



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Orden por la que se regula el Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 h) de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, cúmpleme informarle lo siguiente:

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

El Proyecto sometido a informe establece los rasgos esenciales del Sistema de Información para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al que se refiere el Capítulo III del Título II de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, procediendo asimismo en su disposición adicional única a reiterar la vigencia del artículo 7 de la Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, por la que se creaba el fichero de datos de carácter personal asociado al sistema.

En relación con el análisis de la disposición sometida a informe debe tenerse en cuenta lo que ha venido indicándose por esta Agencia en aquellos Proyectos normativos vinculados de forma directa o indirecta con el Sistema de Información objeto de regulación por el Proyecto ahora sometido su parecer. En particular, ha de tenerse en cuenta lo señalado en el informe de 6 de junio de 2007, referente al entonces Proyecto de Orden TAS/1459/2007, que viene ahora a derogarse por el Proyecto, así como los informes de 22 y 24 de julio de 2013, relativos a Proyecto de Real decreto por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y al Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

El primero de los informes mencionados establecía determinadas puntualizaciones en relación con los tratamientos de datos llevados a cabo en el marco del sistema, en los siguientes términos:

*“Como punto de partida, debe recordarse que el artículo 4 d) de la Ley 39/2006 reconoce el derecho de las personas en situación de*



*dependencia “a que sea respetada la confidencialidad en la recogida y el tratamiento de sus datos, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”.*

*Por otra parte, como ya se indicó, los artículos 37 y 38 de la Ley regulan el Sistema de Información objeto de desarrollo por el Proyecto sometido a informe, estableciéndose, como principio general en el artículo 38.2 que “el uso y transmisión de la información en esta red estará sometido al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y a los requerimientos de certificación electrónica, firma electrónica y cifrado, de acuerdo con la legislación vigente”.*

*Según indica el artículo 37.1, la finalidad del sistema será la de garantizar “la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las Administraciones Públicas, así como la compatibilidad y articulación entre los distintos sistemas”.*

*La obligación de creación del sistema corresponde al Ministerio proponente, según el artículo 38.1, debiendo “a través de la utilización preferente de las infraestructuras comunes de comunicaciones y servicios telemáticos de las Administraciones Públicas” poner “a disposición del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia una red de comunicaciones que facilite y dé garantías de protección al intercambio de información entre sus integrantes”.*

*La comunicación de dicha información deberá fundarse en lo dispuesto en el artículo 38.3, según el cual “a través de dicha red de comunicaciones se intercambiará información sobre las infraestructuras del sistema, la situación, grado y nivel de dependencia de los beneficiarios de las prestaciones, así como cualquier otra derivada de las necesidades de información en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”, debiendo ese intercambio fundarse en el ejercicio por los cesionarios de las competencias atribuidas por la propia Ley o ser necesario para el desarrollo por el cesionario de las actuaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las ayudas y garantías derivadas de la aplicación de la Ley 39/2006.*

*Los datos incluidos en el sistema se derivarán, por último, de lo dispuesto en el artículo 37.2, según el cual “El sistema contendrá información sobre el Catálogo de servicios e incorporará, como datos esenciales, los relativos a población protegida, recursos humanos, infraestructuras de la red, resultados obtenidos y calidad en la prestación de los servicios”.*

*En consecuencia, la regulación del sistema y del fichero creado por la norma sometida a informe deberá respetar los criterios sentados en la*



*Ley 39/2006, a fin de dar cumplimiento al principio general de sometimiento a la Ley Orgánica 15/1999, consagrado por su artículo 38.2”.*

Al propio tiempo, el informe efectuaba determinadas consideraciones en relación con el articulado del texto, y en particular con la norma de creación del fichero asociado al sistema, que únicamente fueron parcialmente tenidas en consideración en el texto finalmente adoptado y que corresponderá reiterar en el presente informe en cuanto no sean tampoco consideradas por el Proyecto ahora informado.

Por otra parte, en el informe de 22 de julio de 2013 se tuvo en cuenta lo previsto en el citado Proyecto en cuanto al contenido del Sistema de Información al que se refiere el Proyecto ahora analizado, indicándose lo siguiente:

*“En este contexto, el artículo 5.2 del Proyecto objeto de informe establece que “las Comunidades Autónomas informarán a la Administración General del Estado a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos del SISAAD, de las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia adoptadas, con expresa indicación del grado de las personas beneficiarias, de la prestación reconocida, la efectividad del derecho y la capacidad económica (renta y patrimonio) del beneficiario para, en su caso, determinar su aportación; así como el resto de los datos y contenidos que se deban incorporar a la SISAAD, tanto para la liquidación del nivel mínimo, como a efectos de información y elaboración de estadísticas, según se establece en el artículo 37 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, así como en la normativa de desarrollo”:*

*La primera cuestión que cabe plantearse es si la comunicación de datos a la que se refiere este precepto exigirá la inclusión de los datos identificativos del beneficiario de la prestación o servicio, dado que del tenor literal no se desprende necesariamente esta identificación del beneficiario. De este modo, siempre que fuera posible, y aplicando el principio de proporcionalidad, de forma que no fueran objeto de cesión datos que no resultasen necesarios a la finalidad regulada en el Proyecto, debería establecerse un sistema que evitase tal transmisión.*

*En caso de que sí se procediera a la comunicación de los datos identificativos de los interesados existiría una cesión de datos relacionados con la salud de los interesados, toda vez que de las prestaciones o servicios reconocidos y del grado de dependencia puede inferirse información relacionada con la salud presente, pasada o futura de los beneficiarios. En este caso la cesión debería encontrarse amparada, según exige el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 15/1999, por una norma con rango de Ley, pudiendo no obstante considerarse que*



*dicha norma se encuentra recogida en los artículos 32 y 9 de la Ley 39/2006, anteriormente reproducidos.*

*No obstante, debe reiterarse que la inclusión de los datos identificativos, aun cuando pudiera ampararse en una Ley deberá tener lugar únicamente en cuanto resulte necesaria para el cumplimiento de su finalidad, cual es la determinación del nivel mínimo de protección a cargo del Estado al que se refiere la citada Ley 39/2006.*

*Por otra parte, el tenor del Proyecto plantea un segundo problema en cuanto a la extensión de los datos a aportar.*

*En este punto el artículo 37.2 de la Ley 39/2006 dispone que “El sistema contendrá información sobre el Catálogo de servicios e incorporará, como datos esenciales, los relativos a población protegida, recursos humanos, infraestructuras de la red, resultados obtenidos y calidad en la prestación de los servicios”. Añade el artículo 37.3 que “el sistema de información contemplará específicamente la realización de estadísticas para fines estatales en materia de dependencia, así como las de interés general supracomunitario y las que se deriven de compromisos con organizaciones supranacionales e internacionales”.*

*Como se ha indicado, el artículo 5.2 delimita en cierta medida los datos a facilitar al sistema, si bien establece una referencia residual a los “datos y contenidos que se deban incorporar a la SISAAD, tanto para la liquidación del nivel mínimo, como a efectos de información y elaboración de estadísticas, según se establece en el artículo 37 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, así como en la normativa de desarrollo”.*

*Sin embargo, el artículo 6 establece que “al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, los datos contenidos e información del SISAAD a los efectos de gestión y liquidación del nivel mínimo de protección así como para la elaboración de estadísticas serán los que se determinan en este Real decreto y en la norma que desarrolle el Sistema de Información.*

*Esta norma podría considerarse que es la Orden TAS/1459/2007, de 27 de mayo, que establece el sistema de información del sistema para la autonomía personal y atención a la dependencia y crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal. Sin embargo tal disposición no clarifica el alcance real del registro limitándose a indicar en su artículo 7 que el registro incluirá categorías completamente genéricas de datos, como son las de datos de salud, datos identificativos, datos de características personales, datos de circunstancias sociales, datos económicos, datos de transacciones y datos profesionales.*



*De este modo, del juego de las disposiciones mencionadas resulta completamente imposible determinar cuál será el efectivo contenido del Sistema de Información, careciendo completamente de lógica la referencia efectuada por el artículo 6.*

*A tal efecto, sería recomendable que se estableciese alguna previsión en el Proyecto sometido a informe clarificando cuáles serán efectivamente los datos incorporados al sistema, dado que será ese el único medio de poder valorar si los mismos resultan adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad del sistema, conforme exige el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999, siendo igualmente aconsejable que se establezca una norma general de sometimiento a la Ley Orgánica de protección de datos en los tratamientos y cesiones de los datos así como en los accesos que se produzcan al sistema de información y el uso posterior de la información, teniendo en cuenta que el reconocimiento de tal derecho en las personas beneficiarias aparece recogido expresamente dentro del artículo 4.1 d) de la Ley 39/2013.”*

El Proyecto ahora analizado incorpora en sus Anexos el contenido de la información que habrá de facilitarse al sistema, así como las remisiones que han de llevarse a cabo para la determinación del nivel a cargo del Estado o las cantidades que hayan de ser satisfechas a las Comunidades Autónomas, partiéndose en este caso de que la información se facilitará de forma dissociada. No obstante, en cuanto a la creación del fichero, el texto se limita a mantener la vigencia de la Orden TAS/1459/2007, sin llevar a cabo la más mínima alteración de su contenido.

Del Proyecto sometido a informe resulta especialmente relevante lo dispuesto en el artículo 3, que limita la incorporación de datos al sistema al personal designado por cada Administración, añadiendo que el acceso se verificará mediante el uso de certificados digitales u otros medios de autenticación electrónica que garanticen la seguridad del acceso y la identificación unívoca del usuario del Sistema de Información.

Sin perjuicio de que deba considerarse adecuada a la normativa de protección de datos la referencia citada, a fin de preservar la seguridad, integridad y confidencialidad de la información, sería conveniente establecer expresamente en el precepto que la regla de limitación de los usuarios autorizados no se aplica únicamente a los supuestos de incorporación de los datos, **sino también a la consulta de los que figurasen en el fichero respecto de los que sea posible el acceso en virtud de lo previsto en el propio Proyecto y en las restantes normas reguladoras del sistema.**

Por otra parte, esta norma se complementa, adecuadamente a juicio de esta Agencia con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 3, según el cual, para la transmisión de datos y el acceso a la información la



Administraciones públicas competentes “habilitarán el correspondiente perfil de usuario en razón de sus competencias, a fin de garantizar el estricto cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley Orgánica 15/1999”, **respecto de la que sería conveniente señalar que será en todo caso aplicable al sistema.**

Dicho lo anterior, debe hacerse especial referencia a la disposición adicional única del Proyecto, referida a la creación del fichero vinculado al sistema de información, que reproduce íntegramente lo que señalaba el artículo 7 de la Orden TAS/1459/2007, cuya vigencia se reitera en el texto ahora informado.

En este punto deben reiterarse las observaciones que ya se efectuaron por esta Agencia al emitir informe en relación con el citado texto normativo y que conviene volver a especificar en este lugar:

- Sería, en primer lugar, conveniente que en la estructura del texto se siguiera el orden fijado por los artículos 20.2 de la Ley Orgánica 15/1999 y 54.1 de su Reglamento de desarrollo.
- En primer lugar, debería efectuarse una exposición más detallada de los datos contenidos en el fichero, lo que no resultaría complejo teniendo en cuenta que los mismos se incorporan a los Anexos de la Orden. En este sentido cabría efectuar una remisión a los citados Anexos con indicación de los datos más relevantes en la propia disposición, pero huyendo en todo caso de las fórmulas genéricas contenidas en el texto objeto de informe. En este sentido, debe indicarse que el Proyecto parece reproducir las categorías contenidas en el programa de notificación telemática de ficheros a la Agencia; sin embargo es preciso clarificar que los deberes de adopción de una norma de creación de un fichero y de su notificación al Registro guardan distinta finalidad y alcance, siendo la indicación de los datos necesaria para la valoración del cumplimiento en este caso del principio de proporcionalidad, consagrado por el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999. En este sentido, la Agencia Española de Protección de Datos ha puesto a disposición de las Administraciones Públicas una herramienta de creación de la disposición general de creación de los ficheros que, precisamente, impide la realización de menciones genéricas como las contenidas en el apartado citado del Proyecto sometido a informe.
- Por otra parte, en cuanto a los usos de los ficheros, debería clarificarse con mayor detalle las causas que justifican la utilización de los datos para la finalidad genérica de “recursos humanos”.
- En cuanto a los colectivos afectados, sería igualmente preciso especificar con mayor claridad a qué afectados se referirán los datos



incluidos en el fichero, lo que se deduce de las referencias efectuadas a “solicitantes”, “beneficiarios”, “valoradores” “cuidadores no profesionales” o “trabajadores sociales”. Sin embargo, menciones genéricas como las efectuadas a categorías tales como “ciudadanos y residentes” resultan completamente ambiguas y debería especificarse con mayor precisión o suprimirse, debiendo reiterarse lo ya señalado en cuanto a la distinta finalidad de la adopción de la norma de creación del fichero y su notificación a esta Agencia.

- En el apartado de cesiones debería clarificarse los órganos de la Administración del Estado o las Administraciones Autonómicas destinatarios de los datos, entendiéndose que en el segundo de los casos se hace referencia a los órganos con competencia en esta materia y en el primero a la Administración tributaria o a los órganos a los que corresponde la fiscalización del gasto, entre otros que debería delimitarse con mayor claridad. En cuanto a las entidades locales debería tenerse en cuenta lo ya señalado en anteriores informes de esta Agencia en relación con su papel de encargados del tratamiento. Asimismo, sería preciso clarificar cuáles son los registros públicos a los que se refiere el Proyecto.
- Por último, el artículo 54.1 c) del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 señala que en el apartado referido a la estructura básica del fichero deberá indicarse el sistema de tratamiento, definido en el artículo 5.2 n) como “modo en que se organiza o utiliza un sistema de información. Atendiendo al sistema de tratamiento, los sistemas de información podrán ser automatizados, no automatizados o parcialmente automatizados”. En consecuencia, será igualmente necesario que se haga constar este extremo en el apartado correspondiente.