

Informe en relació amb el Projecte de decret sobre normes reguladores de les eleccions de representants del cos de Mossos d'Esquadra al Consell de la Policia – Mossos d'Esquadra i determinació d'organitzacions sindicals representatives

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades el Projecte de decret sobre normes reguladores de les eleccions de representants del cos de Mossos d'Esquadra al Consell de la Policia – Mossos d'Esquadra i determinació d'organitzacions sindicals representatives, per tal que l'Autoritat emeti el seu parer.

El Projecte de decret es compon d'un preàmbul, 37 articles, dues disposicions addicionals, una disposició derogatòria, una disposició final i 6 annexes.

S'acompanya el Projecte de decret de la memòria general, de la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades i de l'informe jurídic preliminar.

Analitzat el Projecte de decret i l'expedient que l'acompanya, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent.

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

Com a qüestió prèvia cal indicar que el present informe s'emet en relació amb la tercera versió del Projecte de decret que es troba disponible al portal web de Govern Obert a través del següent [enllaç](#), a què ens redirigeix la petició d'informe adreçada pel Departament d'Interior.

Feta aquesta precisió, escau fer esment al marc normatiu en què s'insereix el Projecte de decret.

La Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, regula a la secció segona del capítol I del títol tercer el Consell de la Policia – Mossos

d'Esquadra, com a òrgan de representació paritària de l'Administració de la Generalitat i dels membres del cos de Mossos d'Esquadra.

La representació de les persones membres del cos de Mossos d'Esquadra al Consell de la Policia – Mossos d'Esquadra, d'acord amb l'article 55, és la que resulti de les eleccions sindicals que s'han de realitzar a aquest efecte, d'acord amb les normes de convocatòria i de desenvolupament de les eleccions que, segons l'article 60 de la Llei 10/1994, s'han d'establir per mitjà d'un reglament.

Actualment, el procediment electoral és objecte de regulació al Decret 135/2003, de 10 de juny, sobre normes reguladores de les eleccions dels representants del cos de mossos d'esquadra al Consell de la Policia-Mossos d'Esquadra i designació d'organitzacions sindicals representatives, modificat pel Decret 135/2007, de 19 de juny.

Aquest Decret 135/2003 estableix el vot presencial i el vot per correu com a sistemes de votació en el dit procediment electoral.

El Projecte de decret que ara se sotmet a informe té per objecte la implantació d'un sistema de vot electrònic en el dit procediment electoral, amb la finalitat de facilitar la participació de totes les persones electores, sigui quina sigui la seva situació personal i la seva planificació de treball, permetre la participació amb independència de la distància física de la persona a un determinat centre de votació, prevenir els errors en el procés de votació, i assegurar la rapidesa i la precisió en els escrutinis.

Amb la seva aprovació restaran derogats el Decret 135/2003 i el Decret 135/2007, esmentats (disposició derogatòria del Projecte).

III

Tal com ha posat de manifest aquesta Autoritat en ocasions anteriors, des de la perspectiva de la protecció de dades personals, en qualsevol procés electoral que se celebri emprant mecanismes de votació electrònica adquireix especial importància una adequada gestió de la informació tractada. De fet, d'això en depèn que la participació sigui real i efectiva. Només si les condicions en què es desenvolupa el procés electoral garanteixen la correcta identificació de les persones que hi participen, la confidencialitat de la seva informació –i, en especial, del seu vot- i la seguretat de tota la informació que hi està relacionada, queda garantida la llibertat de participar-hi i la fiabilitat del resultat.

En aquest sentit, cal fer especialment menció al Dictamen 3/2010 (disponible al web d'aquesta Autoritat en el següent [enllaç](#)), en què s'analitzen, des de la perspectiva de la protecció de dades però també des d'un enfocament més ampli de seguretat de la informació, diverses qüestions relacionades amb la implantació de sistemes de vot electrònic que són d'interès en relació amb el Projecte de decret que s'examina. Fer notar que tot allò que, amb caràcter general, es va posar de manifest en aquell dictamen segueix sent vàlid, en especial, els apartats relatius als riscos dels diferents sistemes de votació electrònica.

Convé puntualitzar que en el dictamen referit es va fer esment, entre d'altra documentació, a la Recomanació (2004) 11 del Consell d'Europa als estats membres, sobre estàndards legals, operacionals i tècnics per al vot electrònic (e-voting), adoptada pel Comitè de Ministres de 30 de setembre de 2004, la qual va ser derogada per la Recomanació (2017) 5 del Consell d'Europa als estats membres, sobre normes relatives al vot electrònic.

Aquesta nova recomanació, seguint la línia de la seva predecessora, estableix determinats principis o normes a tenir en compte en la regulació a nivell legal en relació, entre d'altres, amb el sufragi universal, igual i lliure, el caràcter secret del vot, la transparència en tots els aspectes del vot electrònic, i la fiabilitat i seguretat del sistema. A més, la dita recomanació s'acompanya d'un memoràndum explicatiu i d'unes directrius sobre la implementació de les disposicions de la recomanació amb requisits específics.

D'altra banda, també pot ser d'interès altres documents com ara l'Informe 261/2016 de la Junta Electoral Central sobre la regulació del vot dels electors espanyols que resideixen o es troben a l'estranger, on s'analitza, entre d'altres qüestions, el respecte a les característiques del sufragi en el vot per Internet.

IV

Dit això, cal fer avinent la conveniència de valorar en el present cas la realització de **l'avaluació d'impacte en la protecció de dades** a què es refereix l'article 35 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (RGPD).

El precepte esmentat disposa que cal fer una avaluació d'impacte en la protecció de dades (AIPD) *“cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas”* (article 35.1).

Sobre això, la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), enumera, en llur article 28.2, alguns supòsits en què s'entén probable l'existència d'un alt risc per als drets i llibertats de les persones, entre els quals, cal destacar: *“cuando el tratamiento pudiera generar situaciones de discriminación, usurpación de identidad o fraude, (...)”* (lletra a)), *“cuando el tratamiento pudiese privar a los afectados de sus derechos y libertades o pudiera impedirles el ejercicio del control sobre sus datos personales”* (lletra b)), o *“cuando se produjese el tratamiento no meramente incidental o accesorio de las categorías especiales de datos a las que se refieren los artículos 9 y 10 del Reglamento (...)”* (lletra c)).

Fer notar que, en el present cas, la materialització de les previsions establertes en el Projecte suposarà el tractament d'informació personal que, si bé estrictament no revelaria l'afiliació sindical de les persones afectades, sí pot comportar la revelació de la seva ideologia. Per tant, suposaria el tractament de dades mereixedores d'especial protecció (article 9.1 RGPD).

Tenint en compte la naturalesa de les dades tractades, que el seu tractament pot afectar altres drets com ara l'exercici del dret de sufragi, que pèrdues d'aquesta informació o tractaments inadequats de la informació vinculada al procediment electoral podrien no només afectar el resultat del mateix sinó donar lloc a situacions discriminatòries o de coacció per a les persones afectades, i que el tractament podria afectar un nombre ampli de persones, és clar que caldria dur a terme aquesta AIPD.

A més, cal tenir en consideració que l'article 35.10) de l'RGPD estableix que si en el procediment d'aprovació de la norma se sotmet aquesta a una AIPD després no serà necessari realitzar-la quan es duguin a terme els tractaments que se'n derivin.

Sobre la realització d'aquesta AIPD, fer notar que, en un cas com l'examinat, aquesta hauria de comprendre l'avaluació no només de les previsions normatives sobre el sistema de votació electrònica establertes en el Projecte de decret sinó especialment l'avaluació de la concreta solució tecnològica escollida per dur a terme tal votació. És a dir, amb caràcter previ a l'adopció d'un sistema de votació electrònica, caldria dur a terme una avaluació de l'afectació que pot tenir el dit sistema per a la privacitat de les persones afectades i una anàlisi de les diferents alternatives disponibles per assolir la finalitat perseguida, de manera que es pugui optar per aquella que ofereixi més garanties per als drets de les persones.

En aquest punt cal apuntar que, per tal d'efectuar un examen acurat de les implicacions que, per a la protecció de dades de les persones afectades, poden derivar-se de la implementació d'un sistema de votació electrònica en el procés d'elecció a què fa esment el Projecte, hagués estat convenient haver disposat de la dita AIPD en el moment d'emetre el present informe.

En tot cas, cal advertir que el Projecte contempla, principalment, aspectes i característiques pròpies dels sistemes de votació electrònica existents però no descriu pròpiament l'opció tecnològica escollida, per la qual cosa l'examen de la norma se centrarà únicament en aquests aspectes generals.

V

Interessa fer esment, d'entrada, als **articles 17 i 18**, relatius a l'elaboració del cens electoral provisional i definitiu, respectivament.

Aquests preceptes disposen que la Mesa Electoral, un cop conformat el cens, n'ha d'ordenar la publicació, sense major concreció sobre els mitjans emprats a aquests efectes.

Atès que, des del punt de vista de la protecció de dades, és necessari que la norma que regula un determinat tractament de dades sigui clara i precisa, a més que previsible per a les persones afectades, caldria afegir-hi un incís per tal de concretar l'**abast** d'aquesta **publicitat** i, per tant, el mitjà a través del qual es farà efectiva.

L'article 13.3 del Projecte de decret disposa que "la publicació dels acords de la Mesa Electoral s'ha de dur a terme a través dels mitjans electrònics de comunicació interna habituals" i l'article 34.3, en regular la publicitat de les actes d'escrutini i d'atribució dels

representants, fa esment expressament com a mitjà de difusió a la “Intranet de la Direcció General”.

Les anomenades intranets corporatives, per definició, permeten un accés a la informació més limitat al que seria la difusió en obert o per internet, i poden resultar un mitjà adequat en casos com l'examinat en què la publicitat de les dades, a la vista del context examinat, s'ha de limitar a l'àmbit laboral i a les persones interessades, evitant-ne una difusió generalitzada.

Així doncs, si es preveu emprar la intranet corporativa a aquests efectes, caldria fer-ho constar així en els articles esmentats. Consideració que es fa extensible als **articles 20.6 i 21** del Projecte, relatius a la publicació de les candidatures electorals.

A banda d'això, per tal de donar compliment al principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), també seria convenient incorporar un altre incís per tal d'assenyalar de manera expressa que les dades contingudes en el cens electoral **no es podran emprar** per a cap **altra finalitat** diferent a la de comprovar, per part de la persona titular del sufragi actiu, la seva adequada inclusió en aquest cens.

VI

Ens referim a continuació al model de procediment de votació electrònica que configura el Projecte.

D'acord amb l'**article 24.3** “el sistema de votació telemàtica consisteix en l'emissió del vot en suport electrònic de forma remota a través d'un dispositiu connectat a Internet (...)”.

D'aquesta previsió i d'altres contemplades en la Memòria d'avaluació de l'impacte que l'acompanya, on s'explicita que “no serà necessari desplaçar-se físicament a cap centre de votació per exercir el dret de vot”, es desprèn que el procediment de votació es configura com un sistema de vot electrònic remot o a distància, que la persona electora podrà exercir a través dels seus propis dispositius (per exemple, un ordinador) i no de terminals facilitats i controlats per l'autoritat corresponent en un espai determinat.

Resulta especialment rellevant l'**article 25.1** del Projecte, que enumera les garanties del sistema de votació electrònica.

Aquestes garanties fan referència expressa, entre d'altres qüestions, a la identificació i l'autenticació de la persona electora; al caràcter secret del vot i a la seva integritat i unicitat; a la seguretat del procediment de votació electrònica; o a la possibilitat de verificar el seu correcte funcionament.

A les dites previsions cal sumar-hi l'establert a l'**article 27** del Projecte, dedicat a l'auditoria del sistema de votació.

D'entrada, cal valorar positivament aquestes previsions en què es fonamenta el Projecte des de la perspectiva de la protecció de dades i dels elements de seguretat

que cal tenir en compte en el disseny i la implantació del procediment de votació electrònica que s'examina, tal com exigeix el propi RGPD, que estableix la protecció de dades des del disseny i per defecte (considerant 78 i article 25).

Prenent com a punt de partida aquestes garanties, atès que el Projecte no descriu pròpiament el procediment de votació electrònica, es considera pertinent assenyalar:

- La importància d'implementar mecanismes i procediments prou segurs a l'hora d'identificar les persones amb dret a vot i de proporcionar-los la credencial que els ha de permetre votar per Internet, als efectes d'evitar la votació de persones sense dret a fer-ho, la suplantació de les persones que sí hi tenen dret, així com la duplictat de vots. És a dir, d'establir mecanismes que garanteixin la correcta identificació i autenticació dels votants.

Sobre això, l'article 25.1 del Projecte disposa que es garanteix, per una banda, la identificació de la persona electora "mitjançant el procediment d'identificació del directori corporatiu" i, per l'altra, la seva autenticació robusta, emprant "l'aprovisionament de claus de seguretat personals".

D'aquestes previsions sembla desprendre's que el sistema únicament permetrà l'accés al sistema de votació a aquelles persones prèviament donades d'alta al directori corporatiu, aspecte que cal valorar positivament. Pel que fa al procés d'autenticació de les persones electores, sembla que aquesta es durà a terme mitjançant mecanismes basats en l'atribució d'un usuari i contrasenya.

Aquest tipus de mecanismes és el mètode més estès per impedir accessos no autoritzats vers sistemes o continguts dins un sistema d'informació. Es tracta d'una mesura establerta en estàndards internacionals i en certificacions en matèria de seguretat informàtica (com ara, la Norma ISO/IEC 27001 sobre la gestió de la seguretat de la informació) i també reconeguda pel nostre ordenament jurídic (per exemple, a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (article 9)).

Des de la vessant de la protecció de dades, si bé si la identificació i autenticació es dugués a terme mitjançant sistemes basats en certificats electrònics resultaria més garant, tampoc es pot descartar la utilització de mecanismes basats en l'atribució d'un usuari i contrasenya. Ara bé, cal advertir la necessitat d'establir, en aquests casos, un **procediment de gestió de les contrasenyes** que garanteixi la confidencialitat i la integritat de les mateixes.

- La importància d'adoptar les mesures adients per garantir que el vot que emet la persona que participa en el procés electoral és únic, secret i anònim.

Sobre això, l'article 25.1 del Projecte disposa expressament que el procediment de vot electrònic "no ha de permetre establir un vincle entre el sentit del vot i la persona que l'ha emès", també "ha de garantir que la voluntat expressada per la persona electora és autèntica, inequívoca i que no ha estat alterada ni qualitativament ni quantitativament", així com "la unicitat del vot."

També preveu que es garanteix "la seguretat tècnica dels procediments de transmissió i emmagatzematge de la informació, amb mesures que garanteixin la traçabilitat i

mesures contra addicions, sostraccions, manipulacions, suplantacions o tergiversacions del procediment de vot”.

A això cal afegir que es preveu també (article 24.3) que “el vot s’emet i es transmet mitjançant un canal xifrat i s’emmagatzema en una urna electrònica protegida de forma criptogràfica”.

Des de la perspectiva de la protecció de dades, cal valorar positivament la previsió d’implementar aquest conjunt de mesures que abastarien les diferents fases del procés de votació electrònica.

Tot i així, cal advertir, pel que fa específicament a l’adopció de “mesures que garanteixin la traçabilitat”, que aquestes únicament i exclusivament han de permetre verificar que un determinat elector ha exercit el seu dret de vot pel procediment de votació electrònica. És a dir, en cap cas han de permetre establir un vincle entre la identitat de l’elector i el sentit del seu vot. Si bé, cal dir, el Projecte preveu que el sistema no permet establir tal vincle, la manca de concreció sobre l’abast de la traçabilitat en el present cas fa necessari **advertir d’aquest eventual risc** per al secret del vot i per a d’altres drets i interessos de l’afectat, com ara el risc de ser coaccionat en base al sentit del seu vot.

Sobre aquesta qüestió, cal fer també esment a l’**article 26.2** del Projecte. En aquest precepte s’estableix que “el sistema de votació ha de possibilitar la confirmació o correcció del vot abans que s’emeti de manera definitiva, així com un mecanisme de confirmació de la integritat del vot.”

Tenint en compte que, d’acord amb l’article 30 del Projecte, el període de votació “ha de tenir lloc durant els primers dos dies hàbils continuats (...)”, seria necessari **clarificar** en el text de la proposta si la confirmació o correcció del vot a què fa esment l’article 26.2 tindria lloc en un mateix acte o bé es preveu permetre que la persona electora pugui variar el sentit del seu vot durant el període de votació.

El Projecte també estableix que es garanteix “el compliment de la normativa de protecció de dades personals, aplicant les mesures tècniques i organitzatives que resultin necessàries, atenent la naturalesa de les dades i la gravetat i la probabilitat dels riscos per als drets i llibertats de les persones electores”, previsió que s’ajusta a l’RGPD (articles 24 i 32) i que escau valorar positivament.

Tan sols apuntar, al respecte, que la implementació d’aquestes mesures s’haurà de dur a terme de conformitat amb allò establert a l’Esquema Nacional de Seguretat, per aplicació de la disposició addicional primera de l’LOPDGDD.

VII

Per altra banda, l’**article 25.2** del Projecte disposa que “l’administració, a través dels òrgans, ens o entitats que tenen atribuïdes les competències en matèria d’administració electrònica, TIC i ciberseguretat, ha de proporcionar l’assessorament i el suport continu a la Mesa Electoral per tal de garantir la seguretat i el funcionament correcte del sistema de votació telemàtica en totes les fases del procés electoral.”

Fer avinent, al respecte, la necessitat de definir les condicions en què participaran aquests tercers en les tasques d'assessorament i suport, i les conseqüències d'aquesta participació des del punt de vista de la protecció de dades.

Així, cal tenir present que, en la mesura que la prestació d'aquests serveis d'assessorament i suport comporti el tractament de dades personals per compte del responsable del procés electoral, s'haurà de formalitzar un **contracte d'encàrrec del tractament** en els termes establerts a l'article 28.3 de l'RGPD.

La mateixa consideració pot fer-se respecte la participació de l'entitat auditora del sistema de votació i de l'entitat proveïdora del sistema de votació electrònica, a què es refereix tant **l'article 11.2.c)** com **l'article 27** del Projecte.

I també per al cas, si escau, que es procedeixi a la contractació amb un tercer de la prestació de serveis d'allotjament o emmagatzematge de la informació vinculada al procediment electoral, inclosos serveis que operen en el núvol.

Això, a banda de valorar, si escau en aquest darrer cas, l'existència de possibles **transferències internacionals de dades** (per exemple, cas que la informació s'emmagatzemi en servidors ubicats fora de l'àmbit territorial d'aplicació de l'RGPD). Recordar, en aquest sentit, que les transferències internacionals de dades es troben sotmeses al règim previst en els articles 44 a 50 de l'RGPD.

Conclusió

Examinat el Projecte de decret sobre normes reguladores de les eleccions de representants del cos de Mossos d'Esquadra al Consell de la Policia – Mossos d'Esquadra i determinació d'organitzacions sindicals representatives, es considera adequat a les previsions establertes a la normativa sobre protecció de dades personals, sempre que es tinguin en compte les consideracions fetes en aquest informe.

Barcelona, 2 de febrer de 2024