

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una entitat supramunicipal sobre la comunicació de dades per a la creació d'una taxa municipal de recollida selectiva de residus

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit del Delegat de Protecció de Dades d'una entitat supramunicipal en el qual es demana que l'Autoritat emeti un dictamen sobre la possible comunicació de les dades del Registre de la Taxa Metropolitana de Tractament de Residus a un ajuntament per a la creació de la taxa municipal de recollida selectiva de residus.

Analitzada la petició, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

L'entitat supramunicipal exposa en la seva consulta que, dins de l'àmbit de col·laboració amb l'Ajuntament (...), s'ha plantejat la possibilitat que el padró fiscal de la taxa de recollida selectiva de residus municipal s'elabori a partir de les dades de què disposa l'entitat sobre els contribuents d'una taxa metropolitana, la qual està associada al cobrament del servei de subministrament d'aigua potable que presta l'entitat als municipis metropolitans.

L'entitat manifesta que se'ls plantegen dubtes sobre la possibilitat d'efectuar la comunicació d'aquestes dades sense comptar amb el consentiment de les persones afectades, i si es pot entendre que ens trobem davant de finalitats compatibles. Al seu torn, planteja quines dades haurien de facilitar-se en cas de considerar-se legítima la seva comunicació entre ambdues administracions públiques.

Fer avinent que la problemàtica plantejada en la present consulta és una qüestió sobre la qual aquesta Autoritat ja s'ha pronunciat amb anterioritat, en concret, en el dictamen CNS 6/2020 (el qual es troba disponible al web <https://apdcat.encat.cat/ca/inici>), emès en relació amb una consulta formulada sobre la implementació d'un nou sistema de gestió i recollida selectiva de residus en un municipi, al qual fa referència la sol·licitud de dictamen.

En aquest dictamen, i entre d'altres qüestions, s'efectua una anàlisi de la legitimació de la dita comunicació de dades, així com de la compatibilitat entre finalitats, a partir de la informació facilitada en aquell moment per l'Ajuntament consultant (FJ V). Aquesta anàlisi continuaria sent vàlida en el present cas, si bé cal completar-la amb la informació facilitada per l'entitat metropolitana en la present consulta.

III

Tal com es fa avinent en el FJ V del dictamen CNS 6/2020, la comunicació de dades pretesa entre l'entitat i l'Ajuntament, als efectes de constituir la base de dades necessària per a la

prestació del servei de recollida selectiva de residus (que abasta l'establiment de la taxa corresponent), constitueix un tractament de dades que, per tal de considerar-lo lícit (art. 5.1.a RGPD), requereix comptar amb la concurrència d'alguna de les bases jurídiques establertes en la legislació de protecció de dades (article 6 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (RGPD)).

En aquest sentit, i a manca de consentiment de les persones afectades, l'Autoritat apunta que la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD, consistent en què el tractament de dades és lícit si *"es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento"*, podria emparar en aquest supòsit la cessió de dades, en la mesura que concorreria una norma amb rang de llei que atribueix al municipi competències en una matèria per a l'exercici de la qual pot ser necessari disposar de la informació personal a què es refereix la consulta (base de dades de la taxa metropolitana).

Ens referim, en concret, a les competències que, en matèria de gestió dels residus, la legislació de règim local i la legislació sectorial aplicable atribueixen als municipis, tal com queda palès al FJ III d'aquest mateix dictamen CNS 6/2020:

"D'acord amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LRBRL), la gestió dels residus sòlids urbans forma part de les competències pròpies dels municipis (article 25.2.b)).

En termes similars, el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, estableix que el municipi té competències pròpies en matèria de recollida i tractament de residus (article 66.3.l)).

El Text refós de la Llei reguladora dels residus (en endavant, TRLR), aprovat pel Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, regula "la gestió dels residus en l'àmbit territorial de Catalunya, en el marc de les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori, de protecció del medi ambient i de preservació de la natura."

L'article 42 del TRLR, relatiu a les competències i funcions dels municipis, disposa que:

- "1. La gestió dels residus municipals és una competència pròpia del municipi.*
- 2. El municipi, independentment o associadament, ha de prestar, com a mínim, el servei de recollida selectiva, de transport, de valorització i de disposició del rebuig dels residus municipals.*
(...)"

Pel que fa concretament a la recollida selectiva de residus, context en què ens trobem, l'article 53 del TRLR disposa que:

- "1. Amb l'objectiu d'afavorir el reciclatge i la valorització material dels residus municipals tots els municipis han de prestar el servei de recollida selectiva de les diverses fraccions de residus. **Els municipis han de prestar el servei de recollida selectiva fent servir els sistemes de separació i recollida que s'hagin mostrat més eficients i que siguin més adequats a les característiques de llur àmbit territorial.***
(...)"

Convé també assenyalar les previsions de l'article 10 del TRLR, el qual disposa que:

“1. Per reduir la producció dels residus i llur perillositat s'ha de fomentar el següent:

*a) **L'aplicació de les millors tecnologies disponibles que afavoreixin la reducció dels residus**, la concentració, l'estalvi de recursos naturals i energia, i que redueixin els riscos per al medi i la salut de les persones.*

(...).

*2. **S'han d'establir mesures econòmiques i fiscals orientades a promoure la reducció de la producció de residus, el tractament per reduir-ne la perillositat, la valorització material i el reciclatge.** Les mesures orientades a la reducció de residus d'envasos i embalatges són prioritàries.*

(...).”

(...)

En atenció a les consideracions fetes fins ara, pot dir-se que la implementació d'un sistema de gestió i recollida selectiva de residus com el que es planteja en la consulta s'emmarcaria en l'exercici de les competències que, en matèria de gestió dels residus, la legislació vigent atribueix als municipis.

En conseqüència, la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD, a què s'ha fet esment, podria legitimar els tractaments de dades personals que resultin necessaris a tal efecte. Això, sempre que es respectin la resta de principis i garanties establerts a la legislació de protecció de dades.”

Ara bé, tal com es fa avinent en aquest mateix dictamen CNS 6/2020 (FJ V) no és suficient amb que concorri una base jurídica per a poder tractar dades personals, sinó que els tractaments de dades que du a terme l'administració pública estan subjectes també als principis establerts a l'RGPD, entre ells, el principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), segons el qual les dades s'han de recollir per a fins determinats, explícits i legítims, i no s'han de tractar ulteriorment de manera incompatible amb aquests fins.

Per aquest motiu, per tal de considerar lícita la comunicació de dades entre ambdues administracions públiques, és necessari que la finalitat del tractament a què es destinaran les dades resulti compatible amb la finalitat per a la qual es varen recollir inicialment.

Així es desprèn tant del mateix article 5.1.b) de l'RGPD com de l'article 6.4 de l'RGPD, que estableix que:

“4. Cuando el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales no esté basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, con objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;

b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;

c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10;

d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;

e) la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización.”

D'acord amb el previst a l'article 6.4 reproduït, es considera lícit el tractament de les dades per una finalitat ulterior diferent quan es disposi del consentiment de l'interessat o bé existeixi una norma amb rang de llei que empari el tractament per a assolir els objectius de l'article 23.1 de l'RGPD, i també en aquells supòsits en els quals es consideri que el tractament posterior és compatible per aplicació dels criteris que el mateix article enumera.

Alhora, la comunicació de dades també hauria d'ajustar-se a allò establert a l'article 155 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, en la seva redacció donada pel Reial decret llei 14/2019, de 31 d'octubre, pel qual s'adopten mesures urgents per raons de seguretat pública en matèria d'administració digital, contractació del sector públic i telecomunicacions (en endavant, RDL 14/2019), segons el qual:

“Artículo 155. Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas.

1. De conformidad con lo dispuesto en el 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 lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y su normativa de desarrollo, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos

necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.

2. En ningún caso podrá procederse a un tratamiento ulterior de los datos para fines incompatibles con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales. De

acuerdo con lo previsto en el artículo 5.1.b) del Reglamento (UE) 2016/679, no se considerará incompatible con los fines iniciales el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos.

3. Fuera del caso previsto en el apartado anterior y siempre que las leyes especiales aplicables a los respectivos tratamientos no prohíban expresamente el tratamiento ulterior de los datos para una finalidad distinta, cuando la Administración Pública cesionaria de los datos pretenda el tratamiento ulterior de los mismos para una finalidad que estime compatible con el fin inicial, deberá comunicarlo previamente a la Administración Pública cedente a los efectos de que esta pueda comprobar dicha compatibilidad. La Administración Pública cedente podrá, en el plazo de diez días oponerse motivadamente. Cuando la Administración cedente sea la Administración General del Estado podrá en este supuesto, excepcionalmente y de forma motivada, suspender la transmisión de datos por razones de seguridad nacional de forma cautelar por el tiempo estrictamente indispensable para su preservación. En tanto que la Administración Pública cedente no comunique su decisión a la cesionaria esta no podrá emplear los datos para la nueva finalidad pretendida.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior los supuestos en que el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales esté previsto en una norma con rango de ley de conformidad con lo previsto en el artículo 23.1 del Reglamento (UE) 2016/679.”

Per aquest motiu, a manca de consentiment de les persones afectades i d'una norma amb rang de llei que en prevegi la comunicació amb aquesta finalitat, cal analitzar si la finalitat ulterior

pretesa en el present cas pot ser compatible a partir d'altres elements diferents al dit consentiment.

Tal com s'assenyala en el dictamen CNS 6/2020 (FJ V), correspondria a l'entitat metropolitana comprovar la compatibilitat entre finalitats (article 6.4 RGPD i article 155 Llei 40/2015) per a la comunicació de les dades, a partir de la informació que li aportí l'Ajuntament al respecte.

IV

Als efectes de fer aquesta comprovació de la compatibilitat, convé recordar que l'entitat consultant és l'administració pública del territori metropolità de Barcelona, que el conformen 36 municipis, entre ells, el municipi que sol·licita les dades.

D'acord amb l'article 14 de la Llei 31/2010, de 31 d'agost, aquesta administració exerceix competències en matèria de gestió de residus, tals com el tractament, la valorització i la disposició dels residus municipals (apartat D, lletra a)) o la coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals (apartat D, lletra b)).

A banda de les competències esmentades en matèria de gestió de residus, l'entitat també exerceix competències en matèria d'aigües, com la prestació del servei de distribució d'aigua potable fins al consumidor (article 14.C, lletra a) Llei 31/2010), el qual es realitza mitjançant concessions amb determinades empreses subministradores.

L'entitat assenyala en la seva consulta que, en relació amb aquesta competència de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals, *"ofereix el suport en matèria de desenvolupament de la gestió de recollida selectiva de residus a aquells municipis metropolitans que plantegin la possibilitat de desenvolupar aquest servei"*.

Afegeix que, a tal efecte, se subscriu un conveni entre les administracions interessades, en què, entre d'altres previsions, consta el següent:

"Novena.- (...) donarà suport als ajuntaments en la creació i elaboració del padró fiscal de la taxa de recollida. D'acord amb la normativa vigent es portaran a terme els mecanismes de col·laboració amb la finalitat d'alinejar els respectius padrons fiscals (padró fiscal de les taxes de recollida de l'Ajuntament i el padró fiscal de la taxa de l'Ajuntament) a la realitat de l'ús dels respectius serveis de recollida i tractament i el possible Registre Únic Comú Metropolità en el moment de la seva creació."

Tal com posa de manifest l'entitat, en el dit conveni no es contempla expressament la comunicació de dades personals pel suport a la creació, en aquest cas, del padró fiscal de la taxa de recollida selectiva de residus del municipi. No obstant això, no es pot descartar la possibilitat de comunicar les dades requerides, tenint en compte l'habilitació de què disposen ambdues administracions i la compatibilitat de les respectives finalitats.

La base de dades objecte de cessió (padró de la Taxa metropolitana) està vinculada a la prestació del servei d'abastament d'aigua als municipis de l'àrea metropolitana, un d'ells el municipi que sol·licita les dades. En el cost d'aquest servei, i en virtut de les competències de l'entitat en matèria de residus, també s'hi repercuteix, entre d'altres conceptes impositius, la taxa metropolitana de tractament de residus municipals.

Per la seva part, l'Ajuntament pretén emprar aquestes dades del padró de la taxa esmentada per a la constitució del padró municipal de residus, això és de la base de dades necessària per a la implementació d'un sistema de recollida selectiva de residus que, en darrer terme, ha de

portar a l'establiment del sistema de pagament per generació, és a dir, al cobrament d'una taxa per la prestació d'aquest servei.

L'entitat assenyala en la consulta que *“la finalitat de les taxes és diferent. La Taxa metropolitana aplica un import sobre el consum de l'aigua per a la gestió conjunta dels residus mentre que la taxa de Recollida Selectiva de Residus municipals es repercuteix en funció dels residus generats individualment i el servei de recollida selectiva.”*

Per bé que la Taxa metropolitana es determini en funció del consum d'aigua i la nova taxa municipal en funció del volum o el pes dels residus generats, cal tenir present que ambdues taxes responen a una mateixa finalitat com és el sosteniment del cost que comporta la gestió i el tractament dels residus municipals. És a dir, ambdues taxes formen part d'un mateix servei (la recollida i tractament de residus (encara que la legislació vigent atribueixi diferents competències a les entitats implicades).

D'acord amb l'ordenança fiscal reguladora de les taxes metropolitanes de tractament i disposició de residus municipals, la taxa metropolitana de tractament de residus és una taxa que contribueix a la correcta gestió i tractament dels residus municipals (article 1), en concret, per mitjà d'aquesta taxa es finança la prestació del servei metropolità de gestió de residus municipals de recepció obligatòria generats als domicilis particulars (capítol II) i la prestació per part de l'entitat dels serveis complementaris de gestió de residus municipals o industrials assimilables als municipals no generats a domicilis particulars (capítol III).

D'acord amb l'ordenança de residus del municipi, el sistema de recollida i tractament de residus municipals tendirà a finançar-se fonamentalment amb les aportacions finalistes de les persones i entitats usuàries amb l'objectiu de fer explícita aquesta part del cost social dels residus, per a la qual cosa l'Ajuntament preveurà l'establiment de les taxes corresponents a la prestació dels diversos serveis de recollida, transport, recuperació i tractament de residus municipals (article 12).

Tenint en compte, per tant, que el tractament de les dades objecte de cessió per part de l'entitat respon al cobrament d'una taxa en matèria de residus i que l'objectiu de la seva comunicació a l'Ajuntament seria també el cobrament d'una taxa municipal en matèria de residus, pot dir-se que existeix certa relació entre els fins pels quals s'han obtingut les dades i els fins del tractament ulterior pretès (article 6.4.a) RGPD).

També cal tenir en consideració la naturalesa de les dades objecte de comunicació (article 6.4.c) RGPD).

Segons la consulta, les dades que consten en el padró de la taxa metropolitana són dades personals merament identificatives (nom, cognoms, núm. de DNI, NIE o passaport) i les relatives al domicili (adreça), així com les relatives a la taxa.

En realitat, també s'estaria comunicant dades de naturalesa tributària, atès que s'estaria comunicant la identificació dels subjectes passius de la taxa metropolitana. Sobre aquesta qüestió, cal tenir en compte que malgrat el règim d'especial protecció que la legislació tributària atorga a aquest tipus de dades, la mateixa legislació tributària preveu la possibilitat de comunicar dades tributàries per col·laborar amb altres administracions tributàries a efectes del compliment d'obligacions fiscals en l'àmbit de les seves competències.

Escau recordar, en aquest punt, que els tractaments de dades efectuats per l'administració pública s'han d'ajustar al principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD), per la qual cosa només podrà considerar-se legítima la comunicació de les dades que siguin adequades, pertinents i limitades al que és necessari en relació amb la finalitat per a la qual es comuniquen.

Això, traslladat al cas que ens ocupa, implica que la compatibilitat de finalitats només podria operar respecte les dades estrictament necessàries per a la correcta identificació dels usuaris del sistema de recollida selectiva de residus (subjectes passius de la corresponent taxa municipal), és a dir, les dades identificatives i les relatives al domicili que consten en el padró de la taxa metropolitana.

Essent així, el seu tractament per a aquests fins ulteriors no hauria de comportar una especial incidència en el dret a la protecció de dades dels afectats (article 6.4.d) RGPD).

Per altra banda, tenint en compte que ens trobem davant d'una comunicació de dades vers un dels municipis que conformen l'àrea metropolitana i que les dades estan vinculades a la prestació d'un servei públic, en aquest mateix municipi en què es repercuteix una taxa de residus, podria entrar dins les expectatives que poden tenir els ciutadans del municipi en qüestió la possibilitat que el seu ajuntament empri aquestes mateixes dades per a la prestació d'un altre servei públic vinculat (de fet, es tracta d'un servei que complementa el servei ofert per l'entitat) en el municipi que també comporta el pagament d'una taxa de residus.

Per tot plegat, i amb la informació de què es disposa, pot considerar-se que ens trobem davant finalitats compatibles, per la qual cosa la comunicació de dades pretesa, limitada a les dades identificatives i al domicili, resultaria conforme amb la normativa de protecció de dades.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La comunicació de les dades identificatives i relatives al domicili del padró de la taxa metropolitana de tractament de residus a l'Ajuntament, per tal de constituir el padró de la taxa de residus municipal, es pot considerar legítima en tractar-se de finalitats compatibles (article 6.4 RGPD) en exercici de les respectives competències en una mateixa matèria.

Barcelona, 26 de gener de 2021