

Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento respecto a un proyecto sobre violencia doméstica y de género y su adecuación a las medidas de protección de datos de carácter personal

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito del alcalde del Ayuntamiento que hace la consulta, en el que se solicita la opinión de la Agencia en relación con la adecuación a la normativa sobre protección de datos del trabajo realizado en el marco del Protocolo de violencia doméstica y de género aprobado por el Ayuntamiento en el año 2005.

En el escrito se informa de que el Ayuntamiento ha elaborado una base de datos de casos de violencia hacia las mujeres, como herramienta que ha de cumplimentar el trabajo en red que se realiza en el marco del Protocolo citado. La consulta solicita la opinión de la Agencia sobre «la adecuación de las medidas de protección de datos de carácter personal contempladas en este proyecto». La consulta se acompaña del Proyecto de Registro de víctimas de violencia doméstica y de género de 2009 (en adelante, Proyecto de Registro), y de un informe de la Secretaría del Ayuntamiento.

Analizada la consulta, teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el dictamen siguiente:

I

[...]

II

La consulta se enmarca en el «Protocolo de violencia doméstica y de género» aprobado por el Ayuntamiento en el año 2005, en el que se hace referencia, entre otras cosas, a los diferentes servicios que prestan y a las actuaciones que pueden realizar los servicios sociales municipales, el CAP de salud, los juzgados y los servicios de asistencia jurídica, o los cuerpos policiales, en relación con la violencia de género y la atención a las personas afectadas. En la consulta también se informa de que el Ayuntamiento «ha elaborado una base de datos de casos de violencia hacia las mujeres», como herramienta para cumplimentar el trabajo en red que se realiza en el marco de dicho Protocolo de 2005.

Según se explicita en la consulta y «a fin de iniciar el procedimiento para su implementación», se solicita la opinión de la Agencia respecto a la adecuación de las medidas de protección de datos de carácter personal previstas. La consulta añade que el dictamen de la Agencia ha de permitir las modificaciones necesarias para el cumplimiento de la legislación y/o la verificación de las medidas contempladas en el proyecto, a fin de avanzar en la atención integral y global de las víctimas de violencia, desde los diferentes servicios y agentes implicados en su atención.

Planteada la consulta en estos términos, en este dictamen se hará la correspondiente valoración desde la perspectiva de la protección de datos personales, teniendo en cuenta la información aportada por el Ayuntamiento, que consiste en el informe de la Secretaría del Ayuntamiento, así como, principalmente, en el texto del Proyecto de Registro de víctimas de violencia doméstica y de género (2009). Se tendrá en cuenta el texto del Protocolo del Ayuntamiento de 2005 citado.

Como punto de partida, tenemos que situar el marco normativo relevante en relación con la actuación del Ayuntamiento en el ámbito de los servicios sociales, y más concretamente, en relación con las actuaciones en materia de violencia doméstica y de género.

En relación con las competencias municipales, hay que citar en primer lugar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que dispone en su artículo 25.2 que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas en diversas materias, entre otras, la prestación de los servicios sociales (artículo 25.2.k) de la Ley 7/1985). El apartado 3 del mismo artículo dispone que sólo la ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en dicho artículo 25, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2 de la misma ley, el cual menciona los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. El artículo 26 de la misma Ley 7/1985 dispone que los municipios, por sí mismos o asociados, deberán prestar, en todo caso, una serie de servicios, que se van incrementando en función del número de habitantes. A los municipios con más de 20.000 habitantes, les corresponde también la prestación de servicios sociales.

Asimismo, y en lo que se refiere a Cataluña, el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, dispone que el municipio tiene competencias propias en materia de prestación de los servicios sociales (artículo 66.3.k) del Decreto Legislativo), y que los municipios con una población superior a los veinte mil habitantes tienen que prestar, además de otros servicios, los correspondientes a los servicios sociales (artículo 67.c) del Decreto Legislativo).

Los municipios pueden tener competencias en el ámbito de la prestación de servicios sociales, y a los municipios que, como el que formula la consulta, tienen una población de más de 20.000 habitantes, les corresponde ejercer la prestación de servicios sociales.

La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, también establece la competencia de los municipios, en concreto, los de población superior a los veinte mil habitantes, en materia de servicios sociales. Según el artículo 31, corresponde a los municipios, entre otras cosas, crear y gestionar los servicios sociales necesarios, tanto propios como delegados por otras Administraciones, de acuerdo con la Cartera de servicios sociales; establecer los centros y servicios correspondientes al ámbito propio de los servicios sociales básicos; elaborar planes de actuación en materia de servicios sociales; colaborar con la Administración de la Generalitat en el ejercicio de las funciones de inspección y control en materia de servicios sociales; cumplir las funciones propias de los servicios sociales básicos, o promover la creación de los centros y los servicios correspondientes al ámbito propio de los servicios sociales especializados y gestionarlos, en coordinación con la Administración de la Generalitat y el ente local supramunicipal correspondiente, de acuerdo con la Cartera de servicios sociales.

Según el artículo 15 de la Ley 12/2007, el sistema público de servicios sociales se estructura en servicios sociales básicos y servicios sociales especializados.

Respecto a los «servicios sociales básicos», el artículo 16 de dicha ley los define como «el primer nivel del sistema público de servicios sociales», y añade que incluyen los equipos básicos, los servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia y los servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes. El artículo 17

de dicha ley dispone que corresponde a los servicios sociales básicos, entre otras cosas, aplicar protocolos de prevención y de atención ante malos tratos a personas de los colectivos más vulnerables, y coordinarse con los servicios sociales especializados. Estos «servicios sociales especializados», que vienen definidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 12/2007, se organizan atendiendo a la tipología de las necesidades, a fin de dar respuesta a situaciones y necesidades que requieran una especialización técnica o la disposición de recursos determinados.

Esta distinción entre servicios sociales básicos y especializados la encontramos también en el Decreto 151/2008, de 29 de julio, que aprueba la Cartera de servicios sociales 2008-2009, donde se incluye un listado de prestaciones que se elabora a partir del catálogo de servicios y prestaciones sociales anexo a la Ley 12/2007. Dicho decreto agrupa las actuaciones en relación con las «Mujeres en situación de violencia machista y sus hijos e hijas» (servicio de atención y acogida de urgencia, servicio de intervención especializada y servicio de acogida residencial, entre otros) dentro del apartado de servicios sociales especializados, y remite, en relación con estas actuaciones, a las disposiciones de la Ley 5/2008, del 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, que volveremos a citar más adelante.

Sin perjuicio de las diversas disposiciones normativas que otorgan competencias a los entes locales o a la Administración autonómica competente en materia de servicios sociales, para actuar en materia de violencia de género, la inclusión de las actuaciones definidas en la Cartera de servicios sobre violencia de género dentro la categoría de servicios sociales especializados resulta relevante, desde la perspectiva de la protección de datos, a efectos de concretar la posibilidad de actuación municipal en relación con el tratamiento de datos personales previsto en el Proyecto de Registro.

A efectos de la protección de datos personales, y de las valoraciones hechas en este dictamen, es especialmente relevante que se tenga en cuenta la distribución competencial entre las diferentes Administraciones públicas, en relación con la prestación de servicios sociales básicos y especializados, ya que esto condicionará el tratamiento de datos que le corresponde hacer a cada Administración, de modo que es a la Administración que tiene que prestar cada servicio específico, a la que le corresponde hacer el tratamiento de datos personales que sea necesario y pertinente.

Dicho esto, y dentro del conjunto de las prestaciones de servicios sociales a los ciudadanos, tenemos que especificar las disposiciones normativas sobre la actuación de los poderes públicos, en concreto, de ámbito municipal, en materia de violencia de género. Estas disposiciones han de servir para situar la capacidad de actuación del municipio en relación con el tratamiento de datos de carácter personal, en el tema que nos ocupa.

Tal y como se explica en el informe de la Secretaría del Ayuntamiento que acompaña la consulta, el Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce específicamente el derecho de las mujeres a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, y libres de malos tratos (artículo 19), y establece que las políticas públicas deben garantizar que se haga frente de modo integral a todas las formas de violencia contra las mujeres y a los actos de carácter sexista y discriminatorio (artículo 41.3). También se citan normas estatales, como la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. A través de esta ley se articula un conjunto integral de medidas encaminadas a lograr diversas finalidades, como, entre otras, reforzar hasta la consecución de los mínimos exigidos por los objetivos de la ley los servicios sociales de información, de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral, así como establecer un sistema para la más eficaz coordinación de los servicios ya existentes a nivel municipal y autonómico (artículo 2.c) de la Ley 1/2004).

Debemos destacar, en el ámbito de Cataluña, las disposiciones de la Ley 12/2007 citada. Tal y como se menciona en la consulta, uno de los principios del sistema público de servicios sociales es el de coordinación, según el cual dicho sistema debe fundamentarse en la actuación coordinada entre los diversos sistemas de bienestar social, que incluyen la educación, la salud, las pensiones, el trabajo y la vivienda, entre las Administraciones públicas, entre otros, con la finalidad de establecer programas de actuación conjuntos (artículo 5.k) de la Ley 12/2007).

También hay que destacar las disposiciones de la Ley 5/2008 citada. Aparte de otras consideraciones que haremos más adelante, esta ley, como se apunta en el informe del Ayuntamiento, establece que las Administraciones públicas de Cataluña tienen que desarrollar las acciones necesarias para detectar e identificar situaciones de riesgo o de existencia de violencia machista (artículo 10.1). En cuanto a los criterios de actuación en las intervenciones de los poderes públicos, se hace referencia, entre otras cosas, a la transversalidad de las medidas, de modo que cada poder público implicado tiene que definir acciones específicas desde su ámbito de intervención, así como al fomento de instrumentos de cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones públicas para todas las políticas públicas de erradicación de la violencia machista (artículo 7, apartados d) y l) de la Ley 5/2008).

La Ley 5/2008 define la Red de Atención y Recuperación Integral para las mujeres que sufren violencia machista como el conjunto coordinado de recursos y servicios públicos de carácter gratuito para la atención, asistencia, protección, recuperación y reparación de las mujeres que han sufrido o sufren violencia machista, en el ámbito territorial de Cataluña, que están especificados en esta ley (artículo 54). El mismo artículo 54 enumera los servicios que integran dicha Red, y dispone que la organización de estos tiene que ser regulada por reglamento del Gobierno o, si procede, por los municipios. El artículo 64.2 de la Ley 5/2008 añade que:

«Los municipios tienen la competencia para crear, programar, prestar y gestionar los servicios de información y atención a las mujeres. También pueden prestar y gestionar los servicios de la competencia de la Generalidad de acuerdo con los instrumentos y en los términos que establece el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. Los municipios deben establecer por reglamento la distribución territorial, el régimen de prestación, la organización y la dotación de estos servicios.»

También en relación con las competencias de las Administraciones en el ámbito regulado por la Ley 5/2008, hay que destacar que el artículo 76.1 (Título IV) dispone que la Administración de la Generalitat y los municipios de Cataluña son las Administraciones públicas competentes en materia de los servicios de la Red, y también de las prestaciones establecidas por la ley, de acuerdo con lo que determinan el título IV de la ley y, si procede, la legislación sobre organización territorial y régimen local.

Como vemos, las normas citadas en el informe de la Secretaría del Ayuntamiento (como el Acuerdo de Gobierno por el que se aprueba el Plan de políticas de mujeres 2008-2011, Gov/136/2008, de 29 de julio), contemplan la participación de los entes locales en la prestación de servicios sociales a los ciudadanos, en concreto, en el marco de las actuaciones que las Administraciones públicas llevan a cabo en relación con la violencia de género; ámbito en el que se situaría el Proyecto Registro de víctimas de violencia doméstica y de género de 2009, del Ayuntamiento.

Así pues, partimos de la base de que el Ayuntamiento puede tener una habilitación, en los términos que dispone la normativa citada, para actuar en el marco de las acciones contra la violencia de género, y que debe ser en este contexto donde se desarrolle el Proyecto de Registro que examinamos.

Desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales, es necesario que el tratamiento de datos personales en este caso, a raíz del proyecto citado, se enmarque en lo que dispone la normativa correspondiente, en concreto, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), y el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD (en adelante, RLOPD).

A continuación se analizan el contenido y las disposiciones del Proyecto de Registro desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales.

III

En primer lugar, partimos de la base de que toda la información sobre personas físicas concretas se encuentra protegida por la LOPD y por el RLOPD citados. La LOPD define los datos de carácter personal como cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables (artículo 3.a). A efectos de la ley, hay que entender por «tratamiento de datos personales» todas las operaciones y los procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias (artículo 3.c) de la LOPD).

Hay que recordar que si bien es cierto que cualquier tratamiento de datos de carácter personal implica la implementación de las correspondientes medidas de protección — cuestión tratada en el informe de la Secretaría del Ayuntamiento y que será objeto de valoración más adelante—, la normativa de protección de datos no sólo implica la obligación, para los responsables de los ficheros o tratamientos de datos, de aplicar dichas «medidas de seguridad» (artículo 9 de la LOPD y título VIII del RLOPD), sino que también incorpora otros principios y obligaciones que cualquier tratamiento de datos personales tiene que respetar. Por consiguiente, hay que referirse en primer lugar a estos principios y obligaciones, en relación con el Proyecto de Registro que nos ocupa y con el contexto en el que se enmarca este proyecto.

El artículo 4 de la LOPD describe dos de los principios básicos en materia de protección de datos, como son el principio de calidad de los datos y el principio de finalidad. A los efectos que ahora interesan, el artículo 4 establece que:

- «1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.
2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.
[...].»

Como punto de partida, es evidente que cualquier tratamiento que pueda hacer el Ayuntamiento de datos de carácter personal de personas físicas víctimas de violencia doméstica, y de terceras personas relacionadas con ellas, deberá ser el estrictamente necesario para dar cumplimiento a finalidades determinadas, explícitas y legítimas, y no para otras finalidades incompatibles con aquellas.

En este sentido, por la información de que disponemos —principalmente, el informe de la Secretaría del Ayuntamiento y el texto del Proyecto de Registro—, podemos avanzar que no se concreta la finalidad o las finalidades que pretende lograr el tratamiento de datos personales que se presenta, ni resulta claro cuáles son los datos personales que podrían ser tratados a partir del Proyecto de Registro. A continuación concretaremos estas cuestiones.

En cuanto a la finalidad o las finalidades que se pretende lograr con el Proyecto de Registro, por exigencias de la LOPD estas deben ser «determinadas, explícitas y legítimas». En el Proyecto de Registro se menciona el «desarrollo de una aplicación web que permita el registro de víctimas de violencia doméstica y de género para el Área de Servicios Sociales» (apartado de «Objetivos»). Más allá de informar sobre la realización del registro de las víctimas, no se concreta, en el propio documento, la finalidad o las finalidades para las que se quiere registrar información personal y, a partir de ahí, qué tratamiento se quiere hacer de los datos de estas personas, ni para qué usos concretos se empleará la información.

El Protocolo de 2005 se refiere a los propios servicios municipales (Área de Bienestar Social), la policía local, el CAP de salud y los mossos d'esquadra. Cada uno de estos cuerpos policiales o servicios de las Administraciones públicas (que denominaremos «intervinientes»), tienen atribuidas por la normativa sectorial aplicable una serie de competencias y capacidades de actuación, y será en función de estas, y no de otras, que podrán, si procede, tratar determinados datos personales de víctimas de violencia de género o de terceras personas relacionadas con ellas. El Protocolo de 2005 describe, entre otras cuestiones relacionadas con el fenómeno de la violencia de género, los diferentes circuitos de atención y las actuaciones que los diferentes intervinientes en esta materia pueden llevar a cabo, y qué protocolos hay que seguir. En concreto, en cuanto a la actuación en el ámbito social (apartado 5.3 del Protocolo de 2005), se describen las actuaciones que llevará a cabo el EBASP (Equipo Básico de Atención Social Primaria), cuando atienda situaciones de violencia doméstica, como, por ejemplo, acompañar al CAP de salud a la persona afectada; avisar a la policía local, si la persona quiere interponer una denuncia; informarla sobre las diferentes acciones que se pueden emprender, como, por ejemplo, la posibilidad de tramitar una orden de protección, entre otras; o hacer un seguimiento de los casos.

Ahora bien, aunque la información aportada por el Protocolo de 2005 sirve para enmarcar el contexto en el que se diseña el Proyecto de Registro, el Protocolo no define —por razones cronológicas obvias— las finalidades concretas que se quieren cumplir con el tratamiento de datos personales de víctimas de violencia e incluso de terceras personas, que se produciría a raíz del Proyecto de Registro de 2009. También el informe de la Secretaría del Ayuntamiento hace una mención exhaustiva del marco normativo en el que se sitúa el Proyecto de Registro, que ya ha sido comentado, pero más allá de esta mención del marco normativo aplicable, no se concreta para qué finalidad o finalidades podrá tratar datos personales cada uno de los intervinientes.

Dicho de otro modo, aunque el informe de Secretaria menciona que desde el Área de Bienestar Social se ha detectado la necesidad de disponer de una base de datos que permita «compartir la información» con el Área Básica de Salud y la policía autonómica, a fin de dar apoyo a las víctimas de violencia de género, falta una explicación concreta de las finalidades y los usos del tratamiento, del rol o la participación de cada uno de los intervinientes en el Proyecto de Registro (cuáles de los intervinientes estarán habilitados para introducir, consultar y modificar datos personales, etc.), cuál será el origen y el posible destino de la información personal; en

definitiva, qué flujos de información personal se producirán, entre otras cuestiones que irán siendo objeto de análisis en este dictamen.

Sea como sea, para definir y concretar todas estas cuestiones, la definición de la finalidad o las finalidades y, específicamente, de los usos concretos para los que se tratarán los datos —más allá de la mención del marco normativo de referencia— resulta fundamental, y se tendrá que realizar en conexión con el marco normativo sectorial concreto que habilita el tratamiento de datos para cada interviniente concreto. Hay que tener presente que la LOPD, en relación con la información que debe contener un fichero de datos personales, se refiere expresamente a «la finalidad del fichero y los usos previstos» (artículo 20.2.a) de la LOPD). Esta precisión en la norma nos lleva a interpretar que no es suficiente describir de forma general la finalidad de un fichero o tratamiento de datos, como podría ser, en el caso que nos ocupa, la finalidad de atender y prestar servicios sociales a las víctimas de violencia de género en el marco del Protocolo de 2005 citado, sino que es necesario concretar, en el marco de una o varias finalidades, cuáles son los usos concretos que se prevé dar a los datos personales; es decir, cuáles son los objetivos, servicios, ayudas o prestaciones concretos, entre otros, que se pretende realizar a través de la utilización de los datos. Desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal, para valorar la pertinencia, la habilitación y los límites del tratamiento de datos de carácter personal es necesario que el Proyecto de Registro concrete las finalidades y, específicamente, los usos a los que se quiere dar cumplimiento, en relación con los diferentes intervinientes en el tratamiento de datos.

IV

En relación con el marco normativo aplicable, también hay que tener presente que la Ley 12/2007 y la Ley 5/2008, ambas citadas, posteriores a la fecha de elaboración del Protocolo, han venido a concretar varias cuestiones que inevitablemente hay que tener en cuenta al concretar las finalidades a las que se podría dar cumplimiento con el Proyecto de Registro, que son las que han de justificar el tratamiento de datos personales.

En este sentido, habría que tener en cuenta que la Ley 12/2007, de Servicios Sociales, ha establecido la creación de un Sistema de Información Social (en adelante, SIS) que garantiza la disponibilidad de la información relativa a las prestaciones y a la Cartera de servicios sociales (cartera aprobada por el Decreto 151/2008, de 29 de julio, y en la que figuran varias actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia de violencia de género). Pues bien, el artículo 42 de la Ley 12/2007, en relación con el SIS, dispone que su creación y funcionamiento se tienen que regular por reglamento, de acuerdo con los principios que establece dicho artículo 42. Además, según este mismo artículo:

- «1. El Sistema de Información Social garantiza la disponibilidad de la información relativa a las prestaciones y a la Cartera de servicios sociales.
2. El Sistema de Información Social integra los datos relativos a la atención social del sector público y del sector privado, con los objetivos de evitar duplicidades y mejorar la atención a los destinatarios de los servicios sociales.
3. Los agentes que intervienen en la prestación de servicios sociales y los ciudadanos tienen derecho a acceder al Sistema de Información Social y a utilizarlo, de acuerdo con la normativa aplicable.
4. La configuración del sistema se rige por el principio de descentralización en el suministro de los datos y en el tratamiento que realizan las Administraciones y entidades implicadas.

5. La Administración de la Generalidad debe garantizar la existencia de un sistema de información social común, compartido y compatible, así como su coordinación, estableciendo los criterios comunes a los que deben ajustarse el contenido y las condiciones de acceso.

6. El Sistema de Información Social se fundamenta en los principios de descentralización, interoperatividad y fiabilidad. En el acceso y utilización del Sistema debe garantizarse la privacidad de los datos personales constitucional y legalmente protegidos, así como la seguridad de las comunicaciones en el intercambio de información entre los agentes del Sistema sobre datos de carácter personal necesarios para el acceso a las prestaciones.

[...]»

Por la información disponible en la página web de la Administración autonómica, competente en materia de servicios sociales, se prevé que el «SIS Hércules» se despliegue en los próximos años. Se prevé que el Hércules sea un sistema de información común, que permitirá el intercambio de información social. En el documento «Fase de análisis previo del Sistema de Información Social Hércules», y en cuanto a la hoja de ruta del proyecto, se prevé que entre los años 2009 y 2010 se produzca el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2007, en concreto, el Decreto del SIS.

La disposición de crear y desarrollar este SIS, en el que previsiblemente se tratará información personal que podría ser coincidente con la información personal que puede ser objeto de tratamiento, también, en el Proyecto de Registro analizado, obliga a recomendar al Ayuntamiento que tenga en cuenta el encaje del Proyecto de Registro en lo que dispone la Ley 12/2007 y, en concreto, en el SIS, a fin de analizar hasta qué punto podría haber coincidencias o solapamientos en la información personal tratada en el Registro del Ayuntamiento y en el SIS previsto en la Ley 12/2007, que aún no ha sido desarrollado por vía reglamentaria. También hay que tener en cuenta la necesaria coordinación entre Administraciones y las competencias que en la materia que examinamos pueden corresponder a los municipios y a la Administración autonómica, tal y como describe la Ley 5/2008 al referirse a la Red de Atención y Recuperación Integral que hemos mencionado anteriormente.

En definitiva, en una materia como la que nos ocupa, en la que vemos que la normativa puede otorgar competencias y capacidad de actuación tanto a los municipios como a la Administración autonómica, a efectos de la protección de datos personales, cualquier tratamiento de datos que gestione una de estas Administraciones deberá referirse a su propio ámbito de actuación, y será necesario evitar, en la medida de lo posible, los solapamientos o duplicidades de tratamientos de datos personales que puedan producirse, a fin de garantizar el principio de calidad en el tratamiento de los datos. Todo ello, sin perjuicio de las comunicaciones de datos que sean necesarias y que cuenten con la correspondiente habilitación legal.

Esta consideración se hace con pleno respeto por las competencias y la capacidad de actuación que la normativa sectorial atribuye a los entes locales, en concreto, en relación con las actuaciones que el Ayuntamiento pretende llevar a cabo a través del Protocolo de 2005 y del Proyecto de Registro que analizamos. Ahora bien, desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal, sería desaconsejable que se produjeran duplicidades o solapamientos innecesarios en el tratamiento de datos personales que además, como comentaremos más adelante, pueden ser especialmente sensibles y merecedores de una protección reforzada.

V

El principio de calidad exige que los datos personales tratados sean, en cualquier caso, sólo los «adecuados, pertinentes y no excesivos» en relación con la finalidad legítima a la que se quiera dar cumplimiento con el tratamiento. Partimos de las consideraciones hechas en este dictamen respecto a la finalidad o las finalidades de los datos, en el sentido de que la concreción de las finalidades del tratamiento es clave para poder determinar los datos que, en cada caso, puede resultar legítimo tratar, y para analizar si el tratamiento de determinados datos podría ser excesivo en atención a la finalidad pretendida. Cualquier valoración respecto a la proporcionalidad y la adecuación de un tratamiento de datos a los principios de la LOPD exige concreción en la finalidad y también, como analizamos a continuación, en los datos que se van a tratar.

En vista del contenido del documento relativo al Proyecto de Registro, tenemos que avanzar que no se concreta suficientemente cuáles serán los datos tratados. Esto, junto con la inconcreción de la finalidad y los usos, hace que no se pueda valorar exhaustivamente el cumplimiento adecuado del principio de calidad y de la proporcionalidad que este principio exige en el tratamiento de datos personales.

Si analizamos el contenido del documento referido al Proyecto de Registro, vemos que en el apartado de «Funcionamiento» se hace mención a que «será necesario introducir los datos de la persona». En el mismo apartado se añade que la información se estructura en 3 niveles de profundidad («Persona»; «Registro de malos tratos», en el que parece que se podría incluir información sobre los diferentes casos asociados a la persona; «Registro de acciones», apartado donde, aunque no se concreta, se podría deducir que se tratará información sobre las acciones a emprender en cada caso, ayudas sociales, denuncias, actuaciones realizadas por el Área de Bienestar Social del Ayuntamiento, etc.). Sea como sea, sería necesario concretar qué datos personales se prevé tratar en estos diferentes apartados. En el apartado «Esquema de la aplicación» (Gestión de personas), se menciona que será necesario informar sobre «los datos personales de la persona afectada por el maltrato (DNI, dirección, población, teléfonos, etc.)», con lo que no queda claro si se incluirán otros datos además de los identificativos de la persona.

También hay que considerar que en las diferentes pantallas de la aplicación web que se incluyen en el documento que comentamos se podría incluir información de terceras personas (ya que se da información sobre parentesco del agresor —en el ejemplo de la pantalla «Registro de malos tratos», se cita a la pareja— o datos identificativos del profesional que abre el expediente).

Por otro lado, en las diferentes pantallas mostradas en el documento vemos que se incluyen referencias a otras informaciones personales, como «permiso de residencia», «país de origen», «número de hijos» y «discapacidad»; así como campos libres de «observaciones» (pantallas relativas al Registro de personas y al Registro de malos tratos) en los que desconocemos qué tipo de información se prevé tratar, y a qué efectos.

En relación con estas disposiciones, conviene hacer las consideraciones siguientes:

En primer lugar, hay que tener presente que, para la LOPD, es dato de carácter personal «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables» (artículo 3.a) de la LOPD), de modo que no sólo es dato personal el dato que podemos calificar de identificativo (nombre, apellidos, dirección, teléfono,

etc.), sino que lo es cualquier información relacionada con personas físicas, y que pueda llegar a hacer identificable a una persona física, incluso si esta identificación se hace de forma indirecta. Por lo tanto, hay que considerar que el Proyecto de Registro prevé un tratamiento, en conjunto, de datos de la víctima de violencia doméstica, del agresor, de los hijos o de otras personas relacionadas, y que todas estas informaciones —no sólo los datos identificativos— están protegidas por la LOPD.

Es especialmente relevante comprobar que se prevé tratar datos especialmente sensibles, como los datos de salud («discapacidad»), y probablemente datos sobre la vida sexual de las personas implicadas en una agresión. En los campos de «observaciones», por ejemplo, al hacer la descripción del tipo de agresiones producidas, y de las relaciones de parentesco entre víctimas y agresores, probablemente se tratarán informaciones relativas a la conducta y la vida sexual de las personas. No se puede descartar el tratamiento de datos sobre la salud y sobre la vida sexual de víctimas y agresores, o datos que den información sobre el origen racial de las personas, aunque no se dispone de información concreta en este sentido. Los datos sobre el origen racial, la salud y la vida sexual sólo pueden ser tratados cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta a ello expresamente. También se prevé el tratamiento de otras informaciones sensibles, como las relativas a la comisión de infracciones administrativas y penales. La LOPD establece una protección reforzada para los datos personales que se consideran especialmente sensibles, tal y como dispone el artículo 7 de la ley, según el cual:

«De acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 16 de la Constitución, nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. Cuando en relación con estos datos se proceda a recabar el consentimiento a que se refiere el apartado siguiente, se advertirá al interesado acerca de su derecho a no prestarlo.

2. Sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias [...].

3. Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente.

[...].

5. Los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras.

6. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal a que se refieren los apartados 2 y 3 de este artículo, cuando dicho tratamiento resulte necesario para la prevención o para el diagnóstico médicos, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento de datos se realice por un profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por otra persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto.

También podrán ser objeto de tratamiento los datos a que se refiere el párrafo anterior cuando el tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del afectado o de otra persona, en el supuesto de que el afectado esté física o jurídicamente incapacitado para dar su consentimiento.»

Hay que mencionar, especialmente, el régimen específico de los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas (artículo 7.5 de la LOPD) y los datos de salud (artículo 7.6, en conexión con el artículo 8 de la LOPD). Aparte de que estos datos son merecedores de una protección reforzada en cuanto al nivel de medidas de seguridad que hay que aplicar (en atención a lo que disponen el artículo 9 de la LOPD y el título VIII del RLOPD, cuestión sobre la que volveremos más adelante en este dictamen), la habilitación para tratarlos no es, necesariamente, la misma para todos los intervinientes en el Programa de Registro que analizamos.

Partiendo de nuevo de las consideraciones hechas en este dictamen respecto a las finalidades que hay que cumplir y los roles de los diferentes intervinientes (cuerpos policiales, servicios sanitarios, Área de Bienestar Social del Ayuntamiento), es evidente que, para la LOPD, a título de ejemplo, el personal sanitario, que se encuentra sujeto al secreto profesional, u otras personas sujetas a una obligación equivalente, pueden tratar datos de salud de forma justificada, incluso sin contar con el consentimiento del titular, cuando el tratamiento sea necesario para la prevención y el diagnóstico médicos, la prestación de asistencia sanitaria o de tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, como se explica en el artículo 7.6 de la LOPD (volveremos sobre esto en el apartado siguiente de este dictamen). Ahora bien, el mismo tratamiento podría no estar justificado, según la LOPD, si lo tuviera que hacer otro de los intervinientes en el Proyecto de Registro, como, por ejemplo, el Área de Bienestar Social, para cumplir otras finalidades que, si bien legítimas en su contexto, no permitirían el tratamiento de determinados datos de salud, si la actuación de los servicios sociales se limitara a acompañar a la víctima a los juzgados o a facilitarle el contacto con los servicios médicos o policiales. La misma consideración puede hacerse extensible respecto a los datos de infracciones administrativas o penales: el tratamiento que pueden hacer con ellos los cuerpos policiales en los términos que precise la correspondiente normativa, y en el marco de lo que dispone el artículo 22 de la LOPD, no resultaría igualmente habilitado por parte del personal del CAP o del Área de Bienestar Social del Ayuntamiento, que no ejercen las mismas funciones que los cuerpos policiales. Estos ejemplos, que son simplemente ilustrativos, sirven para poner de manifiesto la necesidad de definir previamente a la puesta en marcha del Proyecto de Registro, de una manera más concreta que en los términos actuales, qué datos personales podrán tratarse, por parte de cuáles de los diferentes intervinientes en el proceso de asistencia y atención a las mujeres maltratadas y su entorno, y en base a qué finalidad concreta.

En conclusión, y más allá de lo que se pueda deducir de la información aportada en el Proyecto de Registro, desde la perspectiva de la protección de datos se considera necesario que el Ayuntamiento concrete y especifique qué categorías de datos personales, específicamente los calificados como especialmente protegibles, se prevé que se podrán tratar, siempre en relación con la finalidad o las finalidades concretas, contempladas en la normativa correspondiente para el Ayuntamiento y, si procede, para las demás Administraciones, en el proceso de «trabajo en red» que se menciona en la consulta.

Debemos tener en cuenta que, dentro del propio Ayuntamiento, tal y como se explica de forma descriptiva en el Protocolo de 2005, cada área o servicio implicado en la prestación de servicios a las mujeres maltratadas tiene, a su vez, sus competencias y finalidades que cumplir. Según establece la LOPD, cualquier revelación de datos personales a terceros diferentes del interesado se considera cesión (artículo 3.i) de la LOPD), y por tanto debe someterse al régimen previsto para las cesiones de datos, como veremos más adelante. Obviamente, todas las áreas, los servicios o los órganos que forman parte del Ayuntamiento se integran en la misma «Administración pública», y por tanto, los flujos informativos dentro del propio Ayuntamiento podrían no ser considerados como «cesiones». Ahora bien, en cualquier caso, y dejando aparte los flujos informativos que pudieran producirse con otras Administraciones (entre el Ayuntamiento y el cuerpo de mossos d'esquadra), aquellos que se produzcan dentro del propio Ayuntamiento tienen que justificarse siempre en una finalidad legítima y compatible, en el sentido de que no se refieran al ejercicio, por parte de los diferentes servicios del Ayuntamiento, de competencias diferentes o que traten materias diferentes, y limitarse igualmente a los datos que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos para el cumplimiento de la finalidad de cada uno de los servicios. El hecho

de que dentro una misma Administración pública el flujo informativo no haya de considerarse propiamente «cesión» no excluye la aplicación de los principios de finalidad y calidad citados.

En cualquier caso, la previa identificación y concreción de los datos que se considera necesario tratar, en relación con intervinientes y finalidades concretas, ha de permitir valorar si el tratamiento de datos resulta ajustado al principio de calidad exigido por la LOPD.

VI

En relación con el tratamiento de los datos personales, también habría que apuntar la cuestión relativa al consentimiento del afectado o interesado (entendiendo por tal, según el artículo 3.e) de la LOPD, la persona física titular de los datos que son objeto de tratamiento). En relación con el régimen general del consentimiento, recordamos que el artículo 6 de la LOPD dispone que:

- «1. El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa.
2. No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias; [...].
3. El consentimiento a que se refiere el artículo podrá ser revocado cuando exista causa justificada para ello y no se le atribuyan efectos retroactivos.
4. En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado.»

Este régimen específico relativo al consentimiento de los titulares refuerza la necesidad de concretar las finalidades y los datos tratados en relación con los diferentes intervinientes en el Proyecto de Registro. En conexión con lo que se ha venido apuntando, la habilitación que permitiría tratar determinados datos personales por algunos de los intervinientes en el Proyecto de Registro, sin tener que contar con el previo consentimiento del titular, puede no ser suficiente para habilitar el tratamiento de los mismos datos por otros intervinientes.

De este modo, dentro del mismo Proyecto de Registro, podríamos encontrar situaciones en las que sea necesario el consentimiento del titular para tratar sus datos, con otras que no requieran dicho consentimiento, en función de la finalidad que se quiera lograr y del interviniente que trate los datos. La necesidad o no de contar con el consentimiento previo de los afectados al tratar sus datos, en el contexto del principio de consentimiento, condicionará el tratamiento que los diferentes intervinientes hagan de los datos personales objeto de tratamiento en el Proyecto de Registro.

Especialmente si nos encontramos con un tratamiento de datos sensibles, remitiéndonos a lo que dispone el artículo 7 de la LOPD, recordemos que será necesario contar con el consentimiento expreso y por escrito si se tratan datos que revelen, entre otras cosas, la religión o las creencias; y respecto a los datos que hagan referencia a la vida sexual, la salud o el origen racial, será necesario contar con el consentimiento expreso o con una ley que disponga el tratamiento.

Por consiguiente, se recomienda que en la misma línea de las concreciones que ya se han apuntado, el Proyecto de Registro establezca, en relación con la normativa sectorial aplicable y el régimen del consentimiento (artículo 6 de la LOPD), en qué

casos hay que obtener el consentimiento de los titulares para poder tratar los datos en el contexto de dicho proyecto.

Sin perjuicio de que en función de la tipología de los datos tratados, y en función de las finalidades concretas a las que se quiera dar cumplimiento, sea necesario analizar si se requiere el consentimiento del titular de los datos, no hay que olvidar que el tratamiento de datos personales también requiere dar cumplimiento al deber de información, en los términos establecidos en el artículo 5 de la LOPD, al que nos remitimos.

VII

La consulta menciona que la base de datos que se ha elaborado, de casos de violencia hacia las mujeres, es una herramienta que ha de cumplimentar «el trabajo en red» que se realiza en el marco del Protocolo de 2005 citado, el cual tiene diversos intervinientes; como se ha dicho, los servicios sociales municipales, la policía local, el CAP de salud y el cuerpo de mossos d'esquadra.

En el informe de la Secretaría se menciona que se ha detectado la necesidad de disponer de una base de datos que permita «compartir» la información. Además, el apartado de «Objetivos» del Proyecto de Registro, comenta que «la aplicación será accesible para múltiples usuarios», sin que se aporte información concreta sobre estos. Aunque se añade que los ficheros de texto generados sólo serán consultables por parte de los usuarios con permisos, se tendría que definir, de entrada, qué usuarios, en relación con los diferentes intervinientes que se citan en la consulta (cuerpos policiales, servicios sanitarios, servicios sociales municipales) podrán acceder, y a qué tipología de datos podrán acceder. El proyecto, en definitiva, hace referencia indistinta a los diferentes intervinientes, independientemente de que procedan de la misma Administración o de otras, e independientemente de las finalidades concretas que corresponden a cada interviniente, cuando se refiere al acceso y tratamiento de la información personal.

Por la documentación aportada, tampoco queda claro cuál sería el origen de la información tratada (el propio interesado o sus representantes, otras bases de datos del propio Ayuntamiento o de intervinientes, de la misma Administración local o de la Administración autonómica, en el caso del cuerpo de mossos d'esquadra, etc.), o cuáles serían las posibles cesiones o comunicaciones de datos que se podrían producir, al resto de los intervinientes citados, o incluso a otros.

El Proyecto de Registro, a criterio de esta Agencia, y por la información de que se dispone, no aporta la claridad que sería exigible desde la perspectiva de la protección de datos, en relación con los flujos informativos que se pueden producir, por lo que sería necesario tener en cuenta las consideraciones siguientes:

Cada interviniente tiene, o puede tener, en relación con el propio ámbito de actuación, una serie de ficheros en los que trata los datos que tiene habilitación para tratar. Para poner un ejemplo, el artículo 22 de la LOPD regula el régimen aplicable a los ficheros de las fuerzas y los cuerpos de seguridad. Pues bien, se deberá tener en cuenta, en lo que se refiere al origen o la procedencia de las diferentes tipologías de datos que se plantea que podrían incluirse y tratarse en el Registro, si algunos de estos datos constan en otros ficheros, y si pueden ser objeto de comunicación y posterior tratamiento en el Registro (es decir, si hay habilitación suficiente para comunicar datos al Registro, procedentes de otros ficheros), y si es así, analizar si se producen solapamientos en el tratamiento de datos personales. Ya hemos comentado que,

desde la perspectiva de la LOPD, puede ser conveniente evitar solapamientos o duplicaciones innecesarias en el tratamiento de datos personales.

De nuevo como ejemplo ilustrativo, la información personal que necesitará conocer el personal sanitario, para prestar servicios de asistencia sanitaria a personas víctimas de violencia, puede diferir sustancialmente de los datos de salud que ha de conocer el Área de Bienestar Social del Ayuntamiento para dar una información general a las víctimas de violencia de género, sin perjuicio de que, para otras actuaciones, los servicios sociales sí puedan requerir el conocimiento de este tipo de datos. También como ejemplo, es previsible que los datos personales que los cuerpos policiales (policía local y mossos d'esquadra, cada uno en su ámbito de actuación) tienen que conocer y tratar, respecto a la comisión de infracciones administrativas o penales, no tengan que ser necesariamente conocidos, en aplicación del principio de calidad, por los demás intervinientes, si la finalidad concreta que se quiere cumplir por parte de esta área es dar, por ejemplo, una información general a los interesados, entre otros casos.

El marco normativo aplicable a las funciones de cada interviniente, así como el régimen específico establecido en la LOPD respecto a las diferentes categorías de datos que se podrían tratar, condicionan los accesos, la utilización o las cesiones; en definitiva, los flujos informativos que se pueden producir en el contexto que nos ocupa. Además, no olvidemos que, en relación con algunas categorías de datos concretas, la LOPD establece regímenes específicos de regulación, que pueden condicionar la comunicación de estos datos.

En cualquier caso, en lo que se refiere a las cesiones o comunicaciones de datos (operación que forma parte del tratamiento de los datos), la necesaria concreción de los flujos informativos que pueden producirse lleva a que se deba tener en cuenta el régimen establecido en la LOPD para la cesión o comunicación de datos. De entrada, el artículo 11 de la LOPD especifica el régimen general que tiene que regir la comunicación de datos de carácter personal:

«Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.
2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:
a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.
[...]».

Si la comunicación de datos, en caso de tenerse que producir en el contexto del Proyecto de Registro, tiene como cedente y cesionario diferentes Administraciones públicas, se deberá tener en cuenta lo que dispone el artículo 21 de la LOPD, según el cual:

«1. Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, [...]».

Como venimos apuntando, el origen o la procedencia de los datos que se tratarían en el Proyecto de Registro no queda claro, por lo que consideremos que se tendría que definir esta fase del flujo informativo (origen de los datos), y también se tendrían que definir los supuestos en los que se contemple hacer, si procede, cesiones o comunicaciones de datos (artículo 3.i) de la LOPD). En cualquier caso, en lo que se refiere a dichas cesiones, se deberá respetar el régimen citado, establecido en los artículos 11 y 21 de la LOPD.

Cabe decir al respecto que en el informe de la Secretaría se cita el contenido del artículo 78 de la Ley 5/2008, según el cual:

«Las Administraciones públicas competentes deben cederse mutuamente los datos de carácter personal necesarios, con el fin de poder gestionar de forma adecuada los servicios de la Red de Atención y Recuperación Integral y las prestaciones económicas establecidas por esta Ley, así como otros que se establezcan por Ley, relacionados con la violencia machista. A tal efecto debe crearse un fichero específico, que debe ser regulado por reglamento.»

La cita de este artículo en el informe de la Secretaría parece apuntar a que cualquier flujo informativo entre los diferentes intervinientes del Proyecto de Registro estaría amparado por esta disposición. Es decir, parece interpretarse que, en el ámbito que nos ocupa, las Administraciones públicas se han de ceder los datos personales necesarios, en este caso, para el desarrollo del Registro.

Ahora bien, la disposición del artículo 78 de la Ley 5/2008 se tiene que considerar aplicable a las cesiones que se justifican por la gestión de la Red de Atención y Recuperación Integral. Ciertamente, el Protocolo de 2005 es anterior a la creación y definición de la Red, y el Proyecto de Registro no contiene especificaciones claras sobre la integración del Registro en la Red. En cualquier caso, más allá de la mención de este artículo en el informe de la Secretaría, debemos remarcar que, desde la perspectiva de la protección de datos, dicho artículo 78 no ampararía, como parece apuntarse en el informe de la Secretaría, cualquier cesión de datos personales en el ámbito que nos ocupa, sino sólo aquellas que sean necesarias para una gestión adecuada de los servicios de la red, como se desprende de la redacción del propio artículo. Este artículo podría ser la habilitación legal necesaria para la cesión de datos sin requerir el consentimiento del titular (según el artículo 11.2 de la LOPD) únicamente si se justifica para la «gestión adecuada» de los servicios; es decir, siempre y cuando el cedente y el cesionario estén habilitados para tratar aquella información personal y necesiten tratarla, dadas las funciones que llevan a cabo. Se especifica, además, que los datos que se vayan a ceder tendrán que ser únicamente los «necesarios» en cada caso. Por lo tanto, desde la perspectiva de la protección de datos, hay que interpretar este artículo 78 en coherencia con los principios de finalidad, calidad y proporcionalidad que hemos analizado anteriormente.

VIII

Otra cuestión que se deberá tener presente, en su momento, es la relativa a la obligación legal de crear los correspondientes ficheros de datos de carácter personal. Tal y como consta en el informe de la Secretaría, «desde el Área de Bienestar Social se ha detectado la necesidad de disponer de una base de datos que permita compartir la información» con el Área Básica de Salud y la policía autonómica. Cuando nos referimos a una base de datos, o más exactamente, a los efectos que interesan en este dictamen, a un fichero de datos de carácter personal, nos referimos a «cualquier conjunto organizado de datos de carácter personal, sea cual sea la forma o la modalidad de creación, almacenamiento, organización y acceso» (artículo 3.b) de la LOPD).

La aplicación web a la que se refiere el Proyecto de Registro de víctimas de violencia doméstica y de género generará un tratamiento de datos de carácter personal, ya sean los datos personales de la persona afectada por el maltrato, como también, como se desprende del propio proyecto, de terceras personas. Por consiguiente, es necesario

que el Ayuntamiento, como responsable de este tratamiento —a efectos de lo que dispone el artículo 3.d) de la LOPD, según el cual es responsable del fichero o el tratamiento la persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento— disponga la creación de los correspondientes ficheros de datos personales, previamente al inicio del tratamiento de los datos, a efectos de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 20 de la LOPD. Hay que añadir que, por la información de que disponemos, no consta que el Ayuntamiento haya creado ficheros específicos relacionados con el tratamiento que ahora nos ocupa.

Por lo tanto, el fichero o los ficheros relativos al conjunto de datos personales tratados en el marco del desarrollo del Protocolo y del Proyecto de Registro que nos ocupa, se tendrán que crear por disposición de carácter general, y deberán contener la descripción de todos los apartados del artículo 20.2 de la LOPD, al que nos remitimos. Además, se deberá tener en cuenta que el artículo 54.1 del RLOPD ha concretado varias cuestiones relativas a alguno de los apartados de dicho artículo 20.2 de la LOPD. Específicamente, el RLOPD exige concreción respecto a los países de destino de las transferencias internacionales, de haberlas; respecto al sistema de tratamiento utilizado en la organización del fichero; y respecto a la procedencia de los datos.

En conclusión, es necesario que el Ayuntamiento, como responsable del tratamiento, proceda a crear el fichero o los ficheros de datos de carácter personal que resulten necesarios a efectos del Protocolo y el Proyecto de Registro que examinamos, de acuerdo con las exigencias de la LOPD y el RLOPD, y de forma previa al inicio del tratamiento de los datos personales.

Posteriormente a la creación del fichero o los ficheros por disposición de carácter general, se deberá proceder a la inscripción de los mismos en el Registro de Protección de Datos de Cataluña, en atención a lo que dispone el artículo 15 de la Ley 5/2002, de la Agencia Catalana de Protección de Datos.

IX

Hay que tener en cuenta la cuestión relativa a la aplicación de medidas de seguridad. Ya hemos comentado que el informe de la Secretaría del Ayuntamiento se refiere a las medidas de protección que hay que aplicar. Dicho informe añade que el programa informático tiene que permitir «la aplicación de todas las medidas de seguridad que corresponden a un fichero de datos personales de nivel alto».

Si bien la aplicación de las medidas de seguridad es una obligación que hay que cumplir en cualquier tratamiento de datos, debemos recordar la especial importancia de este cumplimiento en el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta la información especialmente sensible que se puede tratar en el Proyecto de Registro. Una aplicación incompleta o inadecuada de las medidas de seguridad, o un tratamiento de datos en el que todas las personas que intervengan en el proceso no respeten escrupulosamente el deber de confidencialidad que les impone la ley (artículo 10 de la LOPD), podría suponer un riesgo potencial para la seguridad y la integridad de las víctimas de violencia de género, de los agresores y de todas las personas cuyos datos serán tratados a raíz del Proyecto de Registro. Así pues, en el caso que nos ocupa, hay que aplicar una política de seguridad integral, para evitar que el Registro pueda convertirse en un instrumento que pueda agravar, a través de una gestión inadecuada de la información tratada, la situación de las víctimas de violencia de género y de su entorno.

Tal y como dispone el artículo 9 de la LOPD, el responsable del fichero y, en su caso, el encargado del tratamiento, deben adoptar las medidas de carácter técnico y organizativo necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, su pérdida o su tratamiento o acceso no autorizado, teniendo en cuenta el estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a los que están expuestos, tanto si proceden de la acción humana como del medio físico o natural. En desarrollo de esta disposición, el título VIII del RLOPD concreta los niveles de seguridad aplicables y las medidas que hay que tomar en función de la información personal tratada. En atención a la información personal que se pretende tratar en el Proyecto de Registro, es especialmente relevante lo que dispone el artículo 81.3 del RLOPD:

«Además de las medidas de nivel básico y medio, las medidas de nivel alto se aplicarán en los siguientes ficheros o tratamientos de datos de carácter personal:

- a) Los que se refieran a datos de ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual.
- b) Los que contengan o se refieran a datos recabados para fines policiales sin consentimiento de las personas afectadas.
- c) Aquellos que contengan datos derivados de actos de violencia de género.»

Se confirma, pues, la consideración efectuada en las conclusiones de orden jurídico del informe de la Secretaría respecto a la necesaria aplicación del nivel alto de medidas de seguridad al tratamiento de los datos personales que analizamos, debido al contenido de la información tratada y las disposiciones de la normativa de protección de datos.

Más allá de la cita que se hace en el informe de Secretaría del articulado del RLOPD respecto a las medidas de seguridad, hay que tener en cuenta que, como se desprende del artículo 81.3 citado, las medidas de seguridad son acumulativas; es decir, si el nivel de seguridad que hay que aplicar es alto, será necesario aplicar las medidas de nivel básico (artículos 89 a 94 del RLOPD), las medidas de nivel medio (artículos 95 a 100 del RLOPD) y las específicamente previstas como medidas de nivel alto (artículos 101 a 104 del RLOPD). Por lo tanto, es al conjunto de estas medidas, especificadas en el RLOPD, a lo que nos remitimos, las cuales será necesario aplicar en el caso que nos ocupa. Finalmente, cabe recordar que el RLOPD establece en su artículo 88 —artículo reproducido en el informe de la Secretaría— que el responsable del fichero o tratamiento tiene que elaborar un documento de seguridad que recoja las medidas de índole técnica y organizativa conformes con la normativa de seguridad vigente, que será de obligado cumplimiento para el personal con acceso a los sistemas de información.

El texto del Proyecto de Registro se refiere a varias cuestiones relativas a las medidas de seguridad, como la incorporación de un «sistema de permisos que permitirá definir para cada usuario los derechos de lectura y/o escritura en cada uno de los casos» (apartado de «Objetivos»); la validación de usuarios, y la gestión de usuarios y permisos (apartado de «Esquema de la aplicación»). Aparte de estas menciones, específicamente el apartado de «Medidas de seguridad aplicables» explica que «debido a la naturaleza de los datos contenidos en esta aplicación, será necesaria la aplicación de una serie de medidas de seguridad», en cumplimiento de la LOPD.

De entrada, y para dar una información más completa, convendría mencionar en el Proyecto de Registro que el nivel de seguridad que hay que aplicar es el nivel alto. En el texto del proyecto se detallan «las medidas aplicadas». Esta mención parece indicar que las medidas citadas son todas las que sería necesario aplicar. Se hace notar al respecto que las medidas consignadas en este apartado no agotan el conjunto de

medidas que según el RLOPD sería necesario aplicar, y que en algunos casos se hace una mención genérica o parcial a algunas medidas.

Por ejemplo, en el apartado que comentamos («Medidas de seguridad aplicables») se recogen varias disposiciones del artículo 103 del RLOPD —apartados 1 a 4— relativas al registro de accesos, así como la mención a la política de cambios de contraseñas (artículo 93.4 del RLOPD), entre otras, pero faltan disposiciones de otras medidas de seguridad exigibles, como el registro de incidencias (artículos 90 y 100), la figura del responsable de seguridad (artículo 95), las auditorías exigibles (artículo 96) o el régimen exigible a la transmisión de datos a través de redes públicas o redes inalámbricas de comunicaciones electrónicas, que exige el cifrado de datos (artículo 104), aunque esta última cuestión sí que se menciona en el informe de la Secretaría. Otras menciones del Proyecto de Registro no resultan suficientemente claras, como la mención a la «política estricta» de control de acceso físico o lógico a los servidores de datos; cuestión que se tendría que concretar en base a las exigencias del RLOPD.

El Proyecto de Registro especifica, en el apartado de «Objetivos», que se desarrollará una aplicación web, y también se concreta, en el apartado de «Medidas de seguridad aplicables», la «incorporación de un certificado digital SSL para permitir la comunicación cifrada con el servidor, bajo el protocolo HTTPS», lo que puede garantizar una transmisión más segura de la información. Ahora bien, más allá de esto, el proyecto no concreta si el tratamiento se hará a través de una intranet o de Internet; cuestión que convendría especificar a efectos de seguridad. Partimos de la base de que las medidas de seguridad que hay que aplicar son, en cualquier caso, las que corresponden al nivel alto, pero aparte de esto, hay que recordar que el riesgo potencial para la seguridad y la integridad de la información tratada podría ser superior en un entorno basado en redes públicas, como puede ser el caso de Internet, que en un entorno más cerrado o restringido, como puede ser una intranet. Sin prejuzgar la opción elegida por el Proyecto de Registro, sí que hay que remarcar que, si bien tanto en un caso como en el otro las medidas de seguridad serán las que corresponden al nivel alto, en un entorno basado en redes públicas hay que reforzar y extremar las políticas de seguridad que deben adoptarse. Esto es especialmente importante, por ejemplo, en relación con la definición de la política de gestión de usuarios. Ya hemos comentado que el proyecto se refiere al sistema de permisos (apartado de «Objetivos»), pero se tendrían que concretar algunas cuestiones al respecto, y más aún si nos encontramos con una aplicación web que se va a desarrollar en un entorno abierto. En este caso, será necesario especificar de manera especialmente estricta el procedimiento de gestión de usuarios (los requisitos que hay que cumplir para ser usuario, cómo se da de alta o de baja un usuario concreto, qué información y formación previa se le tiene que dar, cómo se hace la notificación de permisos a los usuarios, qué política de cambios o de bloqueo de contraseñas se establece, etc.) o qué tipos de contraseñas se consideran suficientes para la autenticación e identificación inequívoca de los usuarios, entre otras cuestiones, a fin de controlar adecuadamente cualquier acceso a información sensible o tratamiento de la misma. Aunque algunas de estas cuestiones se citan en el apartado «Esquema de la aplicación» del proyecto, no se concreta suficientemente la política a seguir en la gestión de usuarios y permisos.

En definitiva, y aparte de la información que debe estar necesariamente consignada en el documento de seguridad (artículo 88 del RLOPD), se recomienda revisar las menciones hechas a las medidas de seguridad en el Proyecto de Registro, a fin de completarlas de forma más adecuada a las disposiciones sobre las diferentes medidas del RLOPD, al que nos remitimos, así como concretar el entorno en el que se desarrollará la aplicación web.

Esta concreción tiene que contribuir también a explicar adecuadamente al personal que pueda tener cualquier tipo de acceso a la aplicación del Registro y a datos personales, cuál es el tratamiento adecuado de la información y cuáles son las normas de seguridad exigibles. Recordemos que dar una información adecuada a los usuarios es una obligación del responsable del fichero o tratamiento (artículo 89 del RLOPD). Ya hemos destacado, además, el riesgo potencial que podría suponer un tratamiento inadecuado de la información en el caso que nos ocupa, por lo que cobra una especial importancia la formación de todas aquellas personas que tratarán los datos, así como su implicación en la correcta aplicación de las medidas de seguridad.

Por todo ello, se formulan las siguientes

Conclusiones

Examinado el Proyecto de Registro de víctimas de violencia doméstica y de género del Ayuntamiento (2009), y la documentación que lo acompaña, se considera necesario para la adecuación del mismo a las disposiciones establecidas en la normativa de protección de datos de carácter personal, que se tengan en cuenta las observaciones formuladas en este dictamen, especialmente las que se exponen a continuación.

Desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal (principio de calidad), las finalidades y los usos a los que se quiera dar cumplimiento condicionan el tratamiento que se puede hacer de la información personal por parte de los diferentes intervinientes en el Proyecto de Registro. Por consiguiente, la definición y la concreción de la finalidad o las finalidades resultan fundamentales, y se deberán realizar en conexión con el marco normativo sectorial concreto que habilite el tratamiento de datos para cada interviniente.

Dada la creación, mediante la Ley 12/2007, del Sistema de Información Social, que ha de integrar y permitir el tratamiento de información personal que también puede ser objeto de tratamiento en el Proyecto de Registro examinado, y sin perjuicio de las competencias que correspondan a cada Administración pública en materia de violencia doméstica y de género, se recomienda que el Ayuntamiento analice las repercusiones que para el Proyecto de Registro pueda tener el desarrollo de dicho SIS, a efectos de evitar duplicidades o solapamientos innecesarios en el tratamiento de datos.

Desde la perspectiva de la protección de datos, es necesario que el Ayuntamiento concrete y especifique qué datos personales, especialmente los calificados como sensibles, se prevé que se podrán tratar, y que se justifique su tratamiento en relación con la finalidad o las finalidades concretas, contempladas en la normativa correspondiente para cada uno de los intervinientes.

Se recomienda que el Proyecto de Registro establezca, en relación con la normativa sectorial aplicable y el régimen del consentimiento (artículos 6 y 7 de la LOPD), en qué casos hay que obtener el consentimiento de los titulares para poder tratar sus datos, y que se establezca el cumplimiento del deber de información, en los términos previstos en el artículo 5 de la LOPD.

Se recomienda que el Proyecto de Registro concrete los flujos informativos que se van a producir, en concreto, el origen de la información personal, la habilitación para la incorporación de datos al Registro, y las posibles cesiones o comunicaciones de datos, a las que se deberá aplicar el régimen general establecido en los artículos 11 y 21 de la LOPD, sin perjuicio de la aplicación de la Ley 5/2008.

Es necesario que el Ayuntamiento, como responsable del tratamiento, proceda a crear el fichero o los ficheros de datos de carácter personal que resulten necesarios a efectos del Protocolo y el Proyecto de Registro, de acuerdo con los requisitos de la LOPD y el RLOPD, de forma previa al inicio del tratamiento de los datos personales, y que posteriormente se notifiquen los ficheros al Registro de Protección de Datos de Cataluña.

Aparte de la información que tiene que estar necesariamente consignada en el documento de seguridad (artículo 88 del RLOPD), se recomienda revisar las disposiciones sobre las medidas de seguridad en el Proyecto de Registro, a fin de completarlas, en relación con el conjunto de medidas que se exigen en el nivel alto de medidas de seguridad.