinatari de la norma.

Altrament, les dues parts que conté la norma, per dir-ho d'alguna manera, estan identificades des d'un inici, clarament i expressament, en el mateix títol del Projecte de llei. Seguidament, el preàmbul també fa referència explícita a aquesta circum-

tància quan exposa el contingut de l'articulat, justificant que la modificació de la Llei d'estadística respon a «l'objectiu d'adaptar-la als canvis normatius que s'han produït els darrers anys en l'àmbit de les estadístiques europees, [...] i també d'actualitzar el bloc normatiu estadístic per a adaptar-lo als avenços tecnològics». En aquest context, assenyalava i justificava que l'esmentada adaptació «es fa per la via de la modificació de la Llei d'estadística perquè té una vocació de permanència en el temps, que no s'aconseguiria si s'introduís únicament en la Llei del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020, per raó de la seva limitada vigència temporal». Finalment, el text del Projecte de llei s'estructura en dues parts diferenciades, que també permeten distingir de forma òbvia i precisa la que es dedica a la regulació del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020, i la que reforma la Llei 23/1998, que és el títol II, integrat pels articles 20 bis a 26, tots ells amb una denominació que es correspon amb el precepte que es modifica o afegix.

Arribats a aquest punt, podem concloure que el Projecte de llei regula matèries estretament relacionades entre si i que, per tant, és de caràcter homogeni tal com, per altra part, reclama l'article 110 RPC. Perquè, en efecte, la modificació de la Llei 23/1998 introduïda pel Projecte de llei té un aspecte organitzatiu (referit als òrgans de govern de l'Idescat) i un de substantiu (relatiu a altres aspectes del sistema estadístic de la Generalitat), que manifesta plena coherència interna amb la finalitat de la norma, tal com hem dit que expressa el seu preàmbul mateix. A més, el contingut de la norma queda identificat de manera precisa, clara i raonable i, per tant, no vulnera la seguretat jurídica perquè no produeix una confusió o un dubte que generi en els seus destinataris «una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 4; 2/2014, FJ 4, i, en el mateix sentit, 7/2015, de 4 de juny, FJ 3).

En conclusió, després de totes les consideracions efectuades en aquest fonament jurídic, podem afirmar que els articles 20 bis i 23 del Projecte de llei, com la resta del contingut del seu títol II, no vulneren la potestat legislativa del Parlament de Catalunya (art. 55 EAC) ni el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de la regulació del nomenament del director o la directora general de l'Institut d'Estadística de Catalunya per part del Projecte de llei (art. 23)

En aquest fonament jurídic tractarem els dubtes que suscita als diputats sol·licitants l'article 23 del Projecte de llei que, com hem avançat, afegix un nou article 9 bis a la Llei 23/1998, i, més específicament, les qüestions que planteja el nou règim jurídic de designació del director o la directora de l'Idescat.

1. L'article 9 LECat, actualment vigent, defineix l'Idescat com l'òrgan estadístic de la Generalitat que es responsabilitza de les funcions de planificació, normalització, coordinació i gestió del Sistema Estadístic de Catalunya. El configura com un organisme autònom, de caràcter administratiu, adscrit al Departament d'Economia i Finances, amb personalitat jurídica pròpia, amb autonomia administrativa i financera i amb plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats, d'acord amb aquesta Llei i amb la resta de disposicions que li són aplicables, si bé no preveu res sobre la composició i els òrgans que integren aquest Institut.

Ha estat el Govern qui, en desenvolupament del precitat article 9, i mitjançant el Decret 24/2014, de 25 de febrer, d'organització i funcionament de l'Institut d'Estadística de Catalunya (que substitueix el Decret 178/2009, de 17 de novembre), ha disposat que els òrgans de govern de l'Idescat són la Junta de Govern i el director (art. 3). Pel que ara interessa, segons el seu article 6, aquest darrer òrgan unipersonal té el rang orgànic de director general i és nomenat pel Govern de la Generalitat a proposta del conseller o la consellera del departament competent en matèria de gestió i coordinació del Sistema Estadístic de Catalunya.

En aquest context, l'article 9 bis LECat, afegit per l'article 23 del Projecte de Llei, incorpora una nova i més àmplia regulació dels òrgans de govern de l'Institut en els seus trets essencials, la qual hem vist que estava fins ara prevista en una norma reglamentària. En allò que afecta aquest Dictamen, l'apartat 2 remet aquesta regulació al Govern mitjançant decret i l'apartat 3 desenvolupa el règim jurídic del director de l'Institut quant al sistema de la seva designació, la duració del seu mandat i les causes taxades de cessament en el càrrec. Així, afegeix que el nomenament per part del Govern, a proposta del conseller o consellera del departament competent en matèria de gestió i coordinació del Sistema Estadístic de Catalunya, s'ha d'efectuar «d'acord amb criteris professionals i tècnics en l'àmbit de l'estadística» i també que el seu període de mandat «és de sis anys, sense possibilitat de renovació». Finalment, l'apartat 4 enumera de forma taxada sis causes de cessament del director de l'Idescat (renúncia, expiració del termini del mandat, incompatibilitat sobrevinguda, incapacitat permanent, incompliment greu de les funcions pròpies del càrrec i condemna ferma per delictes dolós). I l'apartat 5 declara que aquest òrgan unipersonal «té la responsabilitat de garantir que les estadístiques d'interès per a la Generalitat es desenvolupen, s'elaboren i es difonen respectant la independència científica de manera objectiva, professional i transparent».

2. Un cop hem descrit el contingut de l'article 23 del Projecte de Llei, ens pertoca exposar els dubtes que suscita als diputats. Tal com hem assenyalat de manera sucinta en el fonament jurídic primer, els retrets expressats per l'escrit de petició es poden agrupar, a efectes de la nostra tasca, en dues línies d'anàlisi: a) d'una banda, els d'índole constitucional i, si s'escau, estatutària, derivats de la possible vulneració de l'article 103 CE, quant als principis de mèrit i capacitat per a l'accés a la funció pública, per part del procediment de designació del director de l'Idescat, en la mesura que s'atribueix al Govern de la Generalitat, així com la possible conculcació de l'article 9.3 CE relatiu al principi de seguretat jurídica, com a conseqüència de l'eventual afectació del nou marc jurídic a l'actual estructura directiva del precitat organisme; b) i de l'altra, la contravenció de la normativa comunitària en matèria de protecció de dades i estadística, concretament amb el Reglament (CE) 223/2009, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de març, relatiu a l'estadística europea (art. 2 i 5 bis), també en relació amb el nomenament del director i amb l'organització mateixa de l'Idescat, segons els principis d'independència, transparència i professionalitat.

Una vegada caracteritzats els termes de la controvèrsia, a continuació, hem d'identificar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que ha de ser aplicat en l'examen del precepte. Per dur a terme aquesta tasca, com és habitual, hem d'enquadrar, materialment i amb caràcter previ, la norma.

Així, com es deriva de forma immediata de la literalitat de l'apartat 3 del nou article 9 bis LECat, no hi ha dubte que es tracta de la regulació d'un càrrec directiu que, segons la norma, té el «rang orgànic de director o directora general», condició aquesta que, a l'efecte del seu enquadrament, ens remet a la doctrina constitucional relativa als articles 23.2 i 103.3 CE, quant a la figura dels alts càrrecs de l'Administració pública.

Sobre la figura dels alts càrrecs, abans que res, hem d'indicar que es tracta de llocs o posicions directives de l'Administració pública de naturalesa politicoadministrativa, el règim jurídic dels quals és configurat legalment. Val a dir, però, ja en aquest punt inicial, que tant l'ordenament jurídic estatal com el català no compten amb una definició general d'aquest tipus de càrrecs, de manera que esdevenen les distintes lleis del sector administratiu les que mitjançant l'enumeració, més o menys exhaustiva, els precisa, generalment a partir de la seva classificació orgànica o d'assimilació.

Així, quant a l'Administració de la Generalitat, l'article 5 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat estableix que: «[s]ón alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat els

secretaris generals i els directors generals». Per la seva banda i en el mateix sentit, la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, en l'article 2, sobre el seu àmbit d'aplicació, atorga la consideració d'alt càrrec als: «j) [...] presidents, els directors generals, els directors executius i els gerents dels organismes autònoms de caràcter administratiu de la Generalitat amb rang igual o superior a director o directora general», criteri aquest que també recull la Llei 19/2014, de 29 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern (art. 4.2 i 54). En tot cas, més enllà de l'esmentada legislació, estem davant d'una categoria heterogènia i amb particularitats específiques segons el sector en què efectuen la seva tasca i les funcions públiques que exerceixen.

A l'efecte de la seva configuració constitucional, resulta, doncs, imprescindible, fer esment de la jurisprudència emesa amb motiu dels articles 23.2 i 103.3 CE. El Tribunal Constitucional, des de fa temps, disposa d'una línia interpretativa consolidada que connecta directament els esmentats preceptes, distingint de forma clara entre els càrrecs representatius i els propis de la funció pública professionalitzada. D'aquesta manera, i tan sols respecte de la segona categoria, el dret fonamental de configuració legal (art. 23.2 CE) garanteix un dret d'accés i de permanència en condicions d'igualtat per part dels ciutadans en la carrera administrativa, d'acord amb els principis de mèrit i capacitat (art. 103.3 CE).

Segons el mateix Tribunal, els precitats principis constitucionals, que es tradueixen en requisits essencials dels processos de selecció, no són aplicables al conjunt dels llocs de treball del sector públic sinó únicament a aquells l'accés als quals es du a terme mitjançant un procediment subjecte al dret administratiu, de manera que la vinculació amb l'Administració de les persones que els ocupen es basa en una relació de serveis de caràcter estatutari, és a dir, preordenada legalment i reglamentària i no integrada contractualment. Així, resten exclosos de la protecció constitucional derivada de l'article 23.2 CE els llocs de designació política, denominats «alts càrrecs», que obeeixen a nomenaments caracteritzats per la «libérrima decisión de quien sea competente para efectuar el nombramiento» (STC 235/2000, de 5 d'octubre, FJ 13). En altres paraules, quan la seva «cobertura dependa exclusivamente de la voluntad de la autoridad a la que se atribuye la competencia para el nombramiento y cese, sin sujeción a requisitos vinculados a los principios de mérito y capacidad sino tan sólo a criterios políticos. Lo mismo ocurre con los puestos reservados al personal eventual que presta apoyo o asesoramiento especial a estos altos cargos en su gestión y cuya designación se sustenta en criterios de estricta confianza (STC 221/2004, de 29 de noviembre, FJ 4 *in fine*)» (STC 192/2012, de 29 d'octubre, FJ 4).

Per tant, seguint la doctrina exposada, els llocs directius que les lleis creïn i configuren com d'alt càrrec (sens perjudici que la norma mateixa, per raó del perfil i les funcions que ha d'exercir, estableixi requisits de tipus acadèmic, professional o d'experiència) no estan sotmesos amb caràcter general a les exigències constitucionals derivades dels articles 23.2 i 103.3 CE per a l'accés i la permanència a la funció pública en condicions d'igualtat.

Dit això, i per tal de completar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que posteriorment aplicarem, hem de fer referència a dos elements més. D'una banda, a la potestat d'organització de la Generalitat, i, de l'altra, al valor del dret comunitari com a canó d'adequació de les lleis estatals i autonòmiques.

Sobre la capacitat d'organització i d'ordenació de la Generalitat en relació amb la seva Administració (art. 2 i 150 EAC), ens resulta suficient de recordar la doctrina d'aquest Consell, que ha declarat que aquesta potestat, considerada com el mínim irreductible de l'autonomia política i com una competència essencial que possibilita l'exercici d'altres competències, inclou les decisions per formar lliurement l'aparell administratiu i, per tant, per establir i configurar els òrgans i les institucions en què s'estructura l'Administració catalana a tots els nivells (per tots, DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2).

Quant al valor del dret comunitari, hem d'assenyalar, una vegada més, que les normes jurídiques emanades de les institucions europees, malgrat la seva primàcia en el si dels ordenaments dels estats membres, no constitueixen en sentit estricte paràmetre de validesa de les lleis aprovades per les Corts o el Parlament, i ho són únicament la Constitució i l'Estatut, segons ho estableix la jurisprudència constitucional (recentment, STC 157/2016, de 22 de setembre, FJ 7).

D'acord amb aquesta regla, la possible contradicció entre el dret europeu amb altres normes o lleis internes no es dirimeix en el si de la justícia constitucional. Com és sabut, el principi general és que la col·lisió se salva mitjançant l'aplicació de la norma comunitària (principi de supremàcia), que comporta el desplaçament del dret intern. Una qüestió diferent és, com veurem també més endavant, la determinació de si el dret europeu resulta aplicable al cas que estem examinant, perquè el fet que diverses normes (europees, estatals i autonòmiques) convergeixin en una mateixa matèria o en un mateix sector no comporta immediatament que totes elles siguin susceptibles de ser aplicades.

3. A continuació, hem d'examinar l'adequació del contingut de l'article 23 del Projecte de llei pel qual s'afegeix un nou article, el 9 bis, a la Llei 23/1998, al paràmetre exposat.

A) Com a primera qüestió que ha de ser objecte del nostre parer, atesos els dubtes manifestats pels sol·licitants d'aquest Dictamen, hem de referir-nos a la previsió de l'apartat 2, que estableix que «[e]ls òrgans de govern de l'Institut d'Estadística de Catalunya són regulats per mitjà del decret d'organització i funcionament de l'Institut d'Estadística de Catalunya», i a la de l'apartat 3, que regula, entre altres aspectes, el sistema de nomenament del director d'aquest organisme.

Quant a la configuració normativa de l'esmentat apartat 2, hem de dir que el legislador català, que té atribuïda per l'article 135 EAC la competència exclusiva sobre estadística d'interès de la Generalitat (inclosa la planificació estadística, l'organització administrativa i la creació d'un sistema estadístic oficial), compta amb la capacitat habilitant per regular la creació d'un organisme d'aquesta naturalesa per llei ordinària, d'acord amb la competència exclusiva que li reconeix l'Estatut per organitzar l'Administració de la Generalitat *ex* article 150.a EAC, i per la mateixa potestat d'autoorganització inherent a l'autonomia política de l'autogovern català (art. 2.1 i .2 EAC).

Partint d'aquesta premissa prou evident, no hi ha cap impediment jurídic per tal que una llei catalana prevegi que la concreció de determinats aspectes de l'estructura i el funcionament d'un organisme administratiu s'hagi de realitzar mitjançant la corresponent remissió a un reglament executiu aprovat pel Govern, en l'exercici de la potestat reglamentària que l'Estatut atorga a l'article 68.1 EAC. Així ho ha entès també el Tribunal Constitucional quan, en ocasió de l'examen de l'article 103.2 CE, ha declarat que la reserva de llei que s'hi conté per crear, regular i coordinar els òrgans per a l'Administració de l'Estat és una reserva relativa, que permet compartir la regulació de la matèria entre la llei i el reglament. De fet, en el mateix pronunciament va admetre la remissió a la regulació mitjançant real decret de la creació, supressió, modificació o refosa de certs òrgans inferiors als departaments ministerials en què aquells s'integren (STC 60/1986, de 20 de maig, FJ 2). Per tant, la tècnica de col·laboració entre la llei i el reglament és una tècnica habitual en l'àmbit de l'organització administrativa, per motius tècnics o per optimitzar el compliment de les finalitats que persegueix la llei (entre d'altres, STC 176/2015, de 22 de juliol, FJ 6, i 111/2014, de 26 de juny, FJ 4), i únicament queda exclosa la possibilitat de reglaments independents no clarament subordinats a la llei.

A tall d'exemple il·lustratiu, es pot esmentar que el Govern, mitjançant un decret de la presidència de la Generalitat, crea i organitza els departaments en què s'estructura l'Administració de la Generalitat, als quals generalment es troben adscrits els organismes autònoms (art. 23.2 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre).

Així doncs, la creació i l'estructuració de l'Idescat per llei i la seva subsegüent complementació per decret governamental és una opció legítima del legislador que es manifesta respectuosa amb les competències de la Generalitat i no esdevé incompatible amb el compliment dels principis que prescriuen els articles 103.1 CE i 71.2 i .4 EAC (jerarquia, eficàcia, funcionament objectiu al servei dels interessos generals, coordinació i sotmetiment al dret, inclòs el principi d'independència i transparència que exigeixi la legislació sectorial), ni amb els drets estatutaris de l'article 30.2 EAC.

Descartat aquest possible motiu d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, cal que tractem l'apartat 3 del mateix article 9 bis, en el qual, com ja hem dit, es preveu el mecanisme de nomenament del director de l'Idescat.

Abans de res, hem d'indicar, tal com ho hem apuntat en el moment de realitzar l'enquadrament material, que el Projecte de llei configura el lloc de director de l'Idescat com una figura d'alt càrrec, atès que el defineix orgànicament amb rang de director general, nivell jeràrquic aquest que és propi de la tipologia dels alts càrrecs, segons la legislació que articula la matèria (art. 5.1 de la Llei 13/1989 i art. 2.j de la Llei 13/2005 i 4.2 i 54 de la Llei 19/2014) així com la doctrina majoritària.

Així doncs, no hi ha dubte que es tracta d'un lloc directiu de designació política i, per tant, no sotmès de forma obligatòria a l'exigència pròpia de la funció pública estrictament professional que se sustenta en els principis d'igualtat, mèrit i capacitat en l'accés al servei públic (art. 23.2 i 103.3 CE).

No obstant aquesta configuració del seu règim jurídic, res no impedeix que la llei prevegi determinats requisits i condicions que, atesa la naturalesa de les funcions que ha d'exercir el director, garanteixin una capacitat professional dels candidats i un marc d'independència durant el seu mandat.

Aquest és el cas del nou article 9 bis.3 de la Llei 23/1998, que disposa que el director ha de ser proposat pel conseller del departament competent en matèria estadística i nomenat pel Govern «d'acord amb criteris professionals i tècnics en l'àmbit de l'estadística», per un període de sis anys no renovable, de manera que únicament pot ésser destituït quan es produeixi un dels supòsits taxats de les «causes de cessament» recollides a continuació en l'apartat 4 del mateix precepte.

En conseqüència, s'ha de remarcar que, tot i la premissa que per a la designació del càrrec de director de l'Idescat des d'un punt de vista de la seva adequació constitucional i estatutària no és necessari altre requisit que l'acte decisor i discrecional del Govern, adoptat mitjançant el corresponent procediment administratiu (art. 29 i 32.1.c de la Llei 13/2008), el legislador ha optat per incorporar altres elements que contribueixen a garantir: la capacitat i la competència professional (segons criteris tècnics), la independència del seu mandat (un d'únic de sis anys que, que per la seva durada, transcendeix el període d'una legislatura) i la inamobilitat mentre l'exerceixi (causes taxades de cessament).

En conclusió, d'acord amb els precitats elements, assumint alhora que alguns d'aquests són perfectibles (així, per exemple, per al nomenament es podria precisar un nombre mínim d'anys d'experiència professional, un nivell o una especialitat de formació acadèmica determinats, o, en el cas de cessament, algun tipus d'informe preceptiu i previ per part d'alguna autoritat o algun funcionari o òrgan distint del Govern en el cas del supòsit d'apreciació de «[l]incompliment greu de les funcions pròpies del càrrec»), no s'aprecia motiu de retret constitucional (art. 23.2 i 103 CE) ni estatutari (art. 150 EAC) en la regulació dels apartats 2 i 3 de l'article 9 bis de la Llei 23/1998, segons la redacció donada per l'article 23 del Projecte de llei, que fan referència a l'organització i el funcionament de l'Institut d'Estadística de Catalunya i al procediment de nomenament del seu director.

B) Un cop hem examinat la qüestió precedent, també hem de descartar la possible vulneració del dret comunitari. Sobre aquest aspecte, abans que res, hem de recordar, tal com ja hem assenyalat en el cànon, que la normativa europea no actua estricta-

ment com a paràmetre de constitucionalitat o d'estatutarietat de les lleis estatals ni catalanes.

Dit això, hem d'afegir que el preàmbul del Projecte de llei cita diverses normes europees, com és el cas del Reglament (CE) 223/2009 i altres textos i documents rellevants en l'àmbit estadístic, i també del Codi de bones pràctiques de les estadístiques europees, promulgat en la Recomanació de la Comissió del 25 de maig de 2005, relativa a la independència, la integritat i la responsabilitat de les autoritats estadístiques dels estats membres i de la comunitat, i revisat pel Comitè del Sistema Estadístic Europeu el 28 de setembre de 2011.

Més concretament, en allò que ara s'examina, la sol·licitud invoca l'article 5 bis del mencionat Reglament (CE) 223/2009, sobre els presidents dels «institutos nacionales de estadística» (INE) i els «responsables de estadísticas de las demás autoridades nacionales» que, en el seu primer apartat, exigeix la independència professional del personal encarregat de les funcions que preveu el Reglament. Seguidament, en l'apartat 4 prescriu que els estats membres garanteixin que els procediments de selecció i nomenament dels presidents dels INE i, si s'escau, de les altres autoritats responsables d'estadística, siguin transparents, es basin exclusivament en criteris professionals i es regeixin pel principi d'igualtat d'oportunitats. I, finalment, l'apartat 5 i darrer conté una norma semblant respecte dels procediments de selecció, trasllat i cessament dels organismes creats pels estats membres amb la finalitat de garantir la independència professional dels productors d'estadístiques europees.

Ara bé, aquestes previsions no resulten directament aplicables al Projecte de llei que estem examinant. I això és així perquè, malgrat que tant l'Estatut (art. 135.2 EAC) com la normativa europea ho permetrien (art. 4 i 5.2 Reglament [CE] 223/2009), l'Estat espanyol no inclou en la *List of National Statistical Institutes and other national authorities, responsible for the development, production and dissemination of European statistics as designated by Member States* (segons actualització del propòsit 15 de setembre de 2016) cap autoritat que no sigui d'àmbit estatal. Per tant, a diferència d'Alemanya que, tal com ho permeten les consideracions pràctiques de l'*European Statistical System (ESS) Committee*, adoptades en la reunió del 15 de maig de 2014, sí que reflecteix en la citada llista d'autoritats la seva organització política federal, l'Estat ha optat per limitar el sistema d'autoritats als alts càrrecs i als òrgans propis de l'Administració central.

No obstant aquesta realitat, el Projecte de llei català afirma en el seu preàmbul que el Pla estadístic de Catalunya 2017-2020, que constitueix l'objecte principal d'aquesta norma, «dóna resposta als reptes suscitats pels principis generals del Codi de bones pràctiques de les estadístiques europees». I, en coherència amb aquesta declaració, en el seu article 3, disposa que els principis generals que regeixen l'esmentat Pla són, precisament, els que fixa el Codi mencionat, als quals es remet.

Així, centrant-nos en el precitat Codi, estableix com a indicadors de la independència professional que «els directors dels instituts nacionals d'estadística i d'Eurostat i, si és el cas, els directors d'altres autoritats estadístiques, tenen un nivell jeràrquic prou elevat per garantir un accés d'alt nivell a les autoritats polítiques i als organismes públics administratius; són persones de la talla professional més alta» (indicador 1.2), i «[e]l nomenament dels directors dels instituts nacionals d'estadística, d'Eurostat i, si és el cas, d'altres autoritats estadístiques, es basa únicament en la capacitat professional. Les raons per les quals es pot posar fi a l'exercici d'un càrrec es determinen en el marc legal i no poden ser raons que comprometin la independència professional o científica» (indicador 1.8).

Una referència aquesta que, a més, es veu reforçada a l'hora d'interpretar i aplicar la norma per la previsió de l'article 57 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que estableix que «[e]ls nomenaments d'alts càrrecs s'han de fer atenent criteris de competència profes-

nal, entre persones amb qualificació i experiència en llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada».

Per tant, si tenim en compte els arguments precedents, un cop ja hem afirmat la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 23 del Projecte de llei, en la nova redacció que estableix de l'apartat 3 de l'article 9 bis LECat, podem concloure que les recomanacions europees, tot i que no constitueixen canó de constitucionalitat (STC 197/2014, de 4 de desembre, FJ 4), són preses en consideració i respectades amb suficiència pel règim jurídic de designació i cessament del director de l'Idescat, sens perjudici que, alhora, també remarquem que l'actual regulació podria ser més precisa, en el sentit d'una major concreció ja sigui en el redactat mateix del Projecte de llei o en el reglament subsegüent que el desenvolupi, en els termes que hem assenyalat anteriorment i que contribuirien a reforçar la seva independència.

C) En darrer lloc del present fonament jurídic, examinarem les objeccions dels diputats sol·licitants relatives a la manca de previsió, per part de la norma objecte de dictamen, d'un «règim transitori» quant a la possible incidència de l'entrada en vigor del Projecte de llei en la continuïtat o l'extinció del mandat de l'actual director de l'Idescat i l'afectació que aquesta circumstància temporal pot tenir a l'hora d'exercir les seves funcions amb independència. D'acord amb aquest plantejament, l'escrit pel qual es demana el nostre parer considera que es podria tractar d'un supòsit d'inseguretat jurídica *ex* article 9.3 CE.

Sobre el principi constitucional esmentat, en primer lloc i de manera succinta, hem de reproduir, com hem fet en altres ocasions, la jurisprudència del Tribunal Constitucional relativa als requisits que s'han de donar per poder apreciar un supòsit tan excepcional d'inconstitucionalitat com és el de la inseguretat jurídica. En el mateix sentit que hem assenyalat en el fonament jurídic precedent, per tal que una norma esdevingui invàlida per aquest motiu, cal que la configuració de la seva regulació impossibiliti que els destinataris, de manera insuperable, coneguin les conseqüències que es puguin derivar de la seva aplicació.

El cas que ens ocupa, per contra, no incorre en l'esmentada exigència doctrinal. I això perquè el fet que la Llei no prevegi en el seu articulat de manera explícita la seva incidència, tant des del vessant temporal com material, sobre l'actual direcció de l'Idescat, no significa que generi una situació d'inseguretat jurídica per si mateixa. El vigent director va ser nomenat i exerceix les seves funcions segons els requisits dels decrets 341/1989, de creació de l'Institut d'Estadística de Catalunya (art. 6), i 24/2014, d'organització i funcionament d'aquesta entitat (art. 6). Així, tal com prescriu el marc jurídic actualment aplicable, tant el seu nomenament com el seu cessament corresponen a la lliure apreciació per part del Govern, en la seva qualitat d'alt càrrec, sense que s'exigeixin altres requisits addicionals ni es prevegi una duració determinada del mandat o unes causes específiques de cessament.

En conseqüència, quan el Projecte de llei entri en vigor, com a llei que s'integra en l'ordenament jurídic català, el Govern comptarà amb el marge raonable que consideri adient per dur a terme les adaptacions estructurals de l'Idescat (incloent-hi el nou procediment de designació del director), mitjançant el corresponent decret que preveu la norma mateixa, mantenint alhora la capacitat de determinar el moment oportú per implementar-lo administrativament. Mentre no ho faci, l'actual direcció seguirà exercint les seves funcions, d'acord amb la legislació en matèria d'estadística de la Generalitat i respectant les normes sobre règim jurídic i procediment de les administracions públiques, llevat que el Govern decideixi cessar-lo segons la normativa encara vigent i per la qual va ser nomenat al seu moment. I el que resulta evident és que, quan el director actual cessi o renunciï, el procés de nomenament del director subsegüent haurà d'ajustar-se al nou règim jurídic que prescriu l'article 9 bis, apartat 3 LECat, segons addició efectuada per l'article 23 del Projecte de llei que aquí i ara dictaminem.

Per tant, cal distingir entre una certa indeterminació respecte al moment i en els termes en els quals s'aplicarà la nova normativa, atès el criteri d'oportunitat i de lliure apreciació del Govern, amb un retret d'inseguretat jurídica. Qüestions aquestes dues darreres ben diferents, de la mateixa manera que tampoc s'ha de confondre el legítim marge de discrecionalitat o de valoració de l'oportunitat amb un cas de potencial arbitrarietat o de prevenció en la futura aplicació de la llei i els seus efectes.

Dit això, i descartat el motiu d'inconstitucionalitat, val a dir també que el Govern ha d'actuar en un termini raonable de temps –l'indispensable– per a la seva implementació, segons les exigències del procediment administratiu i la provisió dels mitjans materials per al desplegament i l'aplicació de les previsions de la nova llei, evitant, en tot cas, les dilacions innecessàries i els endarreriments que puguin allargar una situació de transitorietat entre les estructures de direcció anteriors i encara en funcions i les futures aprovades pel nou marc legislatiu. De fet, algunes lleis estableixen un termini màxim per al desplegament de les normes reglamentàries, generalment de sis mesos, a través de la corresponent disposició. Aquesta opció, si bé introdueix una certa previsió, a la pràctica tampoc esdevé un mecanisme absolut de certesa, però sí mínimament indicatiu dels terminis d'implementació material de la normativa.

Efectuada aquesta darrera consideració, només ens resta concloure, com ja hem apuntat, que el contingut de l'article 23 del Projecte de Llei, en la redacció que dona a l'apartat 3 del nou article 9 bis LECat, posat en relació amb la resta de l'articulat de la norma, no constitueix un supòsit d'inseguretat jurídica susceptible de vulnerar el principi recollit a l'article 9.3 CE.

Quart. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat del Projecte de llei en relació amb el tractament de les dades de caràcter personal (art. 3, 6, 12.2, 23 bis, 24, 24 bis, 25 i 26)

1. L'enjudiciament dels preceptes que s'anuncien en la rúbrica del present fonament jurídic ha de partir necessàriament de la prèvia determinació del contingut del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal que reconeix l'article 18 CE, concretament el seu apartat 4, ja que és el que la sol·licitud, genèricament, estima infringit. Addueix també que s'ha produït la contravenció de l'Estatut, però en aquest cas no cita quin és el precepte vulnerat, per bé que una interpretació integradora de la sol·licitud ens porta a entendre que implícitament s'està referint a l'article 31 EAC.

Aquest precepte estatutari, que entronca directament amb l'article 18 CE «aporta com a principal novetat al contingut constitucionalment declarat de l'esmentat dret fonamental l'especial protecció assegurada per l'autoritat independent catalana allí prevista, així com també la que eventualment pugui oferir aquest Consell de Garanties Estatutàries a través de l'exercici de la seva funció dictaminadora *ex* article 38.1 EAC» (DCGE 20/2010, de 27 de juliol, FJ 2).

Vinculant-ho a la crítica general de vulneració del dret fonamental a la protecció de dades, com tindrem ocasió de comprovar més endavant en analitzar cadascun dels articles qüestionats, la sol·licitud formula uns retrets més específics, que tenen com a característica comuna que aquests preceptes ometen principis o mecanismes de protecció. Així, els diputats sol·licitants del Dictamen denuncien que no s'inclouen, com a principis del Pla, el principi de «debido y adecuado tratamiento de los datos personales» i el de «minimización»; que «tampoco se establecen [...] mecanismos generales de garantía y protección», en referència, en aquest cas, als drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició; que «no se condiciona la comunicación de los datos personales contenidos en ficheros y archivos administrativos a su imprescindible necesidad para los fines estadísticos» i, finalment, que «no añade [...] el de conformidad con el secreto estadístico y con la normativa de protección de datos» als criteris de l'estadística.

Tot i que, com acabem de veure, els dubtes plantejats per la petició no són de naturalesa competencial, cal recordar, per tal de situar millor el Projecte de Llei objecte del present Dictamen, que, com hem dit, es dicta a l'empara de l'article 135 EAC, el qual atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre estadística del seu interès, que, en tot cas, inclou: a) la planificació estadística, b) l'organització administrativa i c) la creació d'un sistema estadístic oficial propi de la Generalitat.

A això anterior hem d'afegir també l'article 156 EAC, el qual estableix que la Generalitat té competència executiva en matèria de protecció de dades de caràcter personal, que, respectant les garanties dels drets fonamentals en aquesta matèria, inclou, als efectes que ara ens interessen: la inscripció i el control dels fitxers o els tractaments de dades de caràcter personal creats o gestionats per les institucions públiques de Catalunya, l'Administració de la Generalitat, les administracions locals de Catalunya, les entitats autònomes i les altres entitats de dret públic o privat que depenen de les administracions autonòmica o locals o que presten serveis o compleixen activitats per compte propi per mitjà de qualsevol forma de gestió directa o indirecta, així com les universitats que integren el sistema universitari català (lletra *a*), i la constitució d'una autoritat independent, designada pel Parlament, que vetlli per garantir el dret a la protecció de les dades personals en l'àmbit de les competències de la Generalitat (lletra *d*).

Delimitat l'àmbit del nostre enjudiciament, el primer que cal tenir en compte és que el dret a la protecció de dades és un dret fonamental i, com a tal, sotmès a la reserva de llei orgànica (art. 81 CE). És en aquest sentit que la jurisprudència constitucional afirma que l'article 18.4 CE conté un institut de garantia dels drets a la intimitat i a l'honor i del ple gaudi dels restants drets dels ciutadans que és «en sí mismo, un derecho o libertad fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento mecanizado de datos, lo que la Constitución llama la informática» (STC 254/1993, de 20 de juliol, FJ 6, doctrina que reitera en sentències posteriors, entre les quals podem citar la 94/1998, de 4 de maig, FJ 6, i 202/1999, de 8 de novembre, FJ 2). És a dir, l'alt tribunal fa una nova configuració de la protecció de l'esfera privada de la persona que va més enllà de la concepció clàssica del dret a la intimitat, ja que inclou la protecció de qualsevulla dada personal, encara que no sigui íntima, de manera que aquest dret adquireix substantivitat pròpia.

A partir d'aquí, correspon a cada individu, en l'exercici del seu dret a la lliure determinació, la facultat de controlar l'accés, el tractament i la circulació de les seves dades personals (*habeas data*), per la qual cosa la llei li atribueix els drets d'informació, rectificació i cancel·lació de les dites dades. Això vol dir que les atribucions precises per conèixer l'existència, els fins i els responsables dels fitxers automatitzats d'una Administració pública en els quals consten dades personals d'un ciutadà «son absolutamente necesarias para que los intereses protegidos por el art. 18 CE, y que dan vida al derecho fundamental a la intimidad, resulten real y efectivamente protegidos» (STC 254/1993, FJ 7). I, per tant, que les facultats d'informació formen part del contingut del dret a la intimitat, «que vincula directamente a todos los poderes públicos, y ha de ser salvaguardado por este Tribunal, haya sido o no desarrollado legislativamente» (mateixa STC, mateix FJ). És en aquest sentit que la STC 292/2000, de 30 de novembre, en definir el dret a la protecció de dades com un dret que garanteix als individus un poder de disposició sobre les esmentades dades, afirma que això es tradueix en la prohibició que els poders públics es converteixin en fonts d'aquesta informació «sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información» (FJ 6).

Al mateix temps, la STC 290/2000, de 30 de novembre, citant l'abans referida STC 254/1993, ja havia sostingut que el dret a la protecció de dades «confiere a su titular un haz de facultades que son elementos esenciales del derecho fundamental

a la protección de los datos personales, integrado por los derechos que corresponden al afectado a consentir la recogida y el uso de sus datos personales y a conocer los mismos» (FJ 7). És per això, precisament, que aquesta mateixa jurisprudència va voler emfasitzar la importància que té que la llei garanteixi plenament aquests drets, advertint que un sistema normatiu que, autoritzant la recollida de dades, encara que fos amb fins legítims i de contingut aparentment neutre, no inclogués unes garanties adequades enfront del seu ús potencialment invasor de la vida privada del ciutadà «vulneraría el derecho a la intimidad de la misma manera en que lo harían las intromisiones directas en el contenido nuclear de ésta» (STC 143/1994, de 9 de maig, FJ 7).

Igualment, el Tribunal Europeu de Drets Humans, partint del paper fonamental que la protecció de dades de caràcter personal té en el respecte a la vida privada i familiar (art. 8 CEDH), ha resolt que la legislació interna ha d'oferir «unas garantías apropiadas que impidan toda utilización de datos de carácter personal que no sea conforme a las garantías previstas en dicho artículo» (STEDH de 18 d'octubre de 2011, assumpte *Khelili contra Suïssa*, § 103).

Aquest Consell s'ha fet ressò de la doctrina constitucional en les ocasions en què ha tingut oportunitat de pronunciar-se sobre el dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal (entre d'altres, DCGE 20/2010; 19/2014, de 19 d'agost; 26/2014, de 18 de desembre, i 7/2015). A tall de resum, pel que ara interessa, n'ha destacat el seu caràcter positiu per tal com el seu contingut no es configura com a «típic “dret d'abstenció”, sinó que atorga al seu titular un poder de control sobre les seves dades», i inclou dues facultats fonamentals: «el consentiment, entès en el seu sentit més estricte de dret a l'autodeterminació informativa [...] i el conjunt de facultats que fan practicable i possible aquest poder de control, totes elles articulades entorn del dret a la informació, entre les quals s'inclouen les d'accés, de rectificació, de cancel·lació i d'oposició» (DCGE 20/2010 i, en el mateix sentit, 26/2014, FJ 6.6).

Des del punt de vista del dret positiu, el desenvolupament del dret fonamental de l'individu a disposar de les seves dades es conté actualment en la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD o Llei orgànica 15/1999, indistintament). Mitjançant aquesta norma orgànica es regula la forma en què han de ser tractades i com els individus poden exercir els seus drets. D'acord amb la jurisprudència constitucional anteriorment esmentada, aquesta reserva de llei orgànica es projecta sobre la regulació dels aspectes que podem qualificar d'essencials en el desenvolupament directe d'aquest dret fonamental.

Si ho traslладem a l'àmbit de la funció estadística, això significa, per exemple, que el règim regulador de la recollida de dades, el tractament i la difusió no s'esgota en les normes que regulen aquella funció, sinó que s'ha de complementar amb les relatives a la protecció de dades. És a dir, el tractament de dades personals contingudes en fitxers exclusivament estadístics, que estiguin emparats en la legislació autonòmica (o estatal) sobre la funció estadística pública, resta sotmès, a banda de les seves disposicions específiques, a les previsions que amb caràcter general i preferent conté la legislació sobre protecció de dades (art. 2.3.b LOPD), que, com acabem de veure, és a la que, constitucionalment, correspon aquesta regulació.

En síntesi, els dubtes, les llacunes o les omissions que en matèria de protecció de dades es puguin plantejar en relació amb el règim jurídic de la funció estadística s'han d'integrar amb l'esmentada Llei orgànica i la resta de normes que la desenvolupen. Com a reflex d'aquest criteri, l'article 36 de la mateixa Llei que ara es proposa modificar disposa que la informació sol·licitada per a l'elaboració d'estadístiques d'interès de la Generalitat ha de garantir la protecció de les dades personals en el marc de la legislació vigent, que no és altra –afegim nosaltres– que la Llei orgànica 15/1999, referida.

Precisament, respecte del paper que correspon a la dita legislació orgànica, el Tribunal Constitucional ha afirmat, en referència a l'aleshores vigent Llei 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal (LORTAD), que el seu objecte és «establecer un régimen legal para “limitar el uso de la informática y otras técnicas y medios de tratamiento automatizado de datos de carácter personal” que permita garantizar el respeto o el pleno ejercicio de tales derechos (art. 1). A lo que cabe agregar que la LORTAD también es la Ley que ha desarrollado un derecho fundamental específico, el derecho a la protección de los datos personales frente al uso de la informática, como antes se ha expuesto» (STC 290/2000, FJ 11).

Finalment, pel que fa a les possibles limitacions al dret fonamental a la protecció de dades personals, la STC 292/2000 (FJ 16) considera que poden ser constitucionalment legítimes, però que correspon al legislador determinar quan concorre el bé o dret que justifica la restricció i en quines circumstàncies es pot limitar, sempre, això sí, mitjançant regles precises que facin previsible a l'interessat la imposició d'una limitació i les seves conseqüències. Dit en uns altres termes, en matèria de drets fonamentals, el legislador no pot traslladar a l'Administració l'exercici d'una funció que, en virtut de la reserva de llei de l'article 53.1 CE, tan sols a ell li pertoca, és a dir, és la llei la que ha de fixar clarament els límits i la seva regulació.

En fi, la norma legal vulneraria aquest dret si frustrés la funció de garantia que és pròpia de tota reserva de llei relativa a drets fonamentals, establint, per exemple, límits diferents dels previstos constitucionalment, com el vulneraria també «si regula los límites de forma tal que hagan impracticable el derecho fundamental afectado o ineficaz la garantía que la Constitución le otorga» (STC 292/2000, FJ 11).

Tot i això, com es farà patent posteriorment quan analitzem els preceptes concrets del Projecte de llei, no es pot obviar el fet que, atès que el tractament de dades amb finalitats estadístiques persegueix un interès públic, el dret fonamental a la protecció de dades és objecte d'una certa modulació específicament pel que fa al dret a la informació en la recollida de les dades (art. 5.5 LOPD) i la seva comunicació (art. 21 LOPD) o als requisits de consentiment i cessió de dades (art. 11.2.e LOPD), com també als drets d'accés, rectificació, oposició i cancel·lació (art. 4.5 LOPD).

Les manifestacions anteriors es fan també paleses en l'àmbit normatiu europeu. A tall d'exemple, es troben previsions de caràcter similar en la Directiva 95/46/CE, quan l'article 13.2 permet que, en l'àmbit estadístic, els drets de l'article 12 (accés, rectificació, supressió o bloqueig de les dades) es limitin mitjançant una disposició legal. També en el Reglament (UE) 2016/679 que, com hem dit, serà d'aplicació a partir del 25 de maig de 2018, es fa menció expressa de les especificitats, garanties i excepcions aplicables al tractament de dades amb finalitats estadístiques. En concret, l'article 89.2 fixa que el dret de la Unió o els estats membres, poden, en aquest àmbit, establir excepcions als drets reconeguts en els articles 15 (dret d'accés de l'interessat), 16 (dret de rectificació), 18 (dret a la limitació del tractament) i 21 (dret d'oposició), sempre que es respectin les garanties especificades en l'apartat 1 del mateix precepte (com ara adoptar les mesures tècniques i organitzatives per garantir el principi de minimització de les dades, entre les quals, la pseudonimització).

2. Un cop ha quedat exposat el règim constitucional del dret a la protecció de dades de caràcter personal, passarem a examinar els dubtes que la petició planteja respecte de cadascun dels preceptes qüestionats.

A) L'article 3 del Projecte de llei fixa els principis generals del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 per remissió als del Codi de bones pràctiques de les estadístiques europees, que comprenen l'entorn institucional, els processos estadístics, la producció estadística i la conformitat amb el secret estadístic.

La sol·licitud argumenta que l'esmentat precepte no preveu que un dels principis del Pla «sea el debido y adecuado tratamiento de los datos personales, quedando en

consecuencia comprometida la conformidad constitucional, estatutaria y comunitaria del Proyecto de Ley».

Sobre això, hem de començar afirmant que l'adequat tractament de les dades personals en l'execució del Pla estadístic de Catalunya, com, de fet, en qualsevulla altra actuació que duguin a terme les administracions públiques, és un principi tan bàsic i elemental de l'activitat administrativa que no necessita cap mena de formulació expressa, sinó que és consubstancial al capteniment dels poders públics (art. 103 CE i 71 EAC). Traslladant-ho a l'àmbit concret de la protecció de dades, significa que aquestes han de ser tractades d'una forma concreta, que és la que determina la Llei orgànica manta vegada citada i la normativa que la desenvolupa. És més, en la remissió que el mateix article 3 fa als quinze principis que estableix el Codi de bones pràctiques, que, per tant, esdevenen principis del Pla, ja és implícit que l'Idescat, quan l'executa, ha d'incorporar-los en la seva actuació fent un tractament adequat d'aquell tipus de dades.

Paral·lelament, l'article 10.d de la Llei 23/1998 atribueix, precisament, a l'esmentat Institut la funció de «[v]etllar pel compliment de les normes tècniques aprovades i de les vigents dins l'àmbit estatal i per l'aplicació i la vigilància del compliment de les normes del secret estadístic en l'activitat estadística». Funció que es complementa, des de la perspectiva del control extern de la protecció de dades, amb la que l'article 5 lletra d de la Llei 32/2010, d'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, atribueix a l'esmentada Autoritat. Efectivament, li correspon vetllar per l'observança de les disposicions que la LECat estableix respecte a la recollida de dades estadístiques i al secret estadístic, i adoptar les mesures corresponents per garantir les condicions de seguretat dels fitxers constituïts amb finalitats exclusivament estadístiques.

A banda d'això, convé recordar que el tractament de dades personals, tal com ha resolt la jurisprudència constitucional, no es pot considerar una activitat merament instrumental o accessòria d'altres matèries competencials (en el cas que ens ocupa, l'estadística), ja que «con este planteamiento se está desvirtuando cuál es el bien jurídico constitucionalmente relevante, que no es otro que la protección de los datos de carácter personal frente a un tratamiento informático que pueda lesionar ciertos derechos fundamentales de los ciudadanos o afectar al pleno ejercicio de sus derechos» (STC 290/2000, FJ 11).

Així doncs, és en aquest àmbit material on trobem que l'article 4 LOPD, desenvolupat per l'article 8 del Reial decret 1720/2007, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en el mateix sentit que l'article 6 de la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques en allò que respecta al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades), incorpora implícitament el referit principi del tractament adequat. Així, disposa, per exemple, que les dades «han de ser tractades de manera lleial i lícita»; que «només poden ser recollides per al compliment de finalitats determinades, explícites i legítimes»; que «no es poden fer servir per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades han estat recollides» –cal retenir aquí que el mateix precepte considera que no és incompatible, pel que interessa a aquest Dictamen, el tractament de les dades amb fins estadístics–, i que «s'han de tractar de manera que permetin l'exercici del dret d'accés, mentre no sigui procedent cancellar-les». En fi, hom pot afirmar que la formulació d'uns concrets principis en el Projecte de llei que regula el Pla estadístic no exclou la plena vigència i aplicació dels relatius a l'adequat tractament de les dades continguts en la normativa sobre protecció de dades, que és, d'altra banda, la seva seu natural.

En efecte, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que una norma no es pot considerar un element aïllat ni incomunicat sinó que s'integra en un ordenament jurídic determinat, en el si del qual, conforme als principis generals que l'informen, s'han

de resoldre els buits legals o, fins i tot, les antinòmies reals o aparents que plantegi el seu articulat (STC 222/2006, de 6 de juliol, FJ 8).

Per tot el que s'acaba de dir, hem de concloure que no hi ha res que permeti interpretar que, en l'execució del Pla estadístic de Catalunya, el tractament de les dades personals no es desenvoluparà adequadament i amb ple respecte al dret fonamental a la protecció de dades dels ciutadans garantit per l'esmentada legislació orgànica.

En conseqüència, l'article 3 del Projecte de Llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

B) L'article 6 del Projecte de llei, sota la rúbrica «Potenciació de la integració de la informació estadística de Catalunya», estableix que l'objectiu general del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 consisteix a promoure l'explotació de la informació dels arxius i registres administratius i a integrar-la en les estadístiques en la mesura necessària per al desplegament, l'elaboració i la difusió de les d'interès de la Generalitat. Tot això el mateix precepte ho fonamenta en els següents aspectes: la millora de l'eficiència i la reducció de costos i càrregues (apt. 1); la integració en el sistema d'informació estadística de Catalunya de la informació disponible en els departaments de la Generalitat, els organismes, les entitats de dret públic i les empreses que en depenen, per potenciar l'ús i la reutilització de la informació (apt. 2); la incorporació de la informació procedent d'arxius i registres administratius a les estadístiques amb vista al desplegament, l'elaboració i la difusió de les estadístiques d'interès de la Generalitat (apt. 3); l'establiment del Registre estadístic de territori com a base per a la creació d'un sistema de georeferenciació estadística del territori (apt. 4), i la inclusió de les variables de sexe i edat, d'acord amb el que estableix la normativa vigent, en la informació que s'incorpori a les estadístiques amb vista al seu desplegament i la seva elaboració i difusió quan siguin d'interès de la Generalitat (apt. 5).

Els diputats sol·licitants situen els seus dubtes en els apartats 3 i 5, que són els que passarem a examinar tot seguit. Afegeixen també un altre retret d'inconstitucionalitat, que projecten genèricament sobre tot el precepte i que coincideix amb la crítica que també formulen en relació amb els articles 23 bis, 24, 25 i 26 del mateix Projecte, que es fonamenta en el fet que no s'estableixen mecanismes generals de garantia i protecció dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició (coneguts com a drets ARCO). Un tractament homogeni i sistematitzat d'aquest segon dubte aconsella que l'analitzem juntament amb els altres quatre preceptes als quals s'imputa l'esmentat vici d'inconstitucionalitat, motiu pel qual ens remetem a allò que direm en la lletra F d'aquest fonament jurídic.

Centrant-nos, doncs, en l'examen dels apartats 3 i 5, la petició sosté que la incorporació de l'esmentada informació a les estadístiques, «al omitir en su formulación la conformidad con el principio de minimización previsto tanto en la normativa de protección de datos como en el Reglamento como una condición de ineludible cumplimiento para que la información –incluyendo los datos personales– pueda ser traspasada para su utilización con fines estadísticos desde archivos y registros administrativos, conculca el mencionado principio».

Sobre això, ja podem avançar que, al nostre parer, no hi ha res que permeti interpretar que aquests dos apartats de l'article 6 del Projecte de Llei possibilitin actuacions que contradiguin el principi de minimització, entès en un doble sentit: d'una banda que les dades han de ser adequades, pertinents i limitades a allò necessari en relació amb els fins per als quals són tractades (art. 6.1.c Directiva 95/46/CE i 5.1.c Reglament [UE] 2016/679), i, d'una altra, que en el tractament s'ha de garantir que es redueixi al mínim el risc d'identificació dels interessats a través de mesures tècniques i organitzatives, com ara, la pseudonimització de les dades (art. 25.1 i 89.1 del Reglament esmentat). Es tracta, doncs, d'un principi propi i específic de la protecció de dades personals. És en aquesta línia que la jurisprudència constitucional, tot i que sota la denominació de principi de congruència i racionalitat en la utilització de les

dades, exigeix que hi ha d'haver una necessària connexió entre la informació personal que es demana i tracta informàticament i els objectius legítims per als quals se sol·licita (STC 202/1999, FJ 4).

Legislativament, el principi de minimització el trobem recollit amb caràcter orgànic i, per tant, aplicable directament a Catalunya, a l'article 4.1 LOPD, d'acord amb el qual «[l]es dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut». Coherentment amb això anterior, l'apartat 5 del mateix article 4 estableix que les dades s'han de cancel·lar quan hagin deixat de ser necessàries o pertinents per a la finalitat per a la qual han estat recollides o registrades. A més, entès l'esmentat principi com a garantia de la noidentificació dels interessats, l'article 17.4 LECat, modificat precisament per l'article 24 del Projecte de llei que estem dictaminant, que serà examinat posteriorment, ja preveu l'aplicació de tècniques que garanteixin l'anonimat en la comunicació d'informació relativa a dades personals.

Així, doncs, l'omissió que la sol·licitud imputa als apartats 3 i 5 de l'article 6 del Projecte no pot interpretar-se com una contravençió o conculcació del principi de minimització, ni tampoc del de seguretat jurídica que, addicionalment, també s'estima infringit. Ans al contrari, com afirmen els mateixos diputats sol·licitants, estem davant una matèria que incideix sobre el dret fonamental dels ciutadans a la protecció de les seves dades, motiu pel qual –afegim nosaltres– les prescripcions que garanteixen el seu contingut essencial s'han de regular per llei orgànica (art. 81.1 CE).

En fi, atès que la Llei orgànica 15/1999 ja formula la submissió de la recollida i el tractament de les dades personals al principi de congruència, racionalitat o minimització en el seu article 4, n'hi ha prou amb la garantia que deriva d'aquest precepte orgànic per concloure que, tant en la incorporació a les estadístiques d'informació procedent d'arxius i registres administratius com en la necessitat que la informació inclogui les variables de sexe i edat, no es contravenen sinó que es respecten les condicions bàsiques de l'exercici del dret de protecció de dades de caràcter personal. Més encara quan, com acabem de veure, el mateix Projecte de llei recull el segon vessant del principi de minimització a través de l'exigència que la comunicació de la informació relativa a dades personals de persones físiques es faci de manera anonimitzada (art. 17.4 LECat modificat per l'article 24 del Projecte de llei).

En conseqüència, els apartats 3 i 5 de l'article 6 del Projecte de llei no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut. Quant a aquest article, ens remetem, a més, al que puguem dir després, en la lletra F, en examinar-lo des de la perspectiva de les garanties i la protecció dels drets ARCO.

C) L'apartat 2 de l'article 12 del Projecte de llei, que regula els programes anuals d'actuació estadística per mitjà dels quals s'executa el Pla estadístic de Catalunya 2017-2020, disposa que aquests programes estableixen la descripció tècnica de les actuacions estadístiques que s'han de dur a terme en compliment dels objectius i els preceptes d'aquesta norma durant l'any que comprenen. Regula també el contingut de les fitxes descriptives de les actuacions estadístiques en les quals «s'han de fixar, sempre que sigui possible, els organismes responsables i col·laboradors de l'actuació, una ressenya descriptiva de l'actuació, les principals variables sobre les quals cal obtenir resultats, els fitxers i registres administratius i estadístics als quals cal accedir per a la producció de l'estadística i un calendari precís de difusió de resultats».

En aquest cas, el dubte que planteja la sol·licitud se centra en el fet que el precepte «no exige la constancia en los mismos [*es refereix als programes anuals*] de la información y los mecanismos necesarios para su evaluación y su control de conformidad con la normativa estadística y de protección de datos personales (descripción de los organismos responsables y colaboradores, reseña de las actuaciones, principales variables, ficheros administrativos) en todo caso y sin excepción alguna». Consi-

dera, concretament, que «[a]l prever que solamente se indicarán tales circunstancias cuando sea posible se deja en manos de los organismos responsables del tratamiento de los datos personales afectados por la ejecución del plan estadístico el cumplir o no con unos mínimos controles preventivos del tratamiento adecuado de los datos personales». A parer seu, la constància de l'esmentada informació és la que permetria, sense necessitat d'esforços injustificats, el control de l'adequat tractament de les dades personals implicades, tant per part del poder executiu com del poder legislatiu i, si s'escau, dels ciutadans afectats.

Per tal d'escatir l'abast i els objectius del precepte que ara examinem, pot ser útil analitzar la seva tramitació parlamentària i, singularment, la inclusió de l'expressió «sempre que sigui possible» que ara es qüestiona, atès que aquest incís no figurava en la primera versió del Projecte de Llei que es va presentar al Parlament.

En efecte, la redacció inicial de l'article 12.2, pràcticament en els mateixos termes que l'article 17.2 de la Llei 13/2010, del Pla estadístic de Catalunya 2011-2014, era molt genèrica, en el sentit que se circumscribia a assenyalar els trets principals dels programes anuals d'actuació estadística en disposar que «estableixen la descripció de les actuacions estadístiques que s'han de dur a terme, en compliment dels objectius i els preceptes d'aquesta llei, durant l'any que abasten. En les actuacions de producció estadística s'han de fixar les principals variables sobre les quals cal obtenir resultats i també el calendari indicatiu de difusió de resultats».

En canvi, la dicció actual que ara examinem i, assenyaladament, l'expressió de referència són fruit de la recomanació per la ponència d'un text transaccional a les esmenes núm. 19 i 20 presentades, respectivament, pels grups parlamentaris de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent i Catalunya Sí que es Pot (BOPC 243, de 25 d'octubre de 2016). En ambdues esmenes es proposava un redacció alternativa a la inicial per tal que s'hi detallés, s'entén que com a garantia addicional, la descripció tècnica de les actuacions estadístiques, amb la proposta en una d'aquestes d'introduir el concepte de fitxa descriptiva com també la informació que havia de contenir. En cap dels textos d'esmena presentats, però, hi figurava l'incís «sempre que sigui possible», que, com hem indicat, va ser incorporat de bell nou.

Partint del que hem exposat, per tal de pronunciar-nos sobre els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats, pertoca examinar si el fet que la informació a la qual es refereix el precepte només hagi de constar «sempre que sigui possible» implica la vulneració del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal de l'article 18.4 CE, en relació amb el control del tractament d'aquestes dades. Aquesta vulneració, malgrat la referència que fa la sol·licitud al poder legislatiu i executiu com a possibles actors, l'hem de considerar circumscrita a l'àmbit dels ciutadans que es puguin veure afectats, per tal com són els titulars del dret fonamental concernit.

A saber, la possibilitat que, a priori i en no fer cap distinció, l'incís examinat permetés que no constés algun dels ítems en la fitxa descriptiva ens planteja dubtes respecte de la limitació a l'exercici dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició. En concret, aquests dubtes derivarien, sobretot, del fet que els organismes que consten com a responsables de l'actuació estadística són també els responsables de la formació o creació d'aquests fitxers i els que decideixen sobre la finalitat, el contingut i l'ús del tractament de les dades (art. 2.d del Decret 143/2010, del Registre de fitxers estadístics i de les cessions de dades sotmeses a secret estadístic).

Segons ha quedat dit al principi d'aquest fonament jurídic, cal recordar que la jurisprudència constitucional ha assenyalat que la possibilitat de conèixer l'existència dels fitxers automatitzats d'una administració pública, els fins i els òrgans i les entitats responsables, quan hi consten dades personals d'un ciutadà, «son [facultats] absolutament necessàries para que los intereses protegidos por el art. 18 CE, y que dan vida al derecho fundamental a la intimidad, resulten real y efectivamente protegidos. Por ende, dichas facultades de información forman parte del contenido del

derecho a la intimidad, que vincula directamente a todos los poderes públicos, y ha de ser salvaguardado por este Tribunal, haya sido o no desarrollado legislativamente» (STC 254/1993, FJ 7). En el mateix sentit, la STC 290/2000 afirma que, per fer efectiu el contingut del dret fonamental a la protecció de dades consistent en «los derechos que corresponden al afectado a consentir la recogida y el uso de sus datos personales y a conocer los mismos», és indispensable el reconeixement «del derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué finalidad, así como el derecho a oponerse a esa posesión y uso exigiendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de tales datos» (FJ 7).

L'anterior vol dir, com ja hem posat de manifest, que el desconeixement per part de la persona afectada de quin és l'òrgan responsable del fitxer estadístic que conté dades de caràcter personal pot suposar la vulneració dels drets d'accés, rectificació, oposició i cancel·lació, malgrat la modulació que, com també hem dit, poden tenir aquests drets per les característiques pròpies de l'activitat estadística i la seva finalitat d'interès general (art. 4.5 LOPD). Fem notar respecte d'això que les actuacions estadístiques incloses en un programa anual d'actuació es declaren estadístiques d'interès de la Generalitat i tenen la consideració d'oficials (art. 16.2 del Projecte de llei).

Ara bé, cal tenir molt present que el precepte que estem analitzant, en tenir com a objecte la definició i el contingut dels programes anuals d'actuacions estadístiques, se situa en un estadi anterior al de l'efectiva formació o creació del fitxer estadístic que, si s'escau, contindrà les dades de caràcter personal susceptibles de control per part de la persona interessada. És per aquesta raó que, a diferència del que sosté la sol·licitud, podem avançar que l'eventualitat que, en un determinat programa no constessin tots els continguts de la fitxa descriptiva de l'actuació no implicaria, *per se*, l'absència de «unos mínimos controles preventivos del tratamiento adecuado de los datos personales».

Això és així perquè, si bé és cert que la completesa de la fitxa descriptiva de l'actuació dóna notícia de l'abast, els objectius, les característiques i els responsables de la producció estadística d'interès de la Generalitat i, en conseqüència, pot aportar informació sobre la tipologia de dades que, en un futur, poden ser objecte de tractament, no té, en canvi, un impacte directe en relació amb el dret protegit per l'article 18.4 CE. En efecte, el reconeixement d'aquest dret fonamental es troba condicionat a l'existència d'una informació relativa a persones físiques identificades o identificables (art. 3.a LOPD), que és tractada i organitzada en un fitxer, sense que, per tant, a través del contingut d'una norma d'abast programàtic, com és l'article que ara examinem, es pugui incórrer en una pretesa desprotecció a priori i en abstracte.

Però és que, a més, l'article 14.3 del mateix Projecte de llei exigeix que, en els projectes tècnics de les actuacions estadístiques, hi constin, amb caràcter preceptiu, totes les circumstàncies que l'article 12.2 fa dependre del fet que «sigui possible», per tal que les esmentades actuacions siguin incloses en el corresponent programa anual.

En concret, per tal que la nova actuació estadística pugui ser incorporada al programa, l'article 14.3 disposa que, entre el contingut mínim del projecte tècnic, hi ha de constar, pel que ara interessa atesa la seva correspondència amb l'article 12.2, la informació relativa a: la indicació de l'àmbit i subàmbit d'activitat estadística al qual va associada (lletra *a*); el nom dels organismes responsables d'executar i difondre l'actuació, i també dels col·laboradors (lletra *b*); la indicació de les variables o els grups de variables principals que es pretén mesurar (lletra *d*), i l'establiment dels terminis en què s'obtidran els resultats estadístics i el sistema amb què es difondran (lletra *e*), així com els arxius i registres administratius que es preveu utilitzar (lletra *h*).

És per aquest motiu que no s'arriba a copsar en quins supòsits no seria possible incloure en la fitxa descriptiva de l'actuació una informació que ja s'ha hagut de pro-

porcionar amb caràcter de requisit ineludible a l'efecte de la inclusió de les actuacions estadístiques en els programes anuals.

D'acord amb el que hem exposat, l'opció que introdueix l'incís «sempre que sigui possible», en el sentit que en els programes puguin no constar algun dels ítems de la fitxa descriptiva de les actuacions estadístiques, és inoperant i més aviat pot provocar una manca de claredat en el Projecte de Llei dictaminat que, tot i això, no arriba a afectar el principi constitucional de la seguretat jurídica. En efecte, els dubtes que pot crear l'expressió analitzada no arriben a l'extrem de generar en els destinataris de la norma «una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento» (STC 181/2016, de 20 d'octubre, FJ 4), ja que una interpretació integrada amb l'article 14 del mateix Projecte de Llei permet corregir aquesta inicial incoherència, restant així inoperant el condicionament que deriva de l'incís examinat.

Arribats a aquest punt, tal com aquest Consell ja ha tingut ocasió d'expressar (DCGE 20/2013, de 19 de desembre, FJ 6), els dictàmens sobre els projectes i les proposicions de llei sotmesos a l'aprovació del Parlament, en tant que tenen per objecte textos que encara no constitueixen normes jurídiques, poden incloure observacions, per si el legislador considera convenient introduir, en el tràmit d'esmenes subsegüents al Dictamen (art. 120 RPC), algun canvi de millora. Aquestes observacions en absolut poden arribar a expressar criteris d'oportunitat o de conveniència, que són vedats al Consell en la seva funció dictaminadora (art. 2.2 de la Llei 2/2009).

En definitiva, entenem que, en el present cas, l'incís «sempre que sigui possible» de l'article 12.2 del Projecte de llei, tot i que no ofereix dubtes de constitucionalitat ni d'estatutarietat per les raons indicades, és innecessari per inoperant alhora que pot generar una certa confusió que deriva de la manca d'encaix, per no dir incompatibilitat, amb l'article 14.3 del mateix Projecte de llei. Per tant, per donar més claredat a l'esmentada norma, recomanem la supressió de l'incís citat.

D) Tot seguit examinarem l'article 24 del Projecte de llei, que modifica l'article 17 LECat i que estableix com a font prioritària de les estadístiques d'interès de la Generalitat els arxius i els registres administratius i estadístics disponibles (apt. 1). Per tal de facilitar el compliment de l'anterior, es preveu que l'expedient de creació o modificació dels dos primers facin explícita aquesta finalitat estadística, juntament amb les que els siguin pròpies i específiques (apt. 2). A més, es faculta l'Idescat per accedir als esmentats arxius i registres administratius, fins i tot als tributaris, dels departaments de la Generalitat, els organismes autònoms, les entitats de dret públic i les empreses que en depenguin per fer-ne ús amb finalitats exclusivament estadístiques (apt. 3). Es preveu la tècnica de l'anonimització en la comunicació de la informació sobre les dades de caràcter personal (apt. 4) i s'indica que el projecte d'utilització de les dades existents en els arxius i en els registres administratius amb finalitats estadístiques s'ha de tramitar com un projecte estadístic (apt. 5).

Els dubtes dels peticionaris se centren específicament en l'apartat 4 que diu literalment: «[l]a comunicació de la informació relativa a dades personals de persones físiques s'ha de fer de manera anonimitzada, llevat dels casos en què la finalitat estadística ho requereixi, en els quals s'han d'aplicar tècniques que no permetin a terceres parts la identificació de les persones afectades».

Els retrets que s'hi formulen es fonamenten en el fet que la comunicació de les dades personals contingudes en fitxers i arxius administratius no es condiona «a su imprescindible necesidad para los fines estadísticos, ni se prevé que dicha comunicación se produzca solamente cuando conforme a criterios técnicos y estadísticos objetivos no sea posible realizar las actuaciones estadísticas sin necesidad de realizar la correspondiente comunicación de los datos personales». La sol·licitud formula, a més, una altra objecció general a tot l'article, que coincideix, una vegada més, amb el que també planteja en relació amb els articles 6, 23 bis, 25 i 26, és a dir, que

«omite la inclusión de cualquier mecanismo de control y garantía de los derechos ARCO o el derecho al olvido», que analitzarem més endavant, en la lletra F.

Dit això, hem de començar recordant que la cessió o comunicació de dades, entesa com aquell tractament que suposa la seva revelació a una persona diferent de la interessada, es troba regulada en els articles 11 i 12 LOPD. Aquests preceptes disposen que és imprescindible el consentiment previ de l'afectat en l'esmentada comunicació i, en la mateixa línia, el Tribunal Constitucional (STC 292/2000, FJ 13) ha afirmat que la cessió de les dades a un tercer per procedir a un tractament amb fins diferents dels que van originar la seva recollida, encara que puguin ser compatibles (art. 4.2 LOPD), suposa una nova possessió i un nou ús que requereix el consentiment de la persona interessada. Tanmateix, hi ha supòsits en els quals no s'exigeix aquest consentiment, com és el cas, rellevant als efectes del present Dictamen, que la cessió es realitzi entre administracions públiques amb finalitats estadístiques (art. 11.2.e LOPD).

En aquest mateix sentit, l'article 21.1 LOPD prohibeix la comunicació de les dades personals recollides o elaborades per una administració per a l'acompliment de les seves atribucions a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o que versin sobre matèries distintes. Amb tot, convé retenir, una vegada més, que el mateix precepte n'exceptua, entre d'altres, les comunicacions que tenen per objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats estadístiques.

Passant ja a l'examen de la crítica que la sol·licitud formula en relació amb la vulneració del principi del degut i adequat tractament de les dades personals i el de minimització, ens hem de remetre a les consideracions que hem efectuat en les lletres A i B d'aquest mateix fonament jurídic, a propòsit, d'una banda, de si l'article 3 del Projecte de llei vulnera la Constitució perquè no inclou el primer dels principis esmentats i, d'una altra, de si els apartats 3 i 5 de l'article 6 incorren en inconstitucionalitat perquè no es refereixen al principi de minimització.

En efecte, tant la comunicació de la informació relativa a dades personals com els principis que la presideixen són matèries pròpies del règim jurídic de la protecció de dades, de manera que la seva seu adequada és la LOPD i les normes que la desenvolupen i, per tant, no pertoca la seva reiteració i reproducció en un projecte de llei com el que ara ens ocupa. Certament, com dèiem, l'article 4 LOPD és la norma que garanteix allò que, segons la sol·licitud, l'article 17 LECat (modificat per l'article 24 del Projecte de llei) ha omès. És a dir, aquell precepte orgànic ja disposa que les dades de caràcter personal «només poden ser recollides per al compliment de finalitats determinades, explícites i legítimes»; que «no es poden fer servir per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades han estat recollides», i, més específicament, pel que aquí ens interessa, que «[n]o es considerarà incompatible el tractament posterior d'aquestes amb finalitats [...] estadístiques [...]». I, respecte del principi del degut i adequat tractament, ja hem dit que és consubstancial a qualsevulla activitat administrativa, en el sentit que sempre i en tot cas s'han de tractar en la forma que determina la legislació orgànica en matèria de protecció de dades. Tot això, sense perdre de vista que el mateix precepte qüestionat ja incorpora el principi de minimització, en exigir amb caràcter general que la comunicació de la informació sobre les dades sigui anonimitzada i, per tant, que no se'n pugui identificar el titular.

En conclusió, l'article 24 del Projecte de llei, en la modificació que efectua de l'apartat 4 de l'article 17 LECat, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut. Des de la perspectiva de les garanties i la protecció dels drets ARCO, aquest mateix precepte serà examinat en la lletra F.

E) L'article 24 bis del Projecte afegeix un nou article 21 bis a la LECat, d'acord amb el qual l'estadística oficial ha de respondre a les necessitats de les institucions, els centres de recerca, les empreses i el públic en general. Estableix també els principis als quals s'ha d'adequar la difusió de les estadístiques oficials, que concreta en

els de rellevància; precisió i fiabilitat; oportunitat i puntualitat; coherència i comparabilitat, i accessibilitat i claredat.

Els sol·licitants denuncien que, a diferència del que fa el Reglament (CE) 223/2009, el nou article 21 bis «no añade [...] a los criterios de la estadística el de conformidad con el secreto estadístico y con la normativa de protección de datos personales, creando la intolerable inseguridad jurídica sobre la sumisión de los poderes públicos que componen el Sistema de Estadística de Cataluña a dicho principio».

Respecte dels dubtes plantejats, cal recordar, en primer lloc, que el dret de la Unió no és paràmetre de constitucionalitat, com ja s'ha posat de manifest en el fonament jurídic anterior en tractar l'article 23 del Projecte de Llei, per la qual cosa donem per reproduïda l'argumentació que hi hem efectuat.

En segon lloc, hem de refusar també que el nou article 21 bis generi «la intolerable inseguridad jurídica» que allega la petició. Efectivament, és del tot evident que el secret estadístic el regula, de forma detallada, el capítol IV de la mateixa Llei que ara es modifica. En concret, entre altres aspectes del seu règim jurídic, estableix el deure de guardar secret, fins i tot després que les persones obligades ja no desenvolupin llurs activitats professionals o deixin d'estar vinculades als òrgans que fan o tenen estadístiques (art. 24 i 31 LECat); preveu l'obligació de destruir les dades que serveixin per a la identificació immediata de les persones informants quan ja no calgui conservar-les per al desenvolupament de les estadístiques programades, les quals, en tot cas, han d'ésser guardades sota clau, precinte o disposició especial (art. 27 LECat); enumera els casos que no queden emparats pel secret estadístic (art. 28 LECat), i reconeix també el dret de les persones interessades a accedir a llurs dades personals que figuren en els directoris estadístics i a obtenir la rectificació dels errors que continguin (art. 29 LECat). En darrer lloc, pel que fa als danys que pugui causar la vulneració del secret, n'estableix la responsabilitat administrativa, sens perjudici de les responsabilitats civils i penals que puguin ser també exigibles (art. 33 LECat).

En el mateix sentit, però en relació amb l'àmbit material de la protecció de dades de caràcter personal, el deure de secret també resta garantit per l'article 10 LOPD, segons el qual els responsables dels fitxers i els que intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal tenen el deure de secret i el de guardar-les. Igualment determina, gairebé amb les mateixes paraules que la LECat, que es tracta d'obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable.

De fet, com hem anat dient de forma reiterada al llarg d'aquest fonament jurídic, la Llei orgànica 15/1999 és la norma que desenvolupa el contingut essencial del dret de tota persona a disposar de les seves dades i també de tot allò que afecta la recollida, el tractament i la difusió de les dades pròpies de les actuacions estadístiques. En efecte, l'activitat estadística, quan recau sobre dades personals i encara que la seva finalitat no sigui la difusió o la publicitat de la identitat d'aquestes, ha de respectar les disposicions que amb caràcter general i preferent estableix la LOPD. És per això que hem de recordar novament que els principis que inspiren l'esmentada Llei orgànica regeixen també l'activitat estadística en allò que respecta a les dades de caràcter personal; principis, d'altra banda, que s'han de tenir en compte en la interpretació i aplicació de les normes que regulen aquest sector material.

L'anterior ens permet concloure que el fet que el precepte dictaminat no faci cap referència al criteri de conformitat amb el secret estadístic no vulnera la Constitució ni l'Estatut, ja que queda a bastament garantit per la mateixa LECat i també per la LOPD.

En conseqüència, l'article 24 bis del Projecte de Llei, en l'addició que efectua de l'article 21 bis LECat, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

F) Durem a terme, en darrer lloc, l'examen conjunt dels articles 23 bis, 25 i 26 del Projecte de Llei, als quals afegirem els articles 6 i 24, tractats anteriorment, per

analitzar-los ara des de la perspectiva de si ometen controls i garanties dels anomenats drets ARCO.

Per tal d'iniciar aquest examen, exposarem breument el seu contingut, llevat del dels esmentats articles 6 i 24, que ja hem descrit en les lletres B i D d'aquest mateix fonament jurídic, amb motiu de l'anàlisi que hem fet en relació amb si incorrien en inconstitucionalitat per omissió del principi de minimització i del secret estadístic, respectivament.

L'article 23 bis del Projecte de llei introdueix un nou article, el 10 bis, a la Llei 23/1998, on es regula l'accés, la utilització i la integració dels registres administratius a càrrec de la Generalitat. Amb aquesta finalitat, fixa diverses funcions de l'Idescat en relació amb els esmentats registres i arxius administratius susceptibles d'aprofitament estadístic i preveu que l'accés que hi té ha d'ésser exclusivament per fer-ne ús amb finalitats estadístiques i amb garantia de l'ús de la informació d'acord amb els principis d'independència professional i de confidencialitat estadística.

Per la seva banda, l'article 25 afegeix un nou article 23 bis a la Llei 23/1998, relatiu a la creació del Registre de fitxers estadístics, el qual conté l'inventari dels fitxers amb finalitats exclusivament estadístiques, referit a persones físiques i jurídiques, que les institucions i els òrgans del Sistema Estadístic de Catalunya creïn o disposin exclusivament per elaborar estadístiques d'interès de la Generalitat. L'esmentat Registre, que és públic, es troba adscrit a l'Idescat, que és l'organisme responsable de gestionar-lo i custodiar-lo.

A l'últim, l'article 26 modifica l'article 30 de la Llei 23/1998, per tal de reconèixer a l'Idescat i a les institucions i els òrgans del Sistema Estadístic de Catalunya l'activitat impulsora i facilitadora de la utilització de la informació estadística disponible. Enumera els subjectes i els organismes que poden accedir a les dades confidencials amb finalitats científiques emparades pel secret estadístic i encarrega al Govern la determinació per decret del procediment d'autorització per accedir a les dades, complint una sèrie de requeriments.

La sol·licitud denuncia que aquests cinc preceptes ometen la inclusió de mecanismes de control, garantia i protecció dels drets ARCO i oblit de les dades personals.

Sobre això, hem de començar recordant, novament, que la jurisprudència constitucional insisteix, precisament, en el fet que la garantia del dret a la intimitat i, més específicament, a la protecció de dades de caràcter personal es tradueix en un dret de control sobre les dites dades, l'anomenada llibertat informàtica definida com el dret a controlar l'ús de les dades inserides en un programa informàtic (STC 254/1993, FJ 7). Es tracta d'un dret que depassa allò que constitueix l'àmbit estrictament estadístic i que, per tant, la seva regulació i les garanties del seu exercici cauen plenament en el règim del dret fonamental a la protecció de dades.

En el marc normatiu destaca, segons ha quedat dit, la LOPD, dictada precisament en desenvolupament de l'article 18.4 CE, que, en el títol II rubricat «Principis de la protecció de dades» inclou un seguit de previsions que obliguen el responsable del fitxer a adoptar les mesures tècniques i organitzatives que garanteixin la seguretat de les dades i n'evitin l'alteració, la pèrdua, el tractament o l'accés no autoritzat (art. 9); imposen el deure de secret professional (art. 10), i impedeixen la transmissió de les dades personals que puguin estar emmagatzemades sense consentiment de la persona interessada (art. 11).

Així mateix, dedica el títol III als drets de les persones a la protecció de les seves dades, entre els quals cal destacar la detallada regulació que fa del dret d'accés, respecte del qual, entre altres garanties per al seu exercici, estableix la possibilitat de sol·licitar, de forma gratuïta, la informació sobre les dades que consten en el fitxer, tot obrint un ventall molt ampli de formes d'accés (art. 15). Amb igual detall, l'article 16 regula els drets de rectificació i de cancel·lació, obligant el responsable del fitxer a facilitar l'exercici d'aquests drets en el termini de deu dies.

Les anteriors garanties es completen amb la previsió d'un procediment específic a través del qual s'han d'exercitar els drets d'oposició, accés, rectificació o cancel·la-

ció (art. 17 i 18), que troba el seu desenvolupament en el Reial decret 1720/2007 (art. 23 a 36). A més, cal recordar novament que, segons ja ha quedat dit en l'examen de l'article 3 del Projecte de Llei, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades té atribuïda la funció de vetllar pel compliment de les disposicions de la LECat relatives a la recollida de dades estadístiques i al secret estadístic, com també la d'adoptar les mesures corresponents per garantir les condicions de seguretat dels fitxers constituïts amb finalitats exclusivament estadístiques (art. 5.d Llei 32/2010).

Ultra això, pel que fa específicament a l'article 17 LECat, modificat per l'article 24 del Projecte de Llei, podem afegir també que, com hem vist en examinar el seu apartat 4, el mateix precepte estableix com a regla general l'anonimització de la informació relativa a les dades personals de les persones físiques que es comunica «llevat dels casos en què la finalitat estadística ho requereixi, en els quals s'han d'aplicar tècniques que no permetin a terceres parts la identificació de les persones afectades». Precisament, la finalitat del procés d'anonimització és la protecció de la privacitat, evitant la identificació de les persones. En aquest supòsit, doncs, en la mesura que la persona interessada no sigui identificada ni sigui possible la seva identificació, el dret fonamental a la protecció de dades personals no es veuria afectat i, en conseqüència, tampoc tindria raó de ser l'exercici dels drets ARCO.

Finalment, respecte de l'article 25 del Projecte de Llei, que també es qüestiona, hem de posar en relleu que, precisament, preveu un instrument que té com a finalitat facilitar l'accessibilitat i la transparència de la informació estadística, i, per tant, afavoreix el control de les dades que s'hi contenen. En efecte, regula el Registre de fitxers estadístics, que es configura com a registre públic en el qual, l'Idescat, d'ofici, insta la inscripció de tots els fitxers estadístics que es creen en el marc de les actuacions anuals (art. 11 Decret 143/2010), i que permet que qualsevol persona física o jurídica a la qual s'ha demanat informació pugui conèixer l'abast de les dades sol·licitades per a cada fitxer, ja que hi consta la seva descripció.

Així doncs, les consideracions efectuades permeten concloure que la manca de referència expressa als mecanismes generals de garantia i de protecció dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació, oposició i oblit que la sol·licitud atribueix als articles 6, 23 bis, 24, 25 i 26 i, per extensió, a tot l'articulat de Projecte de Llei no implica l'establiment de cap mena de límit a l'exercici dels drets precitats, ni es tracta d'una regulació que faci impracticable el dret fonamental a la protecció de dades o ineficax la garantia que la Constitució li atorga (STC 292/2000, FJ 11). Ans al contrari, en el cas que ens ocupa, els drets ARCO resten completament preservats per les previsions que conté la legislació sobre protecció de dades, tenint en compte que, a més, com ja hem posat de manifest, poden ser objecte d'una certa modulació atesa la finalitat d'interès general de l'activitat estadística, en consonància també amb el que preveu la normativa europea.

En conseqüència, els articles 6, 23 bis (en l'addició de l'art. 10 bis LECat), 24 (en la modificació de l'art. 17 LECat), 25 (en l'addició de l'art. 23 bis LECat) i 26 (en la modificació de l'art. 30 LECat) del Projecte de Llei no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

Conclusions

Primera. Els articles 3 i 6; l'article 20 bis, en l'addició de l'article 7 bis LECat; l'article 23, en l'addició dels apartats 2 i 3 de l'article 9 bis LECat; l'article 23 bis, en l'addició de l'article 10 bis LECat; l'article 24, en la modificació de l'article 17 LECat; l'article 24 bis, en l'addició de l'article 21 bis LECat; l'article 25, en l'addició de l'article 23 bis LECat, i l'article 26, en la modificació de l'article 30 LECat, del Projecte de Llei del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la Llei 23/1998, d'estadística de Catalunya, no vulneren la Constitució ni l'Estatut.

Aprovada per unanimitat.

Segona. L'apartat 2 de l'article 12 del Projecte de Llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut, si bé es recomana la supressió de l'incís «sempre que sigui possible», d'acord amb el raonament exposat en el fonament jurídic quart, lletra C.

Aprovada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

Certifico que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 1 de desembre de 2016

Vist i plau

El president, Joan Egea Fernández
