



**INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN PASSCOVID. GAL COMO MEDIDA COMPLEMENTARIA EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA Por LA COVID-19**

Esta Secretaría General Técnica, de conformidad con el artículo 43.2 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y el sector público autonómico de Galicia, en relación con el proyecto de *Orden por la que se regula el sistema de información Passcovid. gal como medida complementaria en la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19*, emite el siguiente

**INFORME**

**1. Marco normativo y competencial**

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Galicia otorga a la Comunidad Autónoma competencias para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior, así como para organizar y administrar todos los servicios relacionados con esta materia.

No obstante, la orden que ahora se pretende aprobar nace en un contexto jurídico y social excepcional, derivado de la situación de crisis sanitaria provocada por la pandemia mundial de COVID-19, declarada por la OMS el 11.03.2020.

Tras esta declaración, el 13 de marzo de 2020, el Consello de la Xunta de Galicia aprobó el acuerdo por el que se declaró la situación de emergencia sanitaria en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y se activó el Plan territorial de emergencias de Galicia (Platerga) en su nivel IG (emergencia de interés gallego) a consecuencia de la evolución de la pandemia del coronavirus COVID-19. Al día siguiente se publicó el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la





COVID-19, dentro de las medidas previstas para hacer frente a la situación ocasionada por la extensión de esta enfermedad, declaración que afectó a todo el territorio nacional, y que estuvo vigente hasta las 00.00 h del 21.06.2020.

A partir de ese momento, serían las comunidades autónomas las que podrían decidir, a los efectos de lo previsto en el artículo 5 del Real decreto 555/2020, de 5 de junio, y conforme a criterios sanitarios y epidemiológicos, la superación de la fase III del Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 (aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del 28.04.2020) y, por lo tanto, su entrada en la “nueva normalidad”.

De este modo se fueron adoptando por parte del gobierno autonómico y por las autoridades competentes en nuestra comunidad, numerosas medidas, desde diversos ámbitos y en múltiples sectores, y que comienzan por las adoptadas por el Consello de la Xunta de Galicia en su reunión del 12.06.2020, en la que se aprobó el Acuerdo sobre medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria una vez superada la fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. Este primer acuerdo ha sido objeto de diversas modificaciones (entre otras, el 25.06.2020, 17.07.2020 y 23.07.2020), siendo completado además por otras disposiciones dictadas en ámbitos sectoriales específicos y medidas preventivas concretas limitadas desde el punto de vista territorial. Es precisamente este acuerdo el que, en el punto sexto, prevé la posibilidad de que la persona titular de la consellería competente en materia de sanidad, como autoridad sanitaria, adopte las medidas necesarias para la aplicación del acuerdo y establezca, de conformidad con la normativa aplicable y a la vista de la evolución de la situación sanitaria, todas aquellas medidas adicionales o complementarias necesarias.

Por lo que se refiere a las distintas medidas adoptadas, su fundamento competencial lo encontramos, con carácter general, en la siguiente normativa:

- Ley orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, la cual establece en su artículo 3 que, con el fin de controlar las enfermedades





transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o estuvieran en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

- Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, que prevé en su artículo 26 la posibilidad de que las autoridades sanitarias puedan adoptar las medidas preventivas pertinentes cuando exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, así como cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas. La duración de dichas medidas se fijará para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, y no excederá el que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.

- Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública. Su artículo 27 establece el deber, para las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, de proteger la salud de la población mediante actividades y servicios que actúen sobre los riesgos existentes.

- En la misma línea de la anterior, el artículo 34 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, incluye, entre las intervenciones públicas que podrán ejercer las autoridades sanitarias competentes sobre las actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias para la salud, adoptar las medidas preventivas que se consideren pertinentes en caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud. Y su artículo 38 prevé que las autoridades sanitarias podrán llevar a cabo intervenciones públicas en los supuestos de riesgos para la salud de terceras personas, en los mismos términos previstos en los artículos 2 y 3 de la Ley orgánica 3/1986, de 14 de abril .

Así mismo, el artículo 49 de la citada ley, en su letra d), establece que la prestación de salud pública por el Sistema Público de Salud de Galicia comprende, entre otros





aspectos, la prevención y el control de las enfermedades transmisibles. Y su artículo 52.4, por su parte, recoge la previsión de que, ante situaciones de crisis, alerta o alarma de salud pública, el Sistema Público de Salud de Galicia responderá con mecanismos y acciones precisas que garanticen la protección de la salud de la población.

Por último, señalar que, de conformidad con el artículo 7.1.a) del Decreto 136/2019, de 10 de octubre, por lo que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Sanidad, corresponde a la Subdirección General de Régimen Jurídico y Administrativo de la Secretaría General Técnica, a través del Servicio Técnico Jurídico I, la tramitación de los proyectos de disposiciones de carácter general.

## **2. Necesidad y oportunidad**

Como hemos indicado, existen diferentes normas de nuestro ordenamiento que posibilitan la adopción de medidas de diversa índole, así como también el uso de la información sanitaria con fines epidemiológicos y de salud pública. En concreto, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, establece la especial confidencialidad con la que debe ser tratada cualquier información relativa a la salud, en particular la de tipo sanitario, aunque señala la presencia de otros intereses generales, como los estudios epidemiológicos o las situaciones de riesgo grave para la salud de la colectividad, que pueden suponer una excepción a la referida confidencialidad. El artículo 16 de la referida ley básica incluye, entre los posibles usos de la historia clínica, el acceso a ésta con fines epidemiológicos y de salud pública, y reconoce expresamente a la ciudadanía el derecho a la información epidemiológica.

Como consta en la memoria justificativa que acompaña el presente proyecto, la reactivación de la actividad laboral, la apertura de los distintos espacios comerciales o de ocio y, en general, de la movilidad de las personas, exige el establecimiento de los parámetros y protocolos que determinarán esa reactivación escalonada de la vida cotidiana, que deberá hacerse además de forma controlada.





Distintos países y territorios están desarrollando tanto estudios estadísticos como iniciativas de identificación del riesgo individual de cada persona, utilizando para ello aplicaciones en los dispositivos móviles de aquellas, como herramienta de apoyo tanto en la prevención de contagios como en la gestión de la movilidad de las personas. Este uso de la tecnología y su valía en la lucha contra la COVID-19 se puso ya de manifiesto en la Recomendación (UE) 2020/518, de la Comisión, de 8 de abril de 2020, relativa a un conjunto de instrumentos comunes de la Unión para la utilización de la tecnología y los datos a fin de combatir y superar la crisis de la COVID-19, dado que esas tecnologías y datos, según la Comisión, ofrecen una herramienta importante para informar al público y ayudar a las autoridades públicas pertinentes en sus esfuerzos por contener la propagación del virus.

En esta línea se propone abordar en Galicia un sistema en movilidad, para ayudar al proceso de vuelta a la normalidad tanto en la vida personal como laboral, agilizando la puesta en marcha de los protocolos que se concreten. Así pues, el sistema de información que se regula en la presente orden, denominado Passcovid. gal, estará disponible para la ciudadanía a través de una aplicación para dispositivos móviles, que permitirá portar y visualizar de forma sencilla (mediante QR u otros) las características de la persona con respeto a los protocolos de movilidad establecidos. Así mismo, dicho sistema de información facilitará el establecimiento de mecanismos de segmentación de la movilidad en la población durante la evolución de la COVID-19; acompañará a la ciudadanía con información de interés personalizada generada por las autoridades competentes; posibilitará el establecimiento de redes de contactos que permitan identificar posibles focos de contagio para prevenir posibles rebrotes; o identificará, si así se determinara, comportamientos no adecuados (entre otras funcionalidades).

Hace falta destacar por último que la normativa en materia de protección de datos personales contiene las salvaguardas y reglas necesarias para permitir el tratamiento legítimo de datos personales en casos de emergencia sanitaria de alcance general, por lo que la legitimidad del tratamiento de datos personales en el presente caso se encuentra principalmente en el cumplimiento de una misión realizada en interés





público (artículos 6.1.y) y 9.2. g) e i) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en el que respeta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), así como también en el consentimiento inequívoco y explícito que deberá dar la persona usuaria de la app, en la medida en que la instalación de la aplicación y la habilitación de cada una de sus funcionalidades es voluntaria para la persona usuaria, siendo también voluntario el uso de la aplicación.

El responsable del tratamiento es la consellería competente en materia de sanidad, habida cuenta de la condición de autoridad sanitaria de la persona titular de dicha consellería, conforme el artículo 33 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, y como encargado del tratamiento a la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia (AMTEGA), atendidos sus objetivos básicos de definición, desarrollo y ejecución de los instrumentos de la política de la Xunta de Galicia en el ámbito de las tecnologías de la información, la comunicación, la innovación y el desarrollo tecnológico.

### 3. Tramitación

Por lo que respecta a la instrucción en la elaboración del proyecto, ésta se acomodó al procedimiento legal y a las prescripciones contenidas en los artículos 40 a 44 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre.

Así, esta Secretaría General Técnica, en colaboración con la AMTEGA, elaboró el anteproyecto de la orden, el cual fue remitido a la Subdirección General de Régimen Jurídico y Administrativo de esta Consellería junto con los siguientes documentos:

- Una memoria justificativa sobre su legalidad, acierto y oportunidad del 21.07.2020
- Una memoria económico-financiera del 14.07.2020
- Una tabla de vigencias, de fecha 20.07.2020





Consta en el expediente el acuerdo previo de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de orden del 13.07.2020, firmado por la persona titular de la Consellería de Sanidad.

Consta también una memoria justificativa de la no necesidad de realización del trámite de consulta pública previa, de fecha 21.07.2020.

Una vez recibida la documentación y luego de su estudio, el Servicio Técnico-Jurídico I de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Administrativo, elaboró con fecha 20.07.2020 el preceptivo informe, y obtuvo la aprobación inicial del anteproyecto como proyecto por parte de la persona titular de la Consellería de Sanidad el 20.07.2020.

Una vez aprobada inicialmente la disposición como proyecto, el proyecto de orden se publicó en el Portal de transparencia y gobierno abierto, en la relación de los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general en curso, indicando su objeto y estado de tramitación, así como la posibilidad que tenían las personas de remitir sugerencias y la forma de hacerlo (artículo 9 c) de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno y artículo 41.5 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre). Según consta en el certificado emitido por la directora del área de Modernización de las Administraciones Públicas de la AMTEGA, de fecha 07.08.2020, el proyecto estuvo publicado en el período comprendido entre lo 31.07.2020 y el 04.08.2020, sin que se recibieran sugerencias al respecto.

De la tramitación del proyecto y al amparo de lo exigido en el artículo 42 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, así como en la pertinente normativa sectorial de aplicación, derivan los siguientes informes:

- Informe de impacto de género emitido por la Secretaría General de la Igualdad con fecha 22.07.2020.
- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuestos de fecha 21.07.2020.





- Informe de la Asesoría Jurídica General, de fecha 17.08.2020. En este informe no se formula ninguna observación de legalidad, aunque sí se efectúan algunas observaciones al texto, las cuáles son, con carácter general, aceptadas e incorporadas al mismo. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

1. Se opta por no introducir en el artículo 2 ninguna precisión respecto de la interoperabilidad del sistema, en la medida en que se entiende que todos lo son desde el momento en que reciben o envían información a otros sistemas.

2. Respecto de las observaciones formuladas en los artículo 3 y 4 de la orden, se aceptan y se modifica su redacción. No obstante hace falta aclarar que la aplicación no accede directamente al sistema de información que da soporte a la historia clínica, sino a determinados datos obtenidos a partir del tratamiento de información de la historia clínica.

3. No resulta posible en este momento de desarrollo de la aplicación concretar la autoridad competente citada en el artículo 10, a la que corresponderá la determinación de los indicadores de seguimiento y de la información a conservar.

4. Se opta, en base a un principio de precaución, por mantener la última oración del artículo 12.2.

5. A la vista de la redacción definitiva de las finalidades y funcionalidades del sistema, reguladas en los artículos 3 y 4 de la orden, se opta por eliminar el segundo párrafo del artículo 14.11.c).

Siguiendo la recomendación de la Asesoría Jurídica General, se incorpora también al expediente una memoria justificativa complementaria de la disposición, mas amplia y detallada.

Figura también en el expediente un correo remitido con fecha 21.07.2020 por la Agencia Española de Protección de Datos en el que se efectúan una serie de





observaciones respecto del contenido de la orden. Estas observaciones fueron incorporadas en el proyecto de la orden, tal y como consta en la memoria complementaria unida al expediente, y elaborada por esta Secretaría General Técnica.

Por último, y de conformidad con el señalado por la Asesoría Jurídica General respecto de la actividad del gobierno de la Xunta de Galicia en funciones, se completará el expediente con una justificación adecuada acerca de las razones de urgencia que requieren de la aprobación inmediata de la presente orden.

#### **4. Contenido y estructura del proyecto de orden**

El proyecto normativo examinado consta de una parte expositiva, 15 artículos (estructurados en seis capítulos), una disposición adicional única y una disposición final única.

El contenido de la norma es el siguiente:

##### **CAPÍTULO I. Disposiciones generales**

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Carácter y alcance del sistema de información Passcovid. gal

Artículo 3. Finalidades del sistema

Artículo 4. Funcionalidades del sistema de información

Artículo 5. Titularidad y responsabilidad del sistema de información

##### **CAPÍTULO II. Personas usuarias y carácter voluntario**

Artículo 6. Personas usuarias del sistema de información Passcovid. gal

Artículo 7. Instalación y uso voluntarios de la aplicación

Artículo 8. Identificación de las personas usuarias

##### **CAPÍTULO III. Aspectos técnicos y operativos**

Artículo 9. Determinación de criterios sobre aspectos relacionados con la salud pública

Artículo 10. Evaluación del sistema





## CAPÍTULO IV. Publicidad, transparencia y colaboración

### Artículo 11. Publicidad y transparencia

### Artículo 12. Mecanismos de colaboración con otras administraciones e instituciones

## CAPÍTULO V. Vigencia del sistema

### Artículo 13. Vigencia del sistema de información Passcovid. gal

## CAPÍTULO VI. Protección de datos personales

### Artículo 14. Aspectos generales respecto de la protección de datos personales

### Artículo 15. Deberes del encargado y de los posibles subencargados del tratamiento

### Disposición adicional única. Actualizaciones del sistema

### Disposición final única. Entrada en vigor

## 5. Legalidad

En las memorias e informes unidos al expediente queda perfectamente justificada la adecuación de esta iniciativa reglamentaria a los principios de necesidad, proporcionalidad, simplicidad y eficacia recogidos en el artículo 37.a) de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico; asimismo los principios de seguridad jurídica, transparencia y accesibilidad, mencionados en dicho precepto fueron respetados en todo momento durante la tramitación del proyecto, que se ajustó a lo preceptuado en los artículos 40 y siguientes de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, el proyecto se someterá a la aprobación de la persona titular de la Consellería de Sanidad.

De acuerdo con lo indicado se considera que el proyecto de *Orden por la que se regula el sistema de información Passcovid. gal como medida complementaria en la*





*gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19*, reúne las condiciones esenciales para su aplicación y efectividad por lo que se emite la siguiente

**PROPUESTA,**

**Informar favorablemente** este proyecto de orden conforme a su legalidad.

Subdirectora general de Régimen Jurídico y Administrativo  
( P.A. La jefa del Servicio Técnico Jurídico I)  
(firmado digitalmente al margen)

Alejandra Escudero González

La persona titular de la Secretaria General Técnica, después de ver la propuesta anterior, considera que el proyecto de orden sometido a informe se ajusta a la legalidad vigente, por lo que lo informa favorablemente (artículo 43.2 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre ).

El secretario general técnico  
(firmado digitalmente al margen)

Alberto Fuentes Losada

