

Informe en relació amb la Proposta presentada pel Departament d'Igualtat i Feminisme a incloure en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2025 (M-394.0)

Ref. PD 17/2024

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades la Proposta presentada pel Departament d'Igualtat i Feminisme a incloure en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2025 (M-394.0), per a l'estudi i emissió del corresponent informe.

El text de la Proposta s'acompanya de còpia de la Memòria general i de la Memòria d'avaluació d'impacte.

Analitzada la Proposta i la documentació que l'acompanya, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent.

Fonaments de dret

I

(...)

II

La Proposta presentada pel Departament d'Igualtat i Feminisme a incloure en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2025 (en endavant, la Proposta) té per objecte modificar l'article 78 de la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista.

El text original de l'article 78 de la Llei 5/2008 disposa el següent:

“Article 78
Cessió de dades

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

La Proposta sotmesa a informe modifica l'article 78 de la Llei 5/2008, citat, en els termes següents:

“Article 78

Cessió de dades

Les administracions públiques, les autoritats i els òrgans competents en la prevenció i recuperació de les violències masclistes s'han de cedir mútuament les dades de caràcter personal necessàries, amb la finalitat de poder gestionar d'una manera àgil i eficient els serveis de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situacions de violència masclista i les prestacions econòmiques establertes per aquesta llei, i també d'altres que s'estableixin per llei, relacionades amb les violències masclistes. A aquest efecte les administracions públiques, les autoritats i els òrgans administratius implicats han de subscriure un protocol marc que reculli les finalitats, funcions, àmbits funcionals i dades concretes d'aquesta cessió. Les dades objecte de la cessió són les de caràcter identificatiu, la vinculació de les persones interessades amb els organismes i els recursos i la tipologia de la intervenció realitzada.”

El text de la Proposta que ara s'examina preveu una habilitació per a la comunicació i/o intercanvi de certes dades personals entre els diferents agents que intervenen en l'àmbit de la lluita contra les violències masclistes, amb la finalitat de garantir una gestió més àgil i eficient dels serveis que integren la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situacions de violència masclista, així com de les prestacions econòmiques existents en aquest àmbit d'actuació.

Pel que fa a la necessitat de la Proposta, en la Memòria general que l'acompanya s'exposa que “per salvaguardar els principis de seguretat jurídica, i d'eficàcia de l'actuació administrativa de prevenció i recuperació integral de les víctimes masclistes, es fa necessari concretar que a efectes de cessió de dades es dedicarà un capítol del protocol marc per una intervenció amb diligència deguda en situacions de violències masclistes que reculli les finalitats, funcions, àmbits funcionals i dades concretes d'aquesta cessió”, i afegeix, “també es fa necessari concretar les dades que es poden cedir que seran les de caràcter identificatiu, vinculació de les persones interessades amb els organismes i recursos, i tipologia de la intervenció realitzada”.

Per la seva part, en la Memòria d'avaluació d'impacte que també acompanya la Proposta s'assenyala que l'article 78 de la Llei 5/2008, en la seva redacció actual, no concreta les dades personals que es poden cedir entre els diferents agents intervinents, la qual cosa els genera inseguretat jurídica.

III

El Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades (en endavant, RGPD) disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1.

En l'àmbit de les administracions públiques i en un cas com el que ens ocupa, podrien concórrer les bases jurídiques habilitants relatives a què el tractament és necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament (article 6.1.c) RGPD) i a què el tractament és necessari per al compliment d'una missió realitzada en

interès públic o en l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament (article 6.1.e) RGPD).

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD, la base del tractament indicat en aquests articles de l'RGPD ha d'estar establerta pel Dret de la Unió Europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament, que, en qualsevol cas, ha de determinar la finalitat del tractament.

La remissió a la base legítima establerta conforme el dret intern dels estats membres a què fa referència l'article 6.3 de l'RGPD requereix, en el cas de l'Estat Espanyol, que la norma de desenvolupament, per tractar-se d'un dret fonamental, tingui rang de llei (article 53 CE), tal com ha recordat el Tribunal Constitucional a la rellevant STC 292/2000 (FJ 14) i així s'ha establert a l'article 8.2 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de dades personals i garantia de drets digitals (LOPDGDD).

La present Proposta tindria la vocació de ser la norma amb rang de llei que aportí seguretat jurídica en la comunicació de dades personals entre els diferents agents intervinents en les actuacions de lluita contra la violència masclista, amb la finalitat de millorar-ne la coordinació i la gestió dels serveis i les prestacions existents en aquest àmbit d'actuació.

A la llum de la doctrina establerta tant pel Tribunal Constitucional (Sentència 76/2019, de 22 de maig) com del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (STJUE 8-4-2012 *Digital Rights Ireland*), és necessari que aquesta norma reuneixi els requisits de previsibilitat per als seus destinataris o de concreció dels supòsits afectats i també d'establiment de les garanties necessàries.

En la citada STC 76/2019, el TC deixa clar que ha de ser la mateixa llei la que estableixi les garanties, sense que es puguin remetre a una norma reglamentària posterior o a les decisions que pugui prendre a posteriori el responsable del tractament (FJ VI).

És en aquest context que examinarem, a continuació, el text de la Proposta que se sotmet a informe. Abans però convé apuntar que aquesta Autoritat no va informar en el seu moment el projecte de llei dels drets de les dones a erradicar la violència masclista (actualment, Llei 5/2008), ni, per tant, el text de l'article 78 que ara és objecte de modificació.

IV

La Proposta preveu una habilitació general per a la comunicació i/o intercanvi de dades personals relatives a dones en situació de violència masclista entre els diferents agents amb competències legalment atribuïdes per a intervenir-hi, amb la finalitat de millorar la gestió dels serveis que integren la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situacions de violència masclista, així com de les prestacions econòmiques existents en aquest àmbit d'actuació.

L'article 10.1 de la Llei 5/2008, abans citada, preveu que les administracions públiques de Catalunya han de desenvolupar les accions necessàries per a detectar i identificar situacions de risc o d'existència de violència masclista.

Pel que fa als criteris d'actuació en les intervencions dels poders públics, la Llei 5/2008 fa esment, entre d'altres, a la transversalitat de les mesures, de manera que cada poder públic

implicat ha de definir accions específiques des del seu àmbit d'intervenció, així com al foment d'instruments de cooperació i col·laboració entre les administracions públiques per a totes les polítiques públiques d'erradicació de la violència masclista (article 7, apartats f i o)).

Aquesta Llei 5/2008 defineix també la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones que pateixen violència masclista com "el conjunt coordinat de recursos i serveis públics de caràcter gratuït per a l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació de les dones que han patit o pateixen violència masclista, en l'àmbit territorial de Catalunya, que estan especificats en aquesta llei" (article 54.1). En aquest sentit, estableix els serveis que integren la dita Xarxa (article 54.2 i s.), l'organització dels quals ha d'ésser regulada per reglament pel Govern o, si escau, pels municipis, i s'hi han d'integrar equips multidisciplinaris i personal amb formació específica (article 54.3).

Al seu torn, la Llei 5/2008 disposa que "l'Administració de la Generalitat i els municipis de Catalunya són les administracions públiques competents en matèria dels serveis de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral, i també de les prestacions establertes per aquesta llei" (article 76).

En atenció a aquestes previsions, la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD podria emparar una eventual comunicació de dades entre les diferents administracions competents, en la mesura que concorreria una norma amb rang de llei que els atribueix una sèrie de funcions per a l'exercici de les quals pot ser necessari disposar d'aquest tipus d'informació personal.

Ara bé, com s'ha vist, l'RGPD, en concordança amb la jurisprudència del TJUE ja esmentada, exigeix que la "base jurídica" que doni cobertura a un determinat tractament de dades ha d'ésser **clara i precisa, a més que previsible** per a les persones afectades. És a dir, és necessari emprar termes suficientment clars per indicar a les possibles persones afectades en quines circumstàncies i sota quines condicions s'habilita els poders públics per dur a terme tals actuacions que impliquen el tractament de les seves dades personals.

Quan, com succeeix en el present cas, el tractament consisteix en comunicacions o intercanvis de dades personals, resulta primordial concretar els diferents actors intervinents en la comunicació de la informació personal, la finalitat a què respon, les dades a comunicar i les persones afectades.

El text de la Proposta fa una delimitació prou clara en quant als **agents implicats** en la comunicació de dades. Així es preveu com a tals "les administracions públiques, les autoritats i els òrgans competents en la prevenció i recuperació de les víctimes de les violències masclistes". Aquesta previsió és més àmplia a l'establerta en l'actual article 78 de la Llei 5/2008, el qual únicament fa esment a les "administracions públiques competents".

Posant en relació la Proposta, en aquest extrem, amb la resta de l'articulat de la Llei 5/2008, s'intueix la voluntat de delimitar en major mesura els diferents possibles agents cedents i cessionaris de les dades personals, atès que són diversos els recursos i serveis públics que integren la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral, abastant diversos àmbits funcionals: com a mínim, social, sanitari, de seguretat o policial, judicial, educatiu i ocupacional. Així mateix, les prestacions econòmiques disponibles actualment per a dones en situació de violència masclista també són gestionades per diferents administracions públiques.

El text de la Proposta també concreta la **finalitat** a què ha de respondre, en tot cas, la comunicació de dades entre aquests agents, la qual cal entendre-la doble: per una banda, “poder gestionar d’una manera àgil i eficient els serveis de la Xarxa d’Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situacions de violència masclista” i, per l’altra, poder gestionar “les prestacions econòmiques establertes per aquesta llei, i també d’altres que s’estableixin per llei, relacionades amb les violències masclistes”.

Al seu torn, la Proposta defineix les tipologies de **dades personals** que, per assolir tals finalitats, han de ser objecte de comunicació. En concret s’especifica “les de caràcter identificatiu, la vinculació de les persones interessades amb els organismes i els recursos, i la tipologia de la intervenció realitzada”, les quals el mateix text recull com a “necessàries”.

Des de la vessant de la protecció de dades és important tenir particularment en compte que les dades personals que es requereixen per assolir una determinada finalitat no han de ser necessàriament les mateixes per assolir-ne una altra (principis de limitació de la finalitat i de minimització de dades, article 5.1.b) i c) RGPD).

És a dir, les dades personals que es puguin necessitar i, per tant, comunicar amb la finalitat de gestionar d’una manera àgil i eficient els serveis de la dita Xarxa no necessàriament han de ser les mateixes que les que es puguin requerir (comunicar) amb la finalitat de gestionar les prestacions econòmiques relacionades amb les violències masclistes. I, dins l’àmbit d’una mateixa finalitat, tampoc les dades personals que es puguin necessitar per dur a terme una o altra actuació per l’òrgan que n’és competent han de ser necessàriament les mateixes (per exemple, si cal informar sobre una determinada situació a l’òrgan competent, o bé derivar una persona a un determinat servei, o bé actuar de manera coordinada en relació amb la situació d’una persona concreta, entre d’altres supòsits, la informació personal objecte de comunicació pot diferir en un o altre cas).

Per tant, en un cas com l’examinat, cal garantir que la comunicació que pugui dur-se a terme vers un o altre recurs i/o servei, amb aquesta finalitat de gestionar més àgilment els serveis de la dita Xarxa i de les prestacions escaients, haurà de servir exclusivament per a que el dit servei o agent intervinent compleixi les seves competències i funcions determinades per la Llei 5/2008 o bé en altra normativa sectorial aplicable. O dit d’altra manera, enfront una eventual comunicació de dades, caldrà tenir en compte les funcions dels diferents serveis intervinents de la Xarxa o d’altres agents implicats en la prevenció, detecció, atenció i recuperació de les dones en situació de violència masclista, atès que l’habilitació per tractar segons quines dades personals no ha de ser necessàriament la mateixa per a tots els intervinents.

Això podria portar a interpretar que no seria suficient descriure de forma general la finalitat del tractament (comunicació), sinó que seria necessari concretar, en el marc d’aquesta finalitat, quins són els objectius concrets (funcions o actuació) a què es vol donar resposta en relació amb els diferents intervinents en el tractament de les dades.

Sobre això, el text de la Proposta preveu específicament que els dits agents “han de subscriure un protocol marc que reculli les finalitats, funcions, àmbits funcionals i dades concretes” de la comunicació.

La Llei 5/2008 preveu l’elaboració de protocols per a una intervenció coordinada contra la violència masclista, en què s’estableixin “un conjunt de mesures i mecanismes de suport, coordinació i cooperació destinats a les institucions públiques i altres agents implicats, que

defineixen les formalitats i la successió d'actes que s'han de seguir per a executar-los correctament" (article 85.1).

Aquests protocols han de respondre a un mínim d'objectius, entre els quals, "garantir l'atenció coordinada dels diferents departaments de la Generalitat, ens locals i agents socials i dels serveis que en depenen, i delimitar els àmbits d'actuació que poden intervenir en les diferents situacions de violència masclista" (article 85.2.a)) i "establir els mecanismes de coordinació i cooperació que permetin una transmissió d'informació continuada i fluida entre els organismes implicats" (article 85.2.b)), per la qual cosa poden ser un instrument útil per oferir criteris fiables que permetin als agents implicats determinar si una concreta comunicació de dades es pot o no efectuar i en quins termes, sobre la base del que s'hagi establert legalment.

Sens perjudici que el text de la norma prevegi l'obligatorietat de subscriure tal protocol per part dels agents intervinents i aquest defineixi els termes de cada possible comunicació de dades, des del punt de vista de la legislació de protecció de dades és però necessari que s'estableixi **en el mateix text legal** que la **comunicació únicament ha d'abastar les dades personals necessàries i rellevants per a que cada agent destinatari pugui dur a terme en cada moment les seves funcions legalment atribuïdes** en el marc de la finalitat general esmentada. Per tant, caldria **modificar** la redacció de la Proposta per tal de recollir clarament aquest extrem.

Tenint precisament en compte això, tot i que cal valorar positivament que la Proposta enumeri les "**categories**" o tipus de dades personals (identificatives, vinculació amb l'organisme i recurs, i tipus d'intervenció) que s'han de comunicar entre els agents intervinents, ja que s'ofereix una major transparència a les persones afectades sobre el tractament de les seves dades (article 5.1.a) RGPD), cal advertir que el redactat podria portar a certa confusió, doncs aparentment semblaria referir-se a una llista tancada i, segons la funció concreta que hagi d'efectuar l'agent destinatari, es podria requerir el tractament i, per tant, la comunicació d'altres categories de dades i/o tipus d'informació personal que no semblarien esmentar-se. En aquest sentit, sembla que podria resultar més adequat referir-se a les dades "relacionades amb la tipologia de la intervenció realitzada" (no només "tipologia"). Per tant, caldria **revisar** i, si escau, modificar aquest extrem.

Pel que respecte a les **persones afectades** per la comunicació de les dades, val a dir que el text de la Proposta podria resultar més clar en aquest aspecte.

Tot i que fàcilment pot deduir-se que les persones afectades son les dones víctimes de violència masclista, el cert és que la norma no fa cap menció expressa a què les dades a comunicar son les relatives a aquest col·lectiu. Però és que, a més, en atenció al context en què ens trobem, l'adequada gestió de la prestació dels serveis i prestacions sembla que en determinats casos podria comportar el tractament de certes dades personals de familiars (per exemple, dels fills a càrrec) o d'altres terceres persones vinculades a la persona atesa (per exemple, del professional de referència del servei derivador, o fins i tot, de la persona presumptament maltractadora). Per això, seria convenient referir-se més aviat a les "dades relacionades amb les dones víctimes de violència masclista" i **preveure-ho** expressament en la norma.

Així, recollint totes les consideracions efectuades fins ara, podria prendre's en consideració la **redacció següent**:

- “1. Per tal de gestionar d’una manera àgil i eficient els serveis de la Xarxa d’Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situacions de violència masclista i les prestacions econòmiques establertes per aquesta llei, i també d’altres que s’estableixin per llei, relacionades amb les violències masclistes, s’habilita la comunicació de les dades relacionades amb les dones víctimes de violència masclista entre les administracions públiques, les autoritats i els òrgans competents en la prevenció i recuperació de les violències masclistes per a l’exercici de les seves respectives funcions.
2. La comunicació s’ha de limitar a les dades de caràcter identificatiu, a la seva vinculació amb els organismes i els recursos, així com a aquelles relacionades amb la tipologia de la intervenció realitzada que siguin rellevants i necessàries en cada cas, segons la finalitat i l’objectiu al que es vol donar compliment, i els requisits i les condicions del servei o la prestació que es tracti.
3. A aquest efecte, les administracions públiques, les autoritats i els òrgans administratius implicats han de subscriure un protocol marc que reculli les finalitats, funcions, àmbits funcionals i dades concretes d’aquesta comunicació.”

V

D’acord amb la doctrina establerta tant pel TJUE com pel TC, a què s’ha fet esment anteriorment, cal exigir al legislador que la norma que legitima un determinat tractament de dades, especialment quan afecta categories especials de dades, incorpori **garanties** específiques que contribueixin a poder determinar la proporcionalitat de la mesura.

En el cas examinat ens trobem davant un tractament de dades que revela l’existència d’una situació d’especial vulnerabilitat com és el fet de ser víctima de violència masclista. A més, sovint les actuacions establertes vers aquestes persones inclouen el tractament d’informació personal vinculada a un altre col·lectiu vulnerable com són els fills menors a càrrec.

Malgrat no tractar-se d’una categoria especial de dades personals, en els termes de l’article 9 de l’RGPD, es tracta d’informació mereixedora d’una especial reserva o confidencialitat, tal com es desprèn de la normativa sectorial que resulta d’aplicació.

En aquest sentit, la mateixa Llei 5/2008 estableix, com a principi orientador en les intervencions dels poders públics, “el compromís actiu de garantir la protecció de les dades de caràcter personal de les dones en situació de violència (...)” (article 7.1).

També la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, disposa que “en las actuaciones y procedimientos relacionados con la violencia de género se protegerá la intimidad de las víctimas; en especial, sus datos personales, los de sus descendientes y los de cualquier otra persona que esté bajo su guarda o custodia” (article 63.1).

Pel que fa als menors no oblidem, en aquest sentit, que l’ordenament jurídic estableix el principi bàsic de l’interès superior del menor que ha de regir totes les actuacions dels poders públics en relació amb aquest (article 11.2.a) Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi civil i de la Llei d’enjudiciament civil, i article 5.1 de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l’adolescència).

En qualsevol cas, cal també tenir present la major afectació que per a la privacitat de les persones víctimes de violència masclista pot tenir la revelació d'aquesta condició, atès que podria veure's compromesa la seva seguretat personal. Les especials necessitats de protecció de les dades d'aquest col·lectiu vulnerable obliga, doncs, a extremar les precaucions en el tractament d'aquest tipus d'informació.

Més enllà d'això, cal també tenir present que, en atenció al servei de què es tracti, en alguns casos comunicar informació sobre la intervenció realitzada pot comportar compartir categories especials de dades, com ara certes dades de salut en atenció al concepte ampli que en fa l'RGPD (article 4.15)).

Així les coses, l'establiment de garanties adequades en relació amb el tractament de dades a què refereix la Proposta en el mateix text normatiu resultaria pertinent.

En aquest sentit, i sens perjudici d'altres previsions que es puguin establir al respecte, convindria, per una banda, incorporar una previsió en relació amb l'obligatorietat de les entitats responsables d'establir les **mesures tècniques i organitzatives escaients** per, en atenció als possibles riscos, garantir la confidencialitat, integritat, traçabilitat, disponibilitat i autenticitat de les dades personals (articles 24 i 32 RGPD).

Per altra banda, també seria convenient preveure-hi l'obligació per a qualsevol persona que intervingui en el tractament de les dades de **guardar-ne secret**, fins i tot després de finalitzar la relació que mantinguin amb el responsable del tractament (article 5 LOPDGDD).

A aquests efectes, es proposa **incorporar** els apartats següents:

"4. Les entitats responsables de les comunicacions han d'aplicar les mesures tècniques i organitzatives apropiades al caràcter sensible de la informació, per tal de garantir i verificar periòdicament la confidencialitat, integritat, traçabilitat, disponibilitat i autenticitat de les dades, d'acord amb la normativa de protecció de dades.

5. Els professionals implicats han de mantenir el deure de secret sobre la informació a la qual tinguin accés, fins i tot un cop finalitzada la seva vinculació amb l'entitat per a la qual presten serveis."

Conclusions

Examinada la Proposta presentada pel Departament d'Igualtat i Feminisme, a incloure en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2025 (M-394.0), es considera adequada 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, 18 d'octubre de 2024