

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament respecte un projecte sobre violència domèstica i de gènere i la seva adequació a les mesures de protecció de dades de caràcter personal

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'alcalde de l'Ajuntament que fa la consulta, en el qual es sol·licita el parer de l'Agència en relació amb l'adequació a la normativa sobre protecció de dades, del treball realitzat en el marc del Protocol de violència domèstica i de gènere aprovat per l'Ajuntament l'any 2005.

En l'escrit s'informa que l'Ajuntament ha elaborat una base de dades de casos de violència vers les dones, com a eina que ha de complimentar el treball en xarxa que es realitza en el marc del protocol citat. La consulta demana el parer de l'Agència sobre "l'adequació de les mesures de protecció de dades de caràcter personal contemplades en aquest projecte". La consulta s'acompanya del Projecte de Registre de víctimes de violència domèstica i de gènere de 2009 (en endavant, Projecte de Registre), i d'un informe de la Secretaria de l'Ajuntament.

Analitzada la consulta, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el següent dictamen,

I

(...)

II

La consulta s'emmarca en el "Protocol de violència domèstica i de gènere" aprovat per l'Ajuntament l'any 2005, en el qual es fa referència, entre d'altres, als diferents serveis que presten i les actuacions que poden realitzar els serveis socials municipals, el CAP de salut, els jutjats i els serveis d'assistència jurídica, o els cossos policials, en relació amb la violència de gènere i l'atenció a les persones afectades. En la consulta també s'informa que l'Ajuntament "ha elaborat una base de dades de casos de violència vers les dones", com a eina per a complimentar el treball en xarxa que es realitza en el marc del Protocol de 2005, citat.

Tal i com s'explicita en la consulta i "per tal d'iniciar el procediment per a la seva implementació", es demana el parer de l'Agència respecte l'adequació de les mesures de protecció de dades de caràcter personal previstes. La consulta afegeix que el dictamen de l'Agència ha de permetre les modificacions necessàries per al compliment de la legislació i/o verificació de les mesures contemplades en el projecte per tal d'avançar en l'atenció integral i global de les víctimes de violència, des dels diferents serveis i agents implicats en la seva atenció.

Plantejada la consulta en aquests termes, en aquest dictamen es farà la corresponent valoració des de la perspectiva de la protecció de dades personals, tenint en compte la

informació aportada per l'Ajuntament, que consisteix en l'informe de la Secretaria de l'Ajuntament, així com, principalment, en el text del Projecte Registre de víctimes de violència domèstica i de gènere (2009). Es tindrà en compte el text del Protocol de l'Ajuntament, de 2005, esmentat.

Com a punt de partida hem de situar el marc normatiu rellevant en relació amb l'actuació de l'Ajuntament en l'àmbit dels serveis socials, i més en concret, en relació amb les actuacions en matèria de violència domèstica i de gènere.

En relació amb les competències municipals, cal citar en primer lloc la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que disposa en el seu article 25.2 que el Municipi exercirà en tot cas, competències, en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats autònomes en diverses matèries, entre d'altres, la prestació dels serveis socials (article 25.2.k) de la Llei 7/1985). L'apartat 3 del mateix article disposa que només la llei determina les competències municipals en les matèries enunciades en el dit article 25, de conformitat amb els principis establerts en l'article 2 de la mateixa llei, el qual esmenta els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans. L'article 26 de la mateixa Llei 7/1985, disposa que els municipis per sí o associats hauran de prestar, en tot cas, una sèrie de serveis, que es van incrementant en funció del nombre d'habitants. Als municipis amb més de 20.000 habitants, els correspon també la prestació de serveis socials.

De la mateixa manera, i pel que fa a Catalunya, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, disposa que el municipi té competències pròpies en matèria de prestació dels serveis socials (article 66.3.k) del Decret legislatiu), i que els municipis amb una població superior als vint mil habitants, han de prestar, a més d'altres serveis, els corresponents als serveis socials (article 67.c) del Decret legislatiu).

Els municipis poden tenir competències en l'àmbit de la prestació de serveis socials, i als municipis que, com el que formula la consulta, tenen una població de més de 20.000 habitants, els correspon exercir la prestació de serveis socials.

La Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, també preveu la competència dels municipis, en concret, els de població superior als vint mil habitants, en matèria de serveis socials. Segons l'article 31 correspon als municipis, entre d'altres, crear i gestionar els serveis socials necessaris, tant propis com delegats per altres administracions, d'acord amb la Cartera de serveis socials; establir els centres i serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials bàsics; elaborar plans d'actuació en matèria de serveis socials; col·laborar amb l'administració de la Generalitat en l'exercici de les funcions d'inspecció i control en matèria de serveis socials, complir les funcions pròpies dels serveis socials bàsics, o promoure la creació dels centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials especialitzats i gestionar-los, en coordinació amb l'Administració de la Generalitat i l'ens local supramunicipal corresponent, d'acord amb la Cartera de serveis socials.

Segons l'article 15 de la Llei 12/2007, el sistema públic de serveis socials s'estructura en serveis socials bàsics i en serveis socials especialitzats.

Respecte els “serveis socials bàsics”, l’article 16 de la mateixa llei els defineix com “el primer nivell del sistema públic de serveis socials”, i afegeix que inclouen els equips bàsics, els serveis d’ajuda a domicili i de teleassistència i els serveis d’intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents. L’article 17 de la mateixa llei disposa que corresponen als serveis socials bàsics, entre d’altres, aplicar protocols de prevenció i d’atenció davant de maltractaments a persones dels col·lectius més vulnerables, i coordinar-se amb els serveis socials especialitzats. Aquests “serveis socials especialitzats”, que venen definits en els articles 18 i 19 de la Llei 12/2007, s’organitzen atenent a la tipologia de les necessitats, per tal de donar resposta a situacions i necessitats que requereixen una especialització tècnica o la disposició de recursos determinats.

Aquesta distinció entre serveis socials bàsics i especialitzats la trobem també en el Decret 151/2008, de 29 de juliol, que aprova la Cartera de Serveis Socials 2008-2009, en què s’inclou un llistat de prestacions que s’elabora a partir del catàleg de serveis i prestacions socials annexat a la Llei 12/2007. El Decret citat agrupa les actuacions en relació amb les “Dones en situació de violència masclista i els seus fills i filles” (servei d’atenció i acolliment d’urgència, servei d’intervenció especialitzada, servei d’acolliment residencial, entre d’altres) dins l’apartat de serveis socials especialitzats, i remet, en relació amb aquestes actuacions, a les previsions de la Llei 5/2008, del 24 d’abril, del dret a les dones a eradicar la violència masclista, que tornarem a citar més endavant.

Sens perjudici de les diverses previsions normatives que atorguen competències als ens locals o a l’Administració autonòmica competent en matèria de serveis socials, per actuar en matèria de violència de gènere, la inclusió de les actuacions definides en la Cartera de Serveis sobre violència de gènere dins la categoria de serveis socials especialitzats, resulta rellevant, des de la perspectiva de la protecció de dades, als efectes de concretar la possibilitat d’actuació municipal en relació amb el tractament de dades personals previst en el Projecte de Registre.

Als efectes de la protecció de dades personals, i de les valoracions fetes en aquest dictamen, és especialment rellevant que es tingui en compte la distribució competencial entre les diverses administracions públiques, en relació amb la prestació de serveis socials bàsics i especialitzats, ja que això condicionarà el tractament de dades que li correspon fer a cada administració, de manera que és a l’administració que ha de prestar cada servei específic, a la que li correspon fer el tractament de dades personals que sigui necessari i pertinent.

Dit això, i dins del conjunt de les prestacions de serveis socials als ciutadans, hem d’especificar les previsions normatives sobre l’actuació dels poders públics, en concret, d’àmbit municipal, en matèria de violència de gènere. Aquestes previsions han de servir per situar la capacitat d’actuació del municipi en relació amb el tractament de dades de caràcter personal, en el tema que ens ocupa.

Tal i com s’explica en l’informe de la Secretaria de l’Ajuntament, que acompanya a la consulta, l’Estatut d’autonomia de Catalunya reconeix específicament el dret de les dones a viure amb dignitat, seguretat i autonomia i lliures de maltractaments (article 19) i preveu que les polítiques públiques han de garantir que s’afrontin de manera integral totes les formes de violència contra les dones i els actes de caràcter sexista i discriminatori (article 41.3). Es citen, també, normes estatals, com ara la Llei 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere. A través d’aquesta Llei s’articula un conjunt

integral de mesures encaminades a assolir diverses finalitats, entre d'altres, reforçar fins a la consecució dels mínims exigits pels objectius de la llei els serveis socials d'informació, d'atenció, d'emergència, de suport i de recuperació integral, així com establir un sistema per a la coordinació més eficaç dels serveis ja existents a nivell municipal i autonòmic (article 2.c) de la Llei 1/2004).

Hem de destacar, en l'àmbit de Catalunya, les previsions de la Llei 12/2007, citada. Tal i com s'esmenta en la consulta, un dels principis del sistema públic de serveis socials és el de coordinació, segons el qual el dit sistema s'ha de fonamentar en l'actuació coordinada entre els diversos sistemes de benestar social, que inclouen l'educació, la salut, les pensions, el treball i l'habitatge, entre les administracions públiques, entre d'altres, amb la finalitat d'establir programes d'actuació conjunts (article 5.k) de la Llei 12/2007).

També cal destacar les previsions de la Llei 5/2008, citada. A banda d'altres consideracions que farem més endavant, aquesta llei, com s'apunta en l'informe de l'Ajuntament, preveu que les administracions públiques de Catalunya han de desenvolupar les accions necessàries per a detectar i identificar situacions de risc o d'existència de violència masclista (article 10.1). Pel que fa als criteris d'actuació en les intervencions dels poders públics, es fa esment, entre d'altres, a la transversalitat de les mesures, de manera que cada poder públic implicat ha de definir accions específiques des del seu àmbit d'intervenció, així com al foment d'instruments de cooperació i col·laboració entre les distintes administracions públiques per a totes les polítiques públiques d'eradicació de la violència masclista (article 7, apartats d) i l) de la Llei 5/2008).

La Llei 5/2008 defineix la "Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral" per a les dones que pateixen violència masclista com el conjunt coordinat de recursos i serveis públics de caràcter gratuït per a l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació de les dones que han patit o pateixen violència masclista, en l'àmbit territorial de Catalunya, que estan especificats en aquesta llei (article 54). El mateix article 54 enumera els serveis que integren la dita Xarxa, i disposa que l'organització d'aquests ha d'ésser regulada per reglament del Govern o, si escau, pels municipis. L'article 64.2 de la Llei 5/2008 afegeix que:

"Els municipis tenen la competència per a crear, programar, prestar i gestionar els serveis d'informació i atenció a les dones. També poden prestar i gestionar els serveis de la competència de la Generalitat d'acord amb els instruments i en els termes que estableix el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril. Els municipis han d'establir per reglament la distribució territorial, el règim de prestació, l'organització i la dotació d'aquests serveis."

Encara en relació amb les competències de les administracions en l'àmbit regulat per la Llei 5/2008, cal destacar que l'article 76.1 (Títol IV) disposa que l'Administració de la Generalitat i els municipis de Catalunya són les administracions públiques competents en matèria dels serveis de la Xarxa, i també de les prestacions establertes per la llei, d'acord amb el que determinen el títol IV de la llei i, si escau, la legislació sobre organització territorial i règim local.

Com veiem, les normes citades en l'informe de la Secretaria de l'Ajuntament (com l'Acord de Govern pel qual s'aprova el Pla de polítiques de dones 2008-2011, Gov/136/2008, de 29 de juliol), preveuen la participació dels ens locals en la prestació de serveis socials als ciutadans, en concret, en el marc de les actuacions que les administracions públiques duen a terme en

relació amb la violència de gènere, àmbit en el qual es situaria el Projecte Registre de víctimes de violència domèstica i de gènere de 2009, de l'Ajuntament.

Així doncs partim de la base que l'Ajuntament pot tenir una habilitació, en els termes que ho disposa la normativa citada, per actuar en el marc de les accions contra la violència de gènere, i que ha de ser en aquest context, que es desenvolupi el Projecte de Registre que examinem.

Des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades personals, cal que el tractament de dades personals en aquest cas, a arrel del projecte esmentat, s'emmarqui en el que disposa la normativa corresponent, en concret, la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), i el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD).

A continuació s'analitza el contingut i previsions del Projecte de Registre des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades personals.

III

En primer lloc, partim de la base que tota la informació sobre persones físiques concretes, es troba protegida per la LOPD, així com pel RLOPD, esmentats. La LOPD defineix les dades de caràcter personal com qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables (article 3.a). Als efectes de la llei, cal entendre per "tractament de dades personals" totes les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències (article 3.c) de la LOPD).

Cal fer avinent que, si bé és cert que qualsevol tractament de dades de caràcter personal implica la implementació de les corresponents mesures de protecció, -qüestió tractada en l'informe de la Secretaria de l'Ajuntament i que serà objecte de valoració més endavant-, la normativa de protecció de dades no només implica la obligació per als responsables dels fitxers o tractaments de dades d'aplicar les dites "mesures de seguretat" (article 9 de la LOPD i Títol VIII del RLOPD), sinó que també incorpora altres principis i obligacions que qualsevol tractament de dades personals ha de respectar. Cal, doncs, referir-se en primer lloc a aquests principis i obligacions, en relació amb el Projecte de Registre que ens ocupa i amb el context en què s'emmarca aquest Projecte.

L'article 4 de la LOPD descriu dos dels principis bàsics en matèria de protecció de dades, com són el principi de qualitat de les dades i el principi de finalitat. Als efectes que ara interessin, l'article 4 preveu que:

"1. Les 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.

2. Les dades de caràcter personal objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades hagin estat recollides.(...)."

Com a punt de partida, és clar que qualsevol tractament que pugui fer l'Ajuntament de dades de caràcter personal de persones físiques víctimes de violència domèstica i de terceres persones que s'hi relacionen, haurà de ser l'estrictament necessari per a donar compliment a finalitats determinades, explícites i legítimes, i no per a d'altres finalitats incompatibles amb aquelles.

En aquest sentit, per la informació de què disposem, principalment, l'informe de la Secretaria de l'Ajuntament i el text del Projecte de Registre, podem avançar que no es concreta la finalitat o finalitats que pretén assolir el tractament de dades personals que es presenta, ni resulta clar quines són les dades personals que podrien ser tractades a partir del Projecte de Registre. A continuació concretarem aquestes qüestions.

Pel que fa a la finalitat o finalitats que es pretén assolir amb el Projecte de Registre, per exigències de la LOPD aquestes han de ser "determinades, explícites i legítimes". En el Projecte de Registre es fa esment al "desenvolupament d'una aplicació web que permeti el registre de víctimes de violència domèstica i de gènere per a l'àrea de serveis socials" (apartat d'Objectius). Més enllà d'informar sobre la realització del registre de les víctimes, no es concreta, en el propi document, la finalitat o finalitats per a la qual es vol registrar informació personal i, a partir d'aquí, quin tractament es vol fer de les dades d'aquestes persones, ni per a quins usos concrets s'utilitzarà la informació.

El Protocol de 2005 es refereix als propis serveis municipals (àrea de benestar social), la policia local, el CAP de salut i els mossos d'esquadra. Cadascun d'aquests cossos policials o serveis de les administracions públiques (que anomenarem "intervinents"), tenen atribuïdes per la normativa sectorial aplicable una sèrie de competències i capacitats d'actuació, i serà en funció d'aquestes, i no d'altres, que podran, si escau, tractar determinades dades personals de víctimes de violència de gènere o de terceres persones relacionades amb aquestes. El Protocol de 2005 descriu, entre d'altres qüestions relacionades amb el fenomen de la violència de gènere, els diferents circuits d'atenció i les actuacions que els diferents intervinents en aquesta matèria poden dur a terme, i quins són els protocols a seguir. En concret, pel que fa a l'actuació en l'àmbit social (apartat 5.3 del Protocol de 2005), es descriuen les actuacions que durà a terme l'EBASP (Equip bàsic d'atenció social primària), quan atén situacions de violència domèstica, com per exemple, acompanyar al CAP de salut a la persona afectada, avisar la policia local si la persona vol interposar una denúncia, informar-la sobre diverses accions a prendre, com per exemple, la possibilitat de tramitar una ordre de protecció, entre d'altres, o fer un seguiment dels casos.

Ara bé, tot i que la informació aportada pel Protocol de 2005 serveix per emmarcar el context en el qual es dissenya el Projecte de Registre, el Protocol no defineix, -per raons cronològiques òbvies-, les finalitats concretes que es vol complir amb el tractament de dades personals de víctimes de violència i fins i tot de terceres persones, que es produiria a arrel del Projecte de Registre, de 2009. També l'informe de la Secretaria de l'Ajuntament fa un esment exhaustiu del marc normatiu en el qual es situa el Projecte de Registre, el qual ja ha estat comentat, però més enllà d'aquesta cita al marc normatiu aplicable no es concreta per a quina o quines finalitats podran tractar dades personals cadascun dels intervinents.

Dit d'una altra manera, tot i que l'informe de Secretaria esmenta que des de l'Àrea de benestar social s'ha detectat la necessitat de disposar d'una base de dades que permeti "compartir la informació" amb l'Àrea Bàsica de Salut i la policia autonòmica, per tal de donar

suport a les víctimes de violència de gènere, manca una explicació concreta de les finalitats i usos del tractament, del rol o la participació de cada un dels intervinents en el Projecte de Registre (quins dels intervinents estaran habilitats per introduir, consultar, modificar dades personals, etc), quin serà l'origen i possible destí de la informació personal, en definitiva, quins fluxos d'informació personal es produiran, entre d'altres qüestions que aniran essent objecte d'anàlisi en aquest dictamen.

Sigui com sigui, per tal de definir i concretar totes aquestes qüestions, la definició de la finalitat o finalitats i, específicament, dels usos concrets per als quals es tractaran les dades – més enllà de la cita al marc normatiu de referència- resulta fonamental, i s'haurà de realitzar amb connexió amb el marc normatiu sectorial concret que habilita el tractament de dades per a cada intervinent concret. Cal tenir present que la LOPD, en relació amb la informació que ha de contenir un fitxer de dades personals, es refereix expressament a “la finalitat del fitxer i els usos previstos” (article 20.2.a) de la LOPD). Aquesta precisió en la norma, ens porta a interpretar que no és suficient descriure de forma general la finalitat d'un fitxer o tractament de dades, com podria ser, en el cas que ens ocupa, la finalitat d'atendre i prestar serveis socials a les víctimes de violència de gènere en el marc del protocol de 2005, citat, sinó que és necessari concretar, en el marc d'una o varies finalitats, quins són els usos concrets que es preveu donar a les dades personals, és a dir, quins són els objectius, serveis, ajuts o prestacions concretes, entre d'altres, que es pretén realitzar a través de la utilització de les dades. Des de la perspectiva de la protecció de dades de caràcter personal, per valorar la pertinença, habilitació i límits del tractament de dades de caràcter personal, és necessari que el Projecte de Registre concreti les finalitats i específicament els usos a les que es vol donar compliment, en relació amb els diferents intervinents en el tractament de dades.

IV

Amb relació al marc normatiu aplicable, també cal tenir present que la Llei 12/2007 i la Llei 5/2008, citades, posteriors a la data d'elaboració del Protocol, han vingut a concretar diverses qüestions que inevitablement cal tenir en compte a l'hora de concretar les finalitats a les que es podria donar compliment amb el Projecte de Registre, que són les que han de justificar el tractament de dades personals.

En aquest sentit, caldria tenir en compte que la Llei 12/2007, de serveis socials, ha previst la creació d'un Sistema d'Informació Social (en endavant, SIS) que garanteix la disponibilitat de la informació relativa a les prestacions i a la Cartera de serveis socials (cartera aprovada pel Decret 151/2008, de 29 de juliol, i en la qual figuren diverses actuacions de les administracions públiques competents en matèria de violència de gènere). Doncs bé, l'article 42 de la Llei 12/2007, en relació amb el SIS, disposa que la seva creació i funcionament s'ha de regular per reglament d'acord amb els principis que estableix aquest mateix article 42. A més, segons aquest mateix article:

“1. El Sistema d'Informació Social garanteix la disponibilitat de la informació relativa a les prestacions i a la Cartera de serveis socials.

2. El Sistema d'Informació Social integra les dades relatives a l'atenció social del sector públic i del sector privat, amb els objectius d'evitar duplicitats i millorar l'atenció als destinataris dels serveis socials.

3. Els agents que intervenen en la prestació de serveis socials i els ciutadans tenen dret a accedir al Sistema d'Informació Social i a utilitzar-lo, d'acord amb la normativa aplicable.

4. La configuració del sistema es regeix pel principi de descentralització en el subministrament de les dades i en el tractament que en fan les administracions i entitats implicades.

5. L'Administració de la Generalitat ha de garantir l'existència d'un sistema d'informació social comú, compartit i compatible, i també la coordinació d'aquest sistema, establint els criteris comuns als quals s'han d'ajustar el contingut i les condicions d'accés.

6. El Sistema d'Informació Social es fonamenta en els principis de descentralització, interoperativitat i fiabilitat. En l'accés i la utilització del Sistema s'ha de garantir la privacitat de les dades personals constitucionalment i legalment protegides, i també la seguretat de les comunicacions en l'intercanvi d'informació entre els agents del Sistema sobre dades de caràcter personal necessàries per a accedir a les prestacions.

(...)"

Per la informació disponible a la pàgina web de l'Administració autonòmica, competent en matèria de serveis socials, es preveu que el "SIS Hèrcules", es desplegui en els propers anys. Es preveu que l'Hèrcules sigui un sistema d'informació comú que permetrà l'intercanvi d'informació social. En el document "Fase d'anàlisi prèvia del Sistema d'informació social Hèrcules", i pel que fa al full de ruta del projecte, es preveu que entre els anys 2009 i 2010 es produeixi el desplegament reglamentari de la Llei 12/2007, en concret, el Decret del SIS.

La previsió de crear i desenvolupar aquest SIS, en el qual previsiblement es tractarà informació personal que podria ser coincident amb la informació personal que pot ser objecte de tractament, també, en el Projecte de Registre analitzat, obliga a recomanar a l'Ajuntament que tingui en compte l'encaix del Projecte de Registre en allò que disposa la Llei 12/2007 i en concret, en el SIS, per tal d'analitzar fins a quin punt hi podria haver coincidències o solapaments en la informació personal tractada en el Registre de l'Ajuntament i en el SIS previst en la Llei 12/2007, que encara no ha estat desenvolupat per via reglamentària. També cal tenir en compte la necessària coordinació entre administracions i les competències que en la matèria que examinem poden correspondre als municipis i a l'administració autonòmica, tal i com descriu la Llei 5/2008 en referir-se a la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral que hem citat anteriorment.

En definitiva, en una matèria com la que ens ocupa, en la que veiem que la normativa pot atorgar competències i capacitat d'actuació tant als municipis com a l'administració autonòmica, als efectes de la protecció de dades personals qualsevol tractament de dades que gestioni una d'aquestes administracions haurà de referir-se al seu propi àmbit d'actuació, i caldrà evitar, en la mesura del possible, els solapaments o duplicitats de tractaments de dades personals que puguin produir-se, als efectes de garantir el principi de qualitat en el tractament de les dades. Tot això, sens perjudici de les comunicacions de dades que siguin necessàries i que comptin amb la corresponent habilitació legal.

Aquesta consideració es fa amb ple respecte per les competències i la capacitat d'actuació que la normativa sectorial atribueix als ens locals, en concret, en relació amb les actuacions que l'Ajuntament pretén dur a terme a través del Protocol de 2005 i del Projecte de Registre

que analitzem. Ara bé, des de la perspectiva de la protecció de dades de caràcter personal, seria desaconsellable que es produïssin duplicitats o solapaments innecessaris en el tractament de dades personals que a més, com comentarem més endavant, poden ser especialment sensibles i mereixedores d'una protecció reforçada.

V

El principi de qualitat exigeix que les dades personals tractades siguin, en qualsevol cas, només les “adequades, pertinents i no excessives” en relació amb la finalitat legítima a la qual es vol donar compliment amb el tractament. Partim de les consideracions fetes en aquest dictamen respecte la finalitat o finalitats de les dades, en el sentit que la concreció de les finalitats del tractament és clau per poder determinar les dades que, en cada cas, pot resultar legítim tractar i per analitzar si el tractament de determinades dades podria ser excessiu en atenció a la finalitat pretesa. Qualsevol valoració respecte la proporcionalitat i adequació d'un tractament de dades als principis de la LOPD, exigeix concreció en la finalitat i també, com analitzem a continuació, en les dades a tractar.

A la vista del contingut del document relatiu al Projecte de Registre, hem d'avançar que no es concreta suficientment quines seran les dades tractades. Això, juntament amb la inconcreció de la finalitat i els usos, fa que no es pugui valorar exhaustivament el compliment adequat del principi de qualitat i de la proporcionalitat que aquest principi exigeix en el tractament de dades personals.

Si analitzem el contingut del document referit al Projecte de Registre, veiem que en l'apartat de “Funcionament” es fa esment a que “caldrà introduir les dades de la persona”; s'afegeix en el mateix apartat que la informació s'estructura en 3 nivells de profunditat (“Persona”; “Registre maltractament”, -en què sembla que es podria incloure informació sobre els diferents casos associats a la persona-; “Registre d'accions”, -apartat en què, tot i que no es concreta, es podria deduir que es tractarà informació sobre les accions a prendre en cada cas, ajuts socials, denúncies, actuacions realitzades per l'Àrea de benestar social de l'Ajuntament, etc-). Sigui com sigui, caldria concretar quines dades personals es preveu tractar en aquests diferents apartats. En l'apartat “Esquema de l'aplicació” (Gestió de persones), es fa esment a que caldrà informar “les dades personals de la persona afectada pel maltractament (DNI, direcció, població, telèfons, etc)”, de manera que no és clar si s'inclouran altres dades a banda de les identificatives de la persona.

També cal considerar que en les diferents pantalles de l'aplicació web que s'inclouen en el document que comentem, es podria incloure informació de terceres persones (ja que es dona informació sobre parentiu de l'agressor -en l'exemple de la pantalla “Registre de maltractaments”, es cita la parella-, o dades identificatives del professional que obre l'expedient).

D'altra banda, de les diferents pantalles mostrades en el document veiem que s'inclouen referències a d'altres informacions personals com ara “permís de residència”; “país d'origen”; “número de fills”; “discapacitat”, així com camps lliures d'“observacions”(pantalles relatives al Registre de persones i al Registre de maltractament) en els quals desconeixem quin tipus d'informació es preveu tractar, i a quins efectes.

En relació amb aquestes previsions convé fer les següents consideracions:

En primer lloc cal tenir present que, per a la LOPD, és dada de caràcter personal “qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables” (article 3.a) de la LOPD), de manera que no només és dada personal la dada que podem qualificar d’identificativa (nom, cognoms, adreça, telèfon, etc) sinó que ho és qualsevol informació relacionada amb persones físiques, i que pugui arribar a fer identificable una persona física, fins i tot si aquesta identificació es fa de forma indirecta. D’aquesta manera, cal considerar que el Projecte de Registre preveu un tractament, en conjunt, de dades de la víctima de violència domèstica, de l’agressor, dels fills o altres persones relacionades, i que totes aquestes informacions –no només les dades identificatives- estan protegides per la LOPD.

És especialment rellevant comprovar que es preveu tractar dades especialment sensibles, com ara dades de salut (“discapacitat”), i probablement dades sobre la vida sexual de les persones implicades en una agressió. En els camps d’“observacions”, per exemple, en fer la descripció del tipus d’agressions produïdes, i de les relacions de parentiu entre víctimes i agressors, probablement es tractaran informacions relatives a la conducta i vida sexual de les persones. No es pot descartar el tractament de dades sobre la salut i sobre la vida sexual de víctimes i agressors, o dades que donin informació sobre l’origen racial de les persones, tot i que no es disposa d’informació concreta en aquest sentit. Les dades sobre l’origen racial, la salut i la vida sexual, només poden ser tractades quan, per raons d’interès general, així ho disposi una llei o l’afectat hi consenti expressament. També es preveu el tractament d’altres informacions sensibles, com les relatives a la comissió d’infraccions administratives i penals. La LOPD preveu una protecció reforçada per a les dades personals que es consideren especialment sensibles, tal i com disposa l’article 7 de la llei, segons el qual:

“1. D’acord amb el que estableix l’apartat 2 de l’article 16 de la Constitució, ningú no pot ser obligat a declarar sobre la seva ideologia, religió o creences. Quan en relació amb aquestes dades es procedeixi a recollir el consentiment a què es refereix l’apartat següent, s’ha d’advertir l’interessat respecte al seu dret a no donar-lo.

2. Només amb el consentiment exprés i per escrit de l’afectat poden ser objecte de tractament les dades de caràcter personal que revelin la ideologia, l’afiliació sindical, la religió i les creences. (...)

3. Les dades de caràcter personal que facin referència a l’origen racial, a la salut i a la vida sexual només poden ser recollides, tractades i cedides quan, per raons d’interès general, així ho disposi una llei o l’afectat hi consenti expressament.

(...)

5. Les dades de caràcter personal relatives a la comissió d’infraccions penals o administratives només poden ser incloses en fitxers de les administracions públiques competents en els casos que preveuen les normes reguladores respectives.

6. No obstant el que disposen els apartats anteriors, poden ser objecte de tractament les dades de caràcter personal a què es refereixen els apartats 2 i 3 d’aquest article quan aquest tractament sigui necessari per a la prevenció o per al diagnòstic mèdic, la prestació d’assistència sanitària o de tractaments mèdics o la gestió de serveis sanitaris, sempre que el tractament de dades, l’efectui un professional sanitari subjecte al secret professional o una altra persona subjecta a una obligació equivalent de secret.

També poden ser objecte de tractament les dades a què es refereix el paràgraf anterior quan el tractament sigui necessari per salvaguardar l’interès vital de l’afectat o d’una altra persona, en cas que l’afectat estigui físicament o jurídicament incapacitat per donar-ne el consentiment.”

Cal fer menció, especialment, del règim específic de les dades relatives a la comissió d’infraccions penals o administratives (article 7.5 de la LOPD) i a les dades de salut (article

7.6, en connexió amb l'article 8 de la LOPD). A banda que aquestes dades són mereixedores d'una protecció reforçada en quant al nivell de mesures de seguretat que cal aplicar (en atenció al que disposa l'article 9 de la LOPD i el Títol VIII del RLOPD, qüestió sobre la que tornarem més endavant en aquest dictamen), l'habilitació per tractar-les no és, necessàriament, la mateixa per a tots els intervinents en el Programa de Registre que analitzem.

Novament partint de les consideracions fetes en aquest dictamen respecte les finalitats a complir i els rols dels diferents intervinents (cossos policials, serveis sanitaris, àrea de benestar social de l'Ajuntament), és clar que, per a la LOPD, a tall d'exemple, el personal sanitari, que es troba subjecte al secret professional -o altres persones subjectes a una obligació equivalent-, poden tractar dades de salut de forma justificada i fins i tot sense comptar amb el consentiment del titular, quan el tractament és necessari per a la prevenció i el diagnòstic mèdics, la prestació d'assistència sanitària o de tractaments mèdics o la gestió de serveis sanitaris, com s'explica en l'article 7.6 de la LOPD (tornarem sobre això en el següent apartat d'aquest dictamen). Ara bé, el mateix tractament podria no estar justificat, segons la LOPD, si l'hagués de fer un altre dels intervinents en el Projecte Registre, com per exemple l'àrea de benestar social, per a complir altres finalitats que, per bé que legítimes en el seu context, no permetrien el tractament de determinades dades de salut, si l'actuació dels serveis socials es limités a acompanyar la víctima als jutjats o facilitar-li el contacte amb els serveis mèdics o policials. La mateixa consideració pot fer-se extensible respecte les dades d'infraccions administratives o penals: el tractament que poden fer-ne els cossos policials en els termes que precisi la corresponent normativa i en el marc del que disposa l'article 22 de la LOPD, no resultaria igualment habilitat per part del personal del CAP o de l'Àrea de benestar social de l'Ajuntament, que no exerceixen les mateixes funcions que els cossos policials. Aquests exemples, que són simplement il·lustratius, serveixen per posar de manifest la necessitat de definir prèviament a la posada en marxa del Projecte de Registre, d'una manera més concreta que en els termes actuals, quines dades personals podran tractar-se, per part de quins dels diferents intervinents en el procés d'assistència i atenció a les dones maltractades i el seu entorn, i en base a quina finalitat concreta.

En conclusió, i més enllà del que es pugui deduir de la informació aportada en el Projecte de Registre, des de la perspectiva de la protecció de dades es considera necessari que l'Ajuntament concreti i especifiqui quines categories de dades personals, específicament les qualificades com d'especialment protegibles, es preveu que es podrà tractar, sempre en relació amb la finalitat o finalitats concretes, previstes en la normativa corresponent per a l'Ajuntament i, si escau, per a les altres Administracions, en el procés de "treball en xarxa" que s'esmenta en la consulta.

Hem de tenir en compte que, dins el propi Ajuntament, tal i com de forma molt descriptiva s'explica en el Protocol de 2005, cada àrea o servei implicat en la prestació de serveis a les dones maltractades té, al seu torn, les seves competències i finalitats a complir. Tal i com preveu la LOPD, qualsevol revelació de dades personals a tercers diferents de l'interessat es considera cessió (article 3.i) de la LOPD), i per tant s'ha de sotmetre al règim previst per a les cessions de dades, com veurem més endavant. Òbviament, totes les àrees, serveis o òrgans que formen part de l'Ajuntament s'integren en la mateixa "administració pública", i per tant els fluxos informatius dins el propi Ajuntament podrien no ser considerats com "cessions". Ara bé, en qualsevol cas, i deixant de banda els fluxos informatius que poguessin produir-se amb altres administracions (entre l'Ajuntament i el cos de mossos d'esquadra), aquells que es

produeixin dins el propi Ajuntament han de justificar-se sempre en una finalitat legítima i compatible, en el sentit que no es refereixi a l'exercici, per part dels diferents serveis de l'Ajuntament, de competències diferents o que tractin matèries diferents, i limitar-se igualment a les dades que resultin adequades, pertinents i no excessives per al compliment de la finalitat de cadascun dels serveis. El fet que dins una mateixa administració pública el flux informatiu no hagi de considerar-se pròpiament "cessió", no exclou l'aplicació dels principis de finalitat i qualitat, citats.

En qualsevol cas la prèvia identificació i concreció de les dades que es considera necessari tractar, en relació amb intervinents i finalitats concretes, ha de permetre valorar si el tractament de dades resulta ajustat al principi de qualitat exigint per la LOPD.

VI

En relació amb el tractament de les dades personals, també caldria apuntar la qüestió relativa al consentiment de l'afectat o interessat (entenent per tal, segons l'article 3.e) de la LOPD, la persona física titular de les dades que són objecte de tractament). En relació amb el règim general del consentiment, fem avinent que l'article 6 de la LOPD disposa que:

- "1. El tractament de les dades de caràcter personal requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, llevat que la llei disposi una altra cosa.*
- 2. No cal el consentiment quan les dades de caràcter personal es recullin per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències; (...).*
- 3. El consentiment a què es refereix aquest article pot ser revocat quan hi hagi una causa justificada per fer-ho i no se li atribueixin efectes retroactius.*
- 4. En els casos en què no sigui necessari el consentiment de l'afectat per al tractament de les dades de caràcter personal, i sempre que una llei no disposi el contrari, aquest pot oposar-se al seu tractament quan hi hagi motius fonamentats i legítims relatius a una situació personal concreta. En aquest supòsit, el responsable del fitxer ha d'excloure del tractament les dades relatives a l'afectat."*

Aquest règim específic relatiu al consentiment dels titulars reforça la necessitat de concretar les finalitats i les dades tractades en relació amb els diferents intervinents en el Projecte de Registre. En connexió amb el que s'ha vingut apuntant, l'habilitació que permetria tractar determinades dades personals per alguns dels intervinents en el Projecte de Registre sense haver de comptar amb el previ consentiment del titular, pot no ser suficient per habilitar el tractament de les mateixes dades per altres intervinents.

D'aquesta manera, dins el mateix Projecte de Registre, podríem trobar situacions en què sigui necessari el consentiment del titular per tractar les seves dades, amb d'altres que no requereixin aquest consentiment, en funció de la finalitat a aconseguir i de l'intervinent que tracta les dades. La necessitat o no de comptar amb el consentiment previ dels afectats a l'hora de tractar les seves dades en el context del principi de consentiment, condicionarà el tractament que els diferents intervinents facin de les dades personals objecte de tractament en el Projecte de Registre.

Especialment si ens trobem amb un tractament de dades sensibles, remetent-nos a allò que disposa l'article 7 de la LOPD, recordem que caldrà comptar amb el consentiment exprés i per escrit si es tracten dades que revelen, entre d'altres, la religió o les creences, i respecte

les dades que fan referència a la vida sexual, la salut o l'origen racial, caldrà comptar amb el consentiment exprés, o amb una llei que disposi el tractament.

Es recomana, doncs, que en la mateixa línia de les concrecions que ja s'han apuntat, el Projecte de Registre prevegi, en relació amb la normativa sectorial aplicable i el règim del consentiment (article 6 LOPD), en quins casos cal recollir el consentiment dels titulars per poder tractar les dades en el context del dit Projecte.

Sens perjudici que en funció de la tipologia de les dades tractades, i en funció de les finalitats concretes a les quals es vulgui donar compliment, sigui necessari analitzar si es requereix el consentiment del titular de les dades, no s'ha d'oblidar que el tractament de dades personals també requereix donar compliment al deure d'informació, en els termes previstos en l'article 5 de la LOPD, al qual ens remetem.

VII

La consulta fa esment que la base de dades que s'ha elaborat, de casos de violència vers les dones, és una eina que ha de complimentar "el treball en xarxa" que es realitza en el marc del Protocol de 2005, esmentat, el qual té diversos intervinents, com s'ha dit, els serveis socials municipals, la policia local, el CAP salut i el cos de mossos d'esquadra.

En l'informe de Secretaria, es fa esment que s'ha detectat la necessitat de disposar d'una base de dades que permeti "compartir" la informació. A més, l'apartat d'"Objectius" del Projecte de Registre, fa esment que "l'aplicació serà accessible per múltiples usuaris", sense que s'aporti informació concreta sobre aquests. Tot i que s'afegeix que els fitxers de text generats només seran consultables per als usuaris amb permisos, caldria definir d'entrada quins usuaris, en relació amb els diferents intervinents que es citen en la consulta (cossos policials, serveis sanitaris, serveis socials municipals) podran accedir, i a quines tipologies de dades podran accedir. El Projecte, en definitiva, fa referència indistinta als diferents intervinents, independentment de que procedeixin de la mateixa administració o d'altres, i independentment de les concretes finalitats que corresponen a cada intervinent, quan es refereix a l'accés i tractament de la informació personal.

De la documentació aportada, tampoc no és clar quin seria l'origen de la informació tractada (el propi interessat o els seus representants, altres bases de dades del propi Ajuntament o dels altres intervinents, de la mateixa administració local o de l'Administració autonòmica, en el cas del cos de mossos d'esquadra, etc), o quines serien les possibles cessions o comunicacions de dades que es podrien produir –a la resta d'intervinents citats, o fins i tot a d'altres-.

El Projecte de Registre, a criteri d'aquesta Agència, i per la informació de què es disposa, no aporta la claredat que seria exigible des de la perspectiva de la protecció de dades, en relació amb els fluxos informatius que es poden produir, i per tant caldria tenir en compte les següents consideracions:

Cada intervinent té, o pot tenir, en relació amb el propi àmbit d'actuació, una sèrie de fitxers en els quals tracta les dades que té habilitació per tractar. Per posar un exemple, l'article 22 de la LOPD regula el règim aplicable als fitxers de les forces i cossos de seguretat. Doncs bé, caldrà tenir en compte, pel que fa a l'origen o procedència de les diferents tipologies de dades

que es plantegi que podrien incloure's i tractar-se en el Registre, si algunes d'aquestes dades consten en d'altres fitxers, si poden ser objecte de comunicació i posterior tractament en el Registre (és a dir, si hi ha habilitació suficient per a comunicar dades al Registre, provinents d'altres fitxers), i si és així, analitzar si es produeixen solapaments en el tractament de dades personals. Ja hem fet esment que, des de la perspectiva de la LOPD, pot ser convenient evitar solapaments o duplicacions innecessàries en el tractament de dades personals.

Novament com a exemple il·lustratiu, la informació personal que necessitarà conèixer el personal sanitari per prestar serveis d'assistència sanitària a persones víctimes de violència, pot diferir substancialment de les dades de salut que ha de conèixer l'àrea de benestar social de l'Ajuntament per donar una informació general a les víctimes de violència de gènere, sens perjudici que, per a d'altres actuacions, els serveis socials sí puguin requerir el coneixement d'aquest tipus de dades. També com a exemple, és previsible que les dades personals que els cossos policials (policia local i mossos d'esquadra, cadascú en el seu àmbit d'actuació) han de conèixer i tractar respecte la comissió d'infraaccions administratives o penals, no hagin de ser necessàriament conegudes, en aplicació del principi de qualitat, per la resta d'intervinents, si la finalitat concreta que es vol acomplir per part d'aquesta àrea és donar, per exemple, una informació general als interessats, entre d'altres.

El marc normatiu aplicable a les funcions de cada intervinent i el règim específic previst en la LOPD respecte les diferents categories de dades que es podrien tractar, condiona els accessos, utilització, o cessions, en definitiva, els fluxos informatius que es poden produir en el context que ens ocupa. A més, no oblidem que en relació amb algunes categories de dades específiques, la LOPD estableix règims específics de regulació, que poden condicionar la comunicació d'aquestes dades.

En qualsevol cas, pel que fa a les cessions o comunicacions de dades (operació que forma part del tractament de les dades), la necessària concreció dels fluxos informatius que poden produir-se porta a haver de tenir en compte el règim establert en la LOPD per a la cessió o comunicació de dades. D'entrada, l'article 11 de la LOPD especifica el règim general que ha de regir la comunicació de dades de caràcter personal:

"1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.

2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:

a) Quan la cessió està autoritzada en una llei.

(...)"

Si la comunicació de dades, en cas d'haver-se de produir en el context del Projecte de Registre, té com a cedent i cessionari diferents administracions públiques, caldrà tenir en compte allò que disposa l'article 21 de la LOPD, segons el qual:

"1. Les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents, (...)"

Com venim apuntat, l'origen o procedència de les dades que es tractarien en el Projecte de Registre no és clara i per tant considerem que s'hauria de definir aquesta fase del flux

informatiu (origen de les dades), com també s'haurien de definir els supòsits en què es prevegi fer, si escau, cessions o comunicacions de dades (article 3.i) de la LOPD). En qualsevol cas, caldrà estar, pel que fa a les dites cessions, al règim citat previst en els articles 11 i 21 de la LOPD.

Al respecte, val a dir que en l'Informe de Secretaria es cita el contingut de l'article 78 de la Llei 5/2008, segons el qual:

“Les administracions públiques competents s'han de cedir mútuament les dades de caràcter personal necessàries, amb la finalitat de poder gestionar d'una manera adequada els serveis de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral i les prestacions econòmiques establertes per aquesta llei, i també d'altres que s'estableixin per llei, relacionades amb la violència masclista. A aquest efecte s'ha de crear un fitxer específic, que ha d'ésser regulat per reglament.”

La cita en l'informe de Secretaria d'aquest article, sembla apuntar que qualsevol flux informatiu entre els diferents intervinents del Projecte de Registre vindria emparat per aquesta previsió. És a dir, sembla interpretar-se que en l'àmbit que ens ocupa, les Administracions públiques s'han de cedir les dades personals necessàries, en aquest cas, per al desenvolupament del Registre.

Ara bé, la previsió de l'article 78 de la Llei 5/2008 s'ha de considerar aplicable a les cessions que es justifiquen per la gestió de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral. Certament, el Protocol de 2005 és anterior a la creació i definició de la Xarxa, i el Projecte de Registre no conté especificacions clares sobre la integració del Registre en la Xarxa. En qualsevol cas, més enllà de la menció d'aquest article en l'informe de Secretaria, hem de remarcar que, des de la perspectiva de la protecció de dades, el citat article 78 no empararia, com sembla apuntar-se en l'informe de Secretaria, qualsevol cessió de dades personals en l'àmbit que ens ocupa, sinó només aquelles que siguin necessàries per a una gestió adequada dels serveis de la xarxa, com es desprèn de la redacció del propi article. Aquest article podria ser l'habilitació legal necessària per a la cessió de dades sense requerir el consentiment del titular (ex. art. 11.2 de la LOPD), només si es justifica per a la “gestió adequada” dels serveis, és a dir, sempre i quan el cedent i el cessionari estiguin habilitats per tractar aquella informació personal i necessitin tractar-la, ateses les funcions que duen a terme. S'especifica a més a més que les dades a cedir hauran de ser, només, les “necessàries” en cada cas. Per tant, des de la perspectiva de la protecció de dades, cal interpretar aquest article 78 en coherència amb els principis de finalitat, qualitat i proporcionalitat que hem analitzat anteriorment.

VIII

Una altra qüestió que caldrà tenir present, en el seu moment, és la relativa a la obligació legal de crear els corresponents fitxers de dades de caràcter personal. Tal i com consta en l'informe de Secretaria, “des de l'Àrea de Benestar Social s'ha detectat la necessitat de disposar d'una base de dades que permeti compartir la informació” amb l'Àrea bàsica de salut i la policia autonòmica. Quan ens referim a una base de dades, o més exactament, als efectes que interessin en aquest dictamen, a un fitxer de dades de caràcter personal, ens referim a “qualsevol conjunt organitzat de dades de caràcter personal, sigui quina sigui la forma o la modalitat de creació, emmagatzematge, organització i accés” (article 3.b) de la LOPD).

L'aplicació web a la que es fa esment en el Projecte de Registre de víctimes de violència domèstica i de gènere, generarà un tractament de dades de caràcter personal, ja siguin les dades personals de la persona afectada pel maltractament, sinó també, com es desprèn del propi Projecte, de terceres persones. Per tant cal que l'Ajuntament, en tant que responsable d'aquest tractament, -als efectes del que disposa l'article 3.d) de la LOPD, segons el qual és responsable del fitxer o el tractament la persona física o jurídica, de naturalesa pública o privada, o òrgan administratiu, que decideixi sobre la finalitat, el contingut i l'ús del tractament-, disposi la creació dels corresponents fitxers de dades personals, prèviament a l'inici del tractament de les dades, als efectes de donar compliment al que disposa l'article 20 de la LOPD. Cal afegir que, per la informació de què disposem, no consta que l'Ajuntament hagi creat fitxers específics relacionats amb el tractament que ara ens ocupa.

Per tant, el fitxer o fitxers relatius al conjunt de dades personals tractades en el marc del desenvolupament del Protocol i del Projecte de Registre que ens ocupa, s'hauran de crear per disposició de caràcter general, i hauran de contenir la descripció de tots els apartats de l'article 20.2 de la LOPD, al qual ens remetem. A més, caldrà tenir en compte que l'article 54.1 del RLOPD ha concretat diverses qüestions relatives a algun dels apartats de l'article 20.2 de la LOPD, citat. En concret, el RLOPD exigeix concreció respecte els països de destí de les transferències internacionals, si n'hi ha; respecte el sistema de tractament utilitzat en la organització del fitxer; i respecte la procedència de les dades.

En conclusió, cal que l'Ajuntament, en tant que responsable del tractament, procedeixi a crear el fitxer o fitxers de dades de caràcter personal que resultin necessaris als objectes del Protocol i el Projecte de Registre que examinem, seguint les exigències de la LOPD i el RLOPD, i de forma prèvia a l'inici del tractament de les dades personals.

Posteriorment a la creació del fitxer o fitxers per disposició de caràcter general, caldrà procedir a la seva inscripció al Registre de Protecció de Dades de Catalunya, en atenció al que disposa l'article 15 de la Llei 5/2002, de l'Agència.

IX

Cal tenir en compte la qüestió relativa a l'aplicació de mesures de seguretat. Ja hem fet esment que l'informe de la Secretaria de l'Ajuntament es refereix a les mesures de protecció que cal aplicar. L'informe citat afegeix que el programari ha de permetre "l'aplicació de totes les mesures de seguretat que corresponen a un fitxer de dades personals de nivell alt".

Si bé l'aplicació de les mesures de seguretat és una obligació que cal complir en qualsevol tractament de dades, cal fer avinent l'especial importància d'aquest compliment en el cas que ens ocupa, tenint en compte la informació especialment sensible que es pot tractar en el Projecte de Registre. Una aplicació incompleta o inadequada de les mesures de seguretat, o un tractament de dades en el qual totes aquelles persones que intervenen en el procés no respectin escrupolosament el deure de confidencialitat que els imposa la llei (article 10 de la LOPD), podria suposar un risc potencial per a la seguretat i la integritat de les víctimes de violència de gènere, dels agressors, i de totes les persones, les dades de les quals seran tractades a arrel del Projecte de Registre. En el cas que ens ocupa, doncs, cal aplicar una política de seguretat integral, per evitar que el Registre pugui esdevenir un instrument que

pugui agreujar, a través d'una gestió inadequada de la informació tractada, la situació de les víctimes de violència de gènere i del seu entorn.

Tal i com disposa l'article 9 de la LOPD, el responsable del fitxer i, si s'escau, l'encarregat del tractament han d'adoptar les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu necessàries que garanteixin la seguretat de les dades de caràcter personal i n'evitin l'alteració, la pèrdua, el tractament o l'accés no autoritzat, tenint en compte l'estat de la tecnologia, la naturalesa de les dades emmagatzemades i els riscos a què estan exposats, tant si provenen de l'acció humana o del medi físic o natural. En desenvolupament d'aquesta previsió, el Títol VIII del RLOPD concreta els nivells de seguretat aplicables i les mesures a prendre en funció de la informació personal tractada. En atenció a la informació personal que es pretén tractar en el Projecte de Registre, és especialment rellevant allò que disposa l'article 81.3 del RLOPD:

“A més de les mesures de nivell bàsic i mitjà, les mesures de nivell alt s'han d'aplicar en els següents fitxers o tractaments de dades de caràcter personal:

- a) Els que es refereixin a dades d'ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut o vida sexual.*
- b) Els que continguin o es refereixin a dades obtingudes per a fins policials sense consentiment de les persones afectades.*
- c) Els que continguin dades derivades d'actes de violència de gènere.”*

Es confirma, doncs, la consideració feta en les conclusions d'ordre jurídic de l'informe de la Secretaria, respecte la necessària aplicació del nivell alt de mesures de seguretat al tractament de les dades personals que analitzem, atès el contingut de la informació tractada i les previsions de la normativa de protecció de dades.

Més enllà de la cita que es fa en l'informe de Secretaria a l'articulat del RLOPD respecte les mesures de seguretat, cal tenir en compte que com es desprèn de l'article 81.3 citat, les mesures de seguretat són acumulatives, és a dir, si el nivell de seguretat a aplicar és alt, caldrà aplicar les mesures de nivell bàsic (articles 89 a 94 del RLOPD), les mesures de nivell mitjà (articles 95 a 100 del RLOPD) i les específicament previstes com mesures de nivell alt (articles 101 a 104 del RLOPD). Per tant, és el conjunt d'aquestes mesures, especificades en el RLOPD, al qual ens remetem, les que caldrà aplicar en el cas que ens ocupa. Finalment, recordar que el RLOPD preveu en el seu article 88, -article reproduït en l'informe de Secretaria-, que el responsable del fitxer o tractament ha d'elaborar un document de seguretat que reculli les mesures d'índole tècnica i organitzativa conformes amb la normativa de seguretat vigent que és de compliment obligat per al personal amb accés als sistemes d'informació.

El text del Projecte de Registre fa esment a diverses qüestions relatives a les mesures de seguretat, com ara la incorporació d'un “sistema de permisos que permetrà definir per cada usuari els drets de lectura i/o escriptura en cadascun dels casos” (apartat d'Objectius); la validació d'usuaris, i gestió d'usuaris i permisos (apartat d'Esquema de l'aplicació). A banda d'aquestes mencions, específicament l'apartat de “Mesures de seguretat aplicables” explica que “degut a la natura de les dades contingudes en aquesta aplicació, ser necessària l'aplicació d'una sèrie de mesures de seguretat”, en compliment de la LOPD.

Convindria, d'entrada, per donar una informació més completa, fer esment en el Projecte de Registre que el nivell de seguretat a aplicar és el nivell alt. En el text del Projecte es detallen “les mesures aplicades”. Aquesta menció sembla indicar que les mesures citades són totes

les que caldria aplicar. Al respecte, es fa avinent que les mesures consignades en aquest apartat no esgoten el conjunt de mesures que segons el RLOPD caldria aplicar, i que en alguns casos es fa una menció genèrica o parcial a algunes mesures.

Per exemple, en l'apartat que comentem ("Mesures de seguretat aplicables") es recullen diverses previsions de l'article 103 del RLOPD –apartats 1 a 4- relatives al registre d'accessos, així com la menció a la política de canvis de contrasenyes (article 93.4 del RLOPD), entre d'altres, però manquen previsions d'altres mesures de seguretat exigibles, com ara el registre d'incidències (article 90 i 100), la figura del responsable de seguretat (article 95), les auditories exigibles (article 96), o el règim exigible a la transmissió de dades a través de xarxes públiques o xarxes sense fil de comunicacions electròniques, que exigeix el xifratge de dades (article 104) -tot i que aquesta darrera qüestió sí s'esmenta en l'informe de la Secretaria-. Altres mencions del Projecte de Registre no resulten prou clares, com ara la menció a la "política estricta" de control d'accés físic o lògic als servidors de dades, qüestió que caldria concretar en base a les exigències del RLOPD.

El Projecte de Registre especifica, en l'apartat d'"Objectius", que es desenvoluparà una aplicació web, i també es concreta, en l'apartat de "Mesures de seguretat aplicables", la "incorporació d'un certificat digital SSL per a permetre la comunicació xifrada amb el servidor, sota el protocol HTTPS", la qual cosa pot garantir una transmissió més segura de la informació. Ara bé, més enllà d'això, el projecte no concreta si el tractament es farà a través d'una intranet, o d'Internet, qüestió que convindria especificar a efectes de seguretat. Partim de la base que les mesures de seguretat a aplicar són en qualsevol cas les que corresponen al nivell alt, però a banda d'això, cal fer avinent que el risc potencial per a la seguretat i la integritat de la informació tractada, podria ser superior en un entorn basat en xarxes públiques, com pot ser el cas d'Internet, que no pas en un entorn més tancat o restringit, com pot ser una intranet. Sense prejutjar la opció triada pel Projecte de Registre, sí cal remarcar que, per bé que en un cas o en altre les mesures de seguretat seran les que corresponen al nivell alt, en un entorn basat en xarxes públiques cal reforçar i extremar les polítiques de seguretat a prendre. Això és especialment important, per exemple, en relació amb la definició de la política de gestió d'usuaris. Ja hem fet esment que el projecte es refereix al sistema de permisos (apartat d'"Objectius"), però caldria concretar algunes qüestions al respecte, més encara si ens trobem amb una aplicació web que s'ha de desenvolupar en un entorn obert. En aquest cas, caldrà especificar de manera especialment estricta el procediment de gestió d'usuaris (els requisits que cal complir per ser usuari, com es dona d'alta o de baixa un usuari concret, quina informació i formació prèvia se li ha de donar, com es fa la notificació de permisos als usuaris, quina política de canvis o de bloqueig de contrasenyes s'estableix, etc), o quin tipus de contrasenyes es consideren suficients per a l'autenticació i identificació inequívoca dels usuaris, entre d'altres qüestions, per tal de controlar adequadament qualsevol accés o tractament d'informació sensible. Tot i que algunes d'aquestes qüestions es citen en l'apartat "Esquema de l'aplicació" del projecte, no es concreta suficientment la política a seguir en la gestió d'usuaris i permisos.

En definitiva, i a banda de la informació que ha d'estar necessàriament consignada en el document de seguretat (article 88 del RLOPD), es recomana revisar les mencions fetes a les mesures de seguretat en el Projecte de Registre, per tal de completar-les de forma més adequada a les previsions sobre les diferents mesures del RLOPD, al qual ens remetem, així com concretar l'entorn en què es desenvoluparà l'aplicació web.

Aquesta concreció ha de contribuir també a explicar adequadament al personal que pugui tenir qualsevol mena d'accés a l'aplicació del Registre i a dades personals, quin és el tractament adequat de la informació i quines són les normes de seguretat exigibles. Recordem que donar una informació adequada als usuaris és una obligació del responsable del fitxer o tractament (article 89 del RLOPD). Ja hem destacat, a més, el risc potencial que podria suposar un tractament inadequat de la informació en el cas que ens ocupa, per la qual cosa cobra una especial importància la formació de totes aquelles persones que tractaran les dades, i la seva implicació en la correcta aplicació de les mesures de seguretat.

Per tot això es fan les següents,

Conclusions

Examinat el Projecte de Registre de víctimes de violència domèstica i de gènere de l'Ajuntament (2009), i la documentació que l'acompanya, es considera necessari per a la seva adequació a les previsions establertes a la normativa de protecció de dades de caràcter personal, que es tinguin en compte les observacions formulades en aquest dictamen, especialment les que s'exposen a continuació.

Des de la perspectiva de la protecció de dades de caràcter personal (principi de qualitat), les finalitats i usos a les que es vol donar compliment condicionen el tractament que es pugui fer de la informació personal per part dels diferents intervinents en el Projecte de Registre. Per tant, la definició i concreció de la finalitat o finalitats resulta fonamental, i s'haurà de realitzar amb connexió amb el marc normatiu sectorial concret que habilita el tractament de dades per a cada intervinent.

Atesa la creació, per Llei 12/2007, del Sistema d'Informació Social, que ha d'integrar i permetre el tractament d'informació personal que també pot ser objecte de tractament en el Projecte de Registre examinat, i sens perjudici de les competències que corresponguin a cada administració pública en matèria de violència domèstica i de gènere, es recomana que l'Ajuntament analitzi les repercussions que per al Projecte de Registre pot tenir el desenvolupament del citat SIS, a efectes d'evitar duplicitats o solapaments innecessaris en el tractament de dades.

Des de la perspectiva de la protecció de dades és necessari que l'Ajuntament concreti i especifiqui quines dades personals, especialment les qualificades com sensibles, es preveu que es podrà tractar, i que es justifiqui el seu tractament en relació amb la finalitat o finalitats concretes, previstes en la normativa corresponent per a cadascun dels intervinents

Es recomana que el Projecte de Registre prevegi, en relació amb la normativa sectorial aplicable i el règim del consentiment (articles 6 i 7 de la LOPD), en quins casos cal recollir el consentiment dels titulars per poder tractar les seves dades, i que es prevegi el compliment del deure d'informació, en els termes previstos en l'article 5 de la LOPD.

Es recomana que el Projecte de Registre concreti els fluxos informatius que s'han de produir, en concret, l'origen de la informació personal, l'habilitació per a la incorporació de dades al Registre, i les possibles cessions o comunicacions de dades, a les quals caldrà aplicar el

règim general previst en els articles 11 i 21 de la LOPD, sens perjudici de l'aplicació de la Llei 5/2008.

Cal que l'Ajuntament, en tant que responsable del tractament, procedeixi a crear el fitxer o fitxers de dades de caràcter personal que resultin necessaris als objectes del Protocol i el Projecte de Registre, seguint les exigències de la LOPD i el RLOPD, de forma prèvia a l'inici del tractament de les dades personals, i que posteriorment es notifiquin els fitxers al Registre de Protecció de Dades de Catalunya.

A banda de la informació que ha d'estar necessàriament consignada en el document de seguretat (article 88 del RLOPD), es recomana revisar les previsions sobre les mesures de seguretat en el Projecte de Registre, per tal de completar-les, en relació amb el conjunt de mesures que s'exigeixen en el nivell alt de mesures de seguretat.