



INFORME DE LEGALIDADE SOBRE O PROXECTO DE ORDE POLA QUE SE REGULA O SISTEMA DE INFORMACIÓN PASSCOVID.GAL COMO MEDIDA COMPLEMENTARIA NA XESTIÓN DA CRISE SANITARIA OCASIONADA POLA COVID-19

Esta Secretaría Xeral Técnica, de conformidade co artigo 43.2 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e o sector público autonómico de Galicia, en relación co proxecto de *Orde pola que se regula o sistema de información Passcovid.gal como medida complementaria na xestión da crise sanitaria ocasionada pola COVID-19*, emite o seguinte

INFORME

1. Marco normativo e competencial

O artigo 33 do Estatuto de Autonomía de Galicia outorga á Comunidade Autónoma competencias para o desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación básica do Estado en materia de sanidade interior, así como para organizar e administrar todos os servizos relacionados con esta materia.

Non entanto, a orde que agora se pretende aprobar nace nun contexto xurídico e social excepcional, derivado da situación da crise sanitaria provocada pola pandemia mundial de COVID-19, declarada pola OMS o 11.03.2020.

Tras esta declaración, o 13 de marzo de 2020, o Consello da Xunta de Galicia aprobou o acordo polo que se declarou a situación de emerxencia sanitaria no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia e se activou o Plan territorial de emerxencias de Galicia (Platerga) no seu nivel IG (emerxencia de interese galego) como consecuencia da evolución da pandemia do coronavirus COVID-19. Ao día seguinte publicouse o Real decreto 463/2020, do 14 de marzo, polo que se declarou o estado de alarma para a xestión da situación de crise sanitaria ocasionada pola COVID-19, dentro das





medidas previstas para facer fronte á situación ocasionada pola extensión desta enfermidade, declaración que afectou a todo o territorio nacional, e que estivo vixente ata as 00.00 h do 21.06.2020.

A partir dese momento, serían as comunidades autónomas as que poderían decidir, para os efectos do previsto no artigo 5 do Real decreto 555/2020, do 5 de xuño, e consonte a criterios sanitarios e epidemiolóxicos, a superación da fase III do Plan para a desescalada das medidas extraordinarias adoptadas para facer fronte á pandemia de COVID-19 (aprobado polo Consello de Ministros na súa reunión do 28.04.2020) e, polo tanto, a súa entrada na “nova normalidade”.

Deste xeito fóronse adoptando por parte do goberno autonómico e polas autoridades competentes na nosa comunidade, numerosas medidas, dende diversos ámbitos e en múltiples sectores, e que comezan polas adoptadas polo Consello da Xunta de Galicia na súa reunión do 12.06.2020, na que se aprobou o Acordo sobre medidas de prevención necesarias para facer fronte á crise sanitaria unha vez superada a fase III do Plan para a transición cara a unha nova normalidade. Este primeiro acordo ten sido obxecto de diversas modificacións (entre outras, o 25.06.2020, 17.07.2020 e 23.07.2020), sendo completado ademais por outras disposicións ditadas en ámbitos sectoriais específicos e medidas preventivas concretas limitadas dende o punto de vista territorial. É precisamente este acordo o que, no punto sexto, prevé a posibilidade de que a persoa titular da consellería competente en materia de sanidade, como autoridade sanitaria, adopte as medidas necesarias para a aplicación do acordo e estableza, consonte coa normativa aplicable e á vista da evolución da situación sanitaria, todas aquelas medidas adicionais ou complementarias necesarias.

Polo que se refire ás distintas medidas adoptadas, o seu fundamento competencial atopámolo, con carácter xeral, na seguinte normativa:

- Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública, a cal establece no seu artigo 3 que, co fin de controlar as enfermidades transmisibles, a autoridade sanitaria, ademais de realizar as accións preventivas





xerais, poderá adoptar as medidas oportunas para o control dos enfermos, das persoas que estean ou estivesen en contacto cos mesmos e do medio ambiente inmediato, así como as que se consideren necesarias en caso de risco de carácter transmisible.

- Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade, que prevé no seu artigo 26 a posibilidade de que as autoridades sanitarias poidan adoptar as medidas preventivas pertinentes cando exista ou se sospeite razoablemente a existencia dun risco inminente e extraordinario para a saúde, así como cantas outras se consideren sanitariamente xustificadas. A duración das ditas medidas fixarase para cada caso, sen prexuízo das prórrogas sucesivas acordadas por resolucións motivadas, e non excederá o que esixa a situación de risco inminente e extraordinario que as xustificou.

- Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública. O seu artigo 27 establece a obriga, para as Administracións públicas, no ámbito das súas competencias, de protexer a saúde da poboación mediante actividades e servizos que actúen sobre os riscos existentes.

- Na mesma liña da anterior, o artigo 34 da Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, inclúe, entre as intervencións públicas que poderán exercer as autoridades sanitarias competentes sobre as actividades públicas e privadas que, directa ou indirectamente, poidan ter consecuencias para a saúde, adoptar as medidas preventivas que se consideren pertinentes en caso de que exista ou se sospeite razoablemente a existencia dun risco inminente e extraordinario para a saúde. E o seu artigo 38 prevé que as autoridades sanitarias poderán levar a cabo intervencións públicas nos supostos de riscos para a saúde de terceiras persoas, nos mesmos termos previstos nos artigos 2 e 3 da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril.

Así mesmo, o artigo 49 da citada lei, na súa letra d), establece que a prestación de saúde pública polo Sistema Público de Saúde de Galicia comprende, entre outros aspectos, a prevención e o control das enfermidades transmisibles. E o seu artigo 52.4, pola súa banda, recolle a previsión de que, ante situacións de crises, alerta ou





alarma de saúde pública, o Sistema Público de Saúde de Galicia responderá con mecanismos e accións precisas que garantan a protección da saúde da poboación.

Por último, sinalar que, de conformidade co artigo 7.1.a) do Decreto 136/2019, do 10 de outubro, polo que se establece a estrutura orgánica da Consellería de Sanidade, corresponde á Subdirección Xeral de Réxime Xurídico e Administrativo da Secretaría Xeral Técnica, a través do Servizo Técnico Xurídico I, a tramitación dos proxectos de disposicións de carácter xeral.

2. Necesidade e oportunidade

Como temos indicado, existen diferentes normas do noso ordenamento que posibilitan a adopción de medidas de diversa índole, así como tamén o uso da información sanitaria con fins epidemiolóxicos e de saúde pública. En concreto, a Lei 41/2002, do 14 de novembro, básica reguladora da autonomía do paciente e de dereitos e obrigacións en materia de información e documentación clínica, establece a especial confidencialidade coa que debe ser tratada calquera información relativa á saúde, en particular a de tipo sanitario, aínda que sinala a presenza doutros intereses xerais, como os estudos epidemiolóxicos ou as situacións de risco grave para a saúde da colectividade, que poden supoñer unha excepción á referida confidencialidade. O artigo 16 da referida lei básica inclúe, entre os posibles usos da historia clínica, o acceso a esta con fins epidemiolóxicos e de saúde pública, e recoñece expresamente á cidadanía o dereito á información epidemiolóxica.

Como consta na memoria xustificativa que acompaña o presente proxecto, a reactivación da actividade laboral, a apertura dos distintos espazos comerciais ou de ocio e, en xeral, da mobilidade das persoas, esixe o establecemento dos parámetros e protocolos que determinarán esa reactivación escalonada da vida cotiá, que deberá facerse ademais de forma controlada.

Distintos países e territorios están a desenvolver tanto estudos estatísticos como iniciativas de identificación do risco individual de cada persoa, utilizando para elo





aplicacións nos dispositivos móbiles daquelas, como ferramenta de apoio tanto na prevención de contaxios como na xestión da mobilidade das persoas. Este uso da tecnoloxía e a súa valía na loita contra a COVID-19 púxose xa de manifesto na Recomendación (UE) 2020/518, da Comisión, do 8 de abril de 2020, relativa a un conxunto de instrumentos comúns da Unión para a utilización da tecnoloxía e os datos a fin de combater e superar a crise da COVID-19, dado que esas tecnoloxías e datos, segundo a Comisión, ofrecen unha ferramenta importante para informar ao público e axudar ás autoridades públicas pertinentes nos seus esforzos por conter a propagación do virus.

Nesta liña propónse abordar en Galicia un sistema en mobilidade, para axudar ao proceso de volta á normalidade tanto na vida persoal coma laboral, axilizando a posta en marcha dos protocolos que se concreten. Así pois, o sistema de información que se regula na presente orde, denominado Passcovid.gal, estará dispoñible para a cidadanía a través dunha aplicación para dispositivos móbiles, que permitirá portar e visualizar de forma sinxela (mediante QR ou outros) as características da persoa con respecto aos protocolos de mobilidade establecidos. Así mesmo, o dito sistema de información facilitará o establecemento de mecanismos de segmentación da mobilidade na poboación durante a evolución da COVID-19; acompañará á cidadanía con información de interese personalizada xerada polas autoridades competentes; posibilitará o establecemento de redes de contactos que permitan identificar posibles focos de contaxio para previr posibles rebrotes; ou identificará, se así se determinase, comportamentos non adecuados (entre outras funcionalidades).

Cómpre salientar por último que a normativa en materia de protección de datos persoais contén as salvagardas e regras necesarias para permitir o tratamento lexítimo de datos persoais en casos de emerxencia sanitaria de alcance xeral, polo que a lexitimidade do tratamento de datos persoais no presente caso se atopa principalmente no cumprimento dunha misión realizada en interese público (artigos 6.1.e) e 9.2.g) e i) do Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeo e do Consello, do 27 de abril de 2016, relativo á protección das persoas físicas no que respecta ao tratamento de datos persoais e á libre circulación destes datos, e polo que





se derroga a Directiva 95/46/CE (Regulamento xeral de protección de datos), así como tamén no consentimento inequívoco e explícito que deberá dar a persoa usuaria da app, na medida en que a instalación da aplicación e a habilitación de cada unha das súas funcionalidades é voluntaria para a persoa usuaria, sendo tamén voluntario o uso da aplicación.

O responsable do tratamento é a consellería competente en materia de sanidade, habida conta da condición de autoridade sanitaria da persoa titular da dita consellería, conforme o artigo 33 da Lei 8/2008, do 10 de xullo, e como encargado do tratamento á Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia (AMTEGA), atendidos os seus obxectivos básicos de definición, desenvolvemento e execución dos instrumentos da política da Xunta de Galicia no eido das tecnoloxías da información, a comunicación, a innovación e o desenvolvemento tecnolóxico.

3. Tramitación

Polo que respecta á instrución na elaboración do proxecto, esta acomodouse ao procedemento legal e ás prescricións contidas nos artigos 40 a 44 da Lei 16/2010, de 17 de decembro.

Así, esta Secretaría Xeral Técnica, en colaboración coa AMTEGA, elaborou o anteproxecto da orde, o cal foi remitido á Subdirección Xeral de Réxime Xurídico e Administrativo desta Consellería xunto cos seguintes documentos:

- Unha memoria xustificativa sobre a súa legalidade, acerto e oportunidade do 21.07.2020
- Unha memoria económico-financeira do 14.07.2020
- Unha táboa de vixencias, de data 20.07.2020





Consta no expediente o acordo previo de inicio do procedemento de elaboración do proxecto de orde do 13.07.2020, asinado pola persoa titular da Consellería de Sanidade.

Consta tamén unha memoria xustificativa da non necesidade de realización do trámite de consulta pública previa, de data 21.07.2020.

Unha vez recibida a documentación e logo do seu estudo, o Servizo Técnico-Xurídico I da Subdirección Xeral de Réxime Xurídico e Administrativo, elaborou con data 20.07.2020 o preceptivo informe, e obtivo a aprobación inicial do anteproxecto como proxecto por parte da persoa titular da Consellería de Sanidade o 20.07.2020.

Unha vez aprobada inicialmente a disposición como proxecto, o proxecto de orde publicouse no Portal de transparencia e goberno aberto, na relación dos procedementos de elaboración de disposicións administrativas de carácter xeral en curso, indicando o seu obxecto e estado de tramitación, así como a posibilidade que tiñan as persoas de remitir suxestións e a forma de facelo (artigo 9 c) da Lei 1/2016, do 18 de xaneiro, de transparencia e bo goberno e artigo 41.5 da Lei 16/2010, do 17 de decembro). Segundo consta no certificado emitido pola directora da Área de Modernización das Administracións Públicas da AMTEGA, de data 07.08.2020, o proxecto estivo publicado no período comprendido entre o 31.07.2020 e o 04.08.2020, sen que se recibisen suxestións ao respecto.

Da tramitación do proxecto e ao abeiro do exixido no artigo 42 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, así como na pertinente normativa sectorial de aplicación, derivan os seguintes informes:

- Informe de impacto de xénero emitido pola Secretaría Xeral da Igualdade con data 22.07.2020.
- Informe da Dirección Xeral de Planificación e Orzamentos de data 21.07.2020.





- Informe da Asesoría Xurídica Xeral, de data 17.08.2020. Neste informe non se formula ningunha observación de legalidade, aínda que si se efectúan algunhas observacións ao texto, as cales son, con carácter xeral, aceptadas e incorporadas ao mesmo. Non entanto, cómpre facer as seguintes precisións:

1. Óptase por non introducir no artigo 2 ningunha precisión respecto da interoperabilidade do sistema, na medida en que se entende que todos o son dende o momento en que reciben ou envían información a outros sistemas.

2. Respecto das observacións formuladas nos artigo 3 e 4 da orde, acéptanse e modifícase a súa redacción. Non obstante cómpre aclarar que a aplicación non accede directamente ao sistema de información que da soporte á historia clínica, senón a determinados datos obtidos a partir do tratamento de información da historia clínica.

3. Non resulta posible neste momento de desenvolvemento da aplicación concretar a autoridade competente citada no artigo 10, á que corresponderá a determinación dos indicadores de seguimento e da información a conservar.

4. Óptase, en base a un principio de precaución, por manter a última oración do artigo 12.2.

5. Á vista da redacción definitiva das finalidades e funcionalidades do sistema, reguladas nos artigos 3 e 4 da orde, óptase por eliminar o segundo parágrafo do artigo 14.11.c)

Seguindo a recomendación da Asesoría Xurídica Xeral, incorpórase tamén ao expediente unha memoria xustificativa complementaria da disposición, mais ampla e detallada.

Figura tamén no expediente un correo remitido con data 21.07.2020 pola Axencia Española de Protección de Datos no que se efectúan unha serie de observacións





respecto do contido da orde. Estas observacións foron incorporadas no proxecto da orde, tal e como consta na memoria complementaria unida ao expediente, e elaborada por esta Secretaría Xeral Técnica.

Por último, e de conformidade co sinalado pola Asesoría Xurídica Xeral respecto da actividade do goberno da Xunta de Galicia en funcións, completárase o expediente cunha xustificación adecuada acerca das razóns de urxencia que requiren da aprobación inmediata da presente orde.

4. Contido e estrutura do proxecto de orde

O proxecto normativo examinado consta dunha parte expositiva, 15 artigos (estructurados en seis capítulos), unha disposición adicional única e unha disposición derradeira única.

O contido da norma é o seguinte:

CAPÍTULO I. Disposicións xerais

Artigo 1. Obxecto

Artigo 2. Carácter e alcance do sistema de información Passcovid.gal

Artigo 3. Finalidades do sistema

Artigo 4. Funcionalidades do sistema de información

Artigo 5. Titularidade e responsabilidade do sistema de información

CAPÍTULO II. Persoas usuarias e carácter voluntario

Artigo 6. Persoas usuarias do sistema de información Passcovid.gal

Artigo 7. Instalación e uso voluntarios da aplicación

Artigo 8. Identificación das persoas usuarias





CAPÍTULO III. Aspectos técnicos e operativos

Artigo 9. Determinación de criterios sobre aspectos relacionados coa saúde pública

Artigo 10. Avaliación do sistema

CAPÍTULO IV. Publicidade, transparencia e colaboración

Artigo 11. Publicidade e transparencia

Artigo 12. Mecanismos de colaboración con outras administracións e institucións

CAPÍTULO V. Vixencia do sistema

Artigo 13. Vixencia do sistema de información Passcovid.gal

CAPÍTULO VI. Protección de datos persoais

Artigo 14. Aspectos xerais respecto da protección de datos persoais

Artigo 15. Obrigas do encargado e dos posibles subencargados do tratamento

Disposición adicional única. Actualizacións do sistema

Disposición derradeira única. Entrada en vigor

5. Legalidade

Nas memorias e informes unidos ao expediente queda perfectamente xustificada a adecuación desta iniciativa regulamentaria aos principios de necesidade, proporcionalidade, simplicidade e eficacia recollidos no artigo 37.a) da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico; así mesmo os principios de seguridade xurídica, transparencia e accesibilidade, mencionados no devandito precepto foron respectados en todo momento durante a tramitación do proxecto, que se axustou ao preceptuado nos artigos 40 e seguintes da Lei 16/2010, do 17 de decembro.

En cumprimento do disposto no artigo 43.4 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, o proxecto someterase á aprobación da persoa titular da Consellería de Sanidade.





De acordo co indicado considérase que o proxecto de *Orde pola que se regula o sistema de información Passcovid.gal como medida complementaria na xestión da crise sanitaria ocasionada pola COVID-19*, reúne as condicións esenciais para a súa aplicación e efectividade polo que se emite a seguinte

PROPOSTA,

Informar favorablemente este proxecto de orde conforme a súa legalidade.

Subdirectora xeral de Réxime Xurídico e Administrativo
(P.A. A xefa do Servizo Técnico Xurídico I)
(asinado dixitalmente á marxe)

Alejandra Escudero González

A persoa titular da Secretaría Xeral Técnica, logo de ver a proposta anterior, considera que o proxecto de orde sometido a informe se axusta á legalidade vixente, polo que o informa favorablemente (artigo 43.2 da Lei 16/2010, do 17 de decembro).

O secretario xeral técnico
(asinado dixitalmente á marxe)

Alberto Fuentes Losada

