

Dictamen en relación con la consulta de una ayuda sobre la obtención y cesión de datos personales en la implementación de un sistema de recogida de residuos, y sobre la posibilidad de crear perfiles

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un ayuntamiento en el que se pide que la Autoridad emita un dictamen sobre la obtención y cesión de datos personales en la puesta en marcha de un nuevo sistema de recogida selectiva de residuos, y sobre la posibilidad de crear perfiles con estos datos.

La consulta se acompaña de un informe emitido por la técnica de residuos y medio natural del consistorio en relación al sistema de recogida de residuos.

Esta consulta está relacionada con una anterior consulta formulada por este mismo Ayuntamiento en la que se planteaban diversas cuestiones relacionadas con la primera fase de la implementación de este nuevo sistema de recogida selectiva de residuos, que se analizaron en el dictamen CNS 6/2020 , que se encuentra disponible en la web de la Autoridad <https://apdcat.gencat.cat/ca/inici>.

Analizada la petición y documentación aportada, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente.

(...)

II

El Ayuntamiento en su primera consulta dirigida a esta Autoridad (CNS 6/2020) manifestaba la voluntad de implementar un nuevo sistema de gestión y recogida selectiva de residuos en el municipio basado en el sistema de control de acceso con identificación de usuarios en contenedores de resto y orgánica, y formulaba diversas cuestiones al respecto.

Asimismo, señalaba que la implantación de este sistema se llevaría a cabo progresivamente en tres fases, con el objetivo último de establecer el sistema de pago por generación (PXG).

A continuación, definía los tratamientos de datos que se derivaban de la primera fase de implementación del sistema, que, a grandes rasgos, eran:

- 1. Crear la base de datos necesaria para la implementación del servicio.**

Esta base de datos estaría formada por determinados datos que le cede el Área Metropolitana de Barcelona, un código numérico único por cada persona usuaria y los números de las tarjetas asignadas a cada código, que deben permitir el acceso de las personas usuarias en los contenedores para depositar el residuo generado.

2. Entregar a la empresa VALORIZA concesionaria del servicio, así como (desde esta empresa) a la empresa que le provee la solución tecnológica necesaria para la prestación del servicio (MOBA), el código único asignado por el Ayuntamiento a cada persona usuaria del servicio.

La finalidad de esta comunicación sería poder vincular el citado código a las tarjetas que posteriormente se facilitarán y emplearán a las personas usuarias.

3. Emplear los datos del Padrón municipal para dirigir una carta informativa a los vecinos del municipio sobre la implementación del nuevo sistema de gestión y recogida selectiva de residuos, ya efectos de recabar su consentimiento para el tratamiento de los datos relativos a:

- El correo electrónico, a fin de gestionar su alta en una aplicación para teléfonos móviles.
- El número de teléfono móvil, para gestionar su participación en el proyecto LIFE 18 GIE/IT/000156 REthinkWASTE “Rethinking municipal tariff Systems to improve urban waste governance”.

Examinados estos tratamientos de datos personales y en atención a las cuestiones formuladas en aquella consulta, la Autoridad concluyó (CNS 6/2020) que:

“Los tratamientos de datos personales descritos en la fase 1 de implantación del sistema de recogida selectiva de residuos podrían estar amparados en la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD al efectuarse en ejercicio de las competencias que en materia de gestión de residuos, la legislación de régimen local y la legislación sectorial aplicable atribuyen al municipio. Esto, siempre que se respete el principio de minimización de datos y el artículo 155 de la Ley 40/2015, en su redacción dada por el RDL 14/2019.

La participación de terceros en la implementación de este sistema, incluido el proceso de seudonimización de los datos, requiere la formalización de un contrato de encargado del tratamiento y, en su caso, de subencargado, en los términos del artículo 28 de el RGPD, y, en su caso, el cumplimiento de las obligaciones establecidas al respecto en la LCSP.

El envío de una carta informativa a los residentes del municipio a partir de los datos del Padrón municipal de habitantes no plantearía inconvenientes al tratarse de una finalidad compatible.

Para garantizar la eficacia de su donimización, sería conveniente revisar el proceso de registro en la aplicación para teléfonos inteligentes que se ofrecerá a los usuarios del servicio, para articularlo a través del código asignado.”

El Ayuntamiento formula ahora una nueva consulta a la Autoridad en la que manifiesta que las necesidades reales y operativas del nuevo modelo de gestión y recogida selectiva de residuos requiere que los diferentes agentes implicados en su implementación deban tratar más información personal de las personas usuarias.

Sostiene en su consulta que el planteamiento inicialmente presentado, que se fundamentaba en el tratamiento de datos seudonimizados, “dificulta y sobrecarga en gran medida las tareas de

el Ayuntamiento que difícilmente tendría el tiempo y medios para internalizarlas.” Asimismo apunta que, visto el dictamen CNS 6/2020, esta seudonimización no parecería obligatoria.

Visto esto, plantea en concreto la siguiente cuestión:

"Si el tratamiento de datos no seudonimizados por un tercero que se pretende llevar a cabo está legitimado y es una opción a la que se puede acoger el Ayuntamiento según la cobertura de la normativa de protección de datos, siempre que esté debidamente justificado para llevar a término las funcionalidades y tareas asignadas a:

- la empresa adjudicataria del Contrato del servicio de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y suministro de contenedores y sistemas de cierre e identificaciones (VALORIZA), la cual ha subcontratado MOBA, como empresa que suministra el servicio de gestión de la información y tecnologías TIC de cierre de contenedores (...).

- a la empresa adjudicataria del Contrato por la asistencia externa para desarrollar actividades de comunicación del servicio nuevo de recogida de residuos, seguimiento de las personas usuarias y del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria de Sant Just Desvern (lote1) (SISTEMAS MEDIOAMBIENTALES) (...).

- en la empresa ARS Ambiente (como socio del proyecto LIFE REthinkWaste) y la empresa contratada por el servicio de asistencia externa para promover la estrategia KAYT a través de incentivos y premios en el marco Proyecto LIFE REthinkWASTE (todavía a determinar y contratar).

y definidas por los pliegos y contratos correspondientes.”

El Ayuntamiento puntualiza que con todas estas empresas se ha firmado -o se firmará- un contrato de encargado del tratamiento, de conformidad con el artículo 28.2 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD).

Por otra parte, el Ayuntamiento plantea si “es posible legalmente crear perfiles de conducta con estas bases de datos”, sin mayor concreción al respecto.

Situados en este contexto, y antes de examinar las cuestiones concretas planteadas, conviene señalar que la propuesta de implementación del sistema de gestión y recogida selectiva de residuos presenta algunas novedades respecto a la descripción sobre su funcionamiento hecha a esta Autoridad en la anterior consulta, por lo que se considera conveniente realizar también, seguidamente, algunas consideraciones al respecto.

III

Como se ha dicho, el Ayuntamiento asegura que el objetivo último del sistema de recogida de residuos es implementar un sistema de pago por generación (PXG), de modo que las personas usuarias del servicio de recogida de residuos acaben pagando la tasa basura en función de su generación real de residuos y del servicio necesario para su gestión.

La aplicación de un sistema de estas características se fundamenta en tres pilares:

- La identificación del generador de residuos.
- La medida de la cantidad de residuos generada.
- La tasación individual.

El Ayuntamiento en la primera consulta dirigida a esta Autoridad (CNS 6/2020) señalaba que este sistema se implementaría en relación con los residuos de tipo doméstico, para lo que se emplearía un sistema de control de acceso con identificación de usuarios (mediante tarjetas) en los contenedores de resto y orgánica, y concretaba cómo se llevaría a cabo esta identificación, así como los sujetos intervinientes y posibles flujos de datos.

Más allá de eso, el Ayuntamiento no aportaba en aquella ocasión información sobre los otros dos pilares en los que se fundamenta un sistema de PXG. Esto es, ni del modo en el que el Ayuntamiento pretende medir la cantidad de residuos generada por las personas usuarias del servicio. Es decir, si se pretende, por ejemplo, utilizar contenedores con una cámara volumétrica incorporada en el interior (sistema de pago por volumen) o contenedores con un sistema de pesaje incorporado en el interior (sistema de pago por peso), dos de las principales alternativas para la implementación de un sistema de PXG basado, como en el caso que se examina, en la identificación del usuario (tal y como recuerda la CNS 6/2020, esta tecnología adicional permite obtener datos más cuidadosos de los patrones de comportamiento de los usuarios y suele ser habitual en los llamados "sistemas de cámara"); ni tampoco del modo en que se pretende realizar la tasación individual, una vez identificado el generador y medida la cantidad de residuo generada.

En la presente consulta se repite esta carencia de información concreta sobre las diferentes actuaciones que debe efectuar el Ayuntamiento con el objetivo final de instaurar un sistema de PXG en relación con la recogida de residuos domésticos.

De hecho, el Ayuntamiento hace mención (apartado c) punto 5 del informe) al establecimiento del "pago por generación/participación mediante la tasa justa (es decir, una tasa relacionada con el número de aperturas de los contenedores de orgánica y resto de cada usuario)", por lo que no está claro si nos encontramos ante un sistema de PXG o bien de un sistema de pago por participación.

Si bien ambos sistemas prevén el establecimiento de una tasa justa de basura, es necesario tener en cuenta que en un sistema de pago por participación (PXP) la persona usuaria del servicio de recogida paga esta tasa en función de su participación o utilización del servicio de recogida, no en función del residuo real generado, como sucede en el sistema de PXG (por tanto, en este sistema puede no ser necesario –aunque tampoco se puede descartar– medir la cantidad (volumen o peso) de residuos que genera). En cualquier caso, por la información de que se dispone, en estos sistemas de recogida de residuos domésticos no se relacionaría la tipología concreta de residuos depositados con la identidad de las personas que los han depositado, sino sólo el volumen o el peso.

El Ayuntamiento también hace mención (apartado c) punto 2 y 5 del informe) a la recogida comercial puerta a puerta, la cual no estaba contemplada en la primera consulta dirigida a la Autoridad.

En este sentido, especifica que por las fracciones de resto, orgánica y vidrio, se emplearán bujoles los cuales contarán con un tag (etiqueta) pegado, lo que permitirá relacionar estas bujoles y su contenido con el comercio en cuestión. En cuanto a la fracción de papel y cartón, especifica que se entregará sin receptáculo, y en cuanto a envases, con bolsa. En estos casos, para identificar su recogida se prevé que el tag se colocará en la pared del comercio.

Por tanto, en este caso, la identificación del generador de los residuos se lleva a cabo mediante la identificación del bujol a través del cual el usuario entrega el residuo al servicio de recogida puerta a puerta, y, en otras ocasiones, a través de la información que consta en la etiqueta de la pared de su establecimiento, en función del residuo de que se trate.

De acuerdo con la Ordenanza municipal de residuos del municipio, tienen la condición de usuarias del servicio de recogida de residuos municipales comerciales “todas las personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, y entidades del artículo 33 de la Ley general tributaria que utilizan u ocupan los locales, establecimientos, oficinas y servicios de todo tipo, públicos y privados, situados en lugares, calles, plazas o vías públicas donde se presta el servicio, sea a título de propietario de los inmuebles o locales, sea en título de usufructuario o cualquier otro, ubicados en el término municipal de Sant Just Desvern” (artículo 22).

Hacer notar que el tratamiento de información relativa a personas físicas titulares de la actividad generadora de residuos comerciales está sometido a la legislación de protección de datos personales.

En este sentido, es importante velar por que la información incorporada en los tags o etiquetas emplazadas en las colinas o paredes de los comercios, según el caso, incorporen la información mínima necesaria para identificar a las personas generadoras de los residuos comerciales (artículo 5.1.c) RGPD). En concreto, debería constar un código único (de la misma forma que se ha previsto para las tarjetas a utilizar por los usuarios del servicio de recogida de residuos domésticos), a efectos de evitar particularmente tratamientos de datos no autorizados.

Así se desprende tanto del principio de minimización de datos (artículo 5.1.b) RGPD), de acuerdo con el cual “las datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”, como del principio de integridad y confidencialidad (artículo 5.1.f) RGPD), que exige que se traten “de tal modo que se garantice una seguridad adecuada de las datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas”.

Más allá de esta información sobre la identificación del generador de residuos comerciales, el Ayuntamiento no concreta el resto de procedimientos que se llevarán a cabo para implementar la tasa justa, es decir, ante qué modelo de pago nos encontramos: pago por bujol con conteo individual o con frecuencia predeterminada, o sistemas con identificación y pesaje del bujol, por ejemplo.

Advertir, por ambos supuestos (recogida de residuos domésticos y comerciales), que esta falta de información esmerada sobre todos los aspectos del modelo que se pretende implantar impide un examen cuidadoso de la incidencia que la implementación de un modelo de gestión de residuos enfocado en el pago de una tasa justa puede comportar por el derecho a la protección de datos de las personas afectadas.

IV

Dicho esto, de la información aportada en esta segunda consulta destaca el hecho de que el Ayuntamiento concreta con mayor detalle la formación del padrón de residuos de la recogida domiciliar y comercial (base de datos empleada para la prestación del servicio).

En concreto, señala que (como en la primera consulta) se utilizarán determinados datos provenientes del padrón de que dispone el AMB para la gestión de la tasa metropolitana de tratamiento de residuos (apartado c) punto 4 del informe).

En el dictamen CNS 6/2020 ya nos pronunciamos sobre la legitimación para la comunicación de estos datos entre ambas administraciones públicas (FJ V), a las que nos remitimos. Sin embargo, destacar positivamente el hecho de que se haya revisado este flujo de información para ajustarlo al principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD), tal y como se recuerda en dicho dictamen .

Con todo, cabe señalar que, si bien se constata la eliminación (correcta) del dato relativo al número de la póliza de abono o contrato de suministro de este flujo o comunicación, siguen manteniéndose los datos relativos al número de teléfono y en el correo electrónico. Recordar que su cesión sólo sería lícita si resultase necesaria para la efectiva implementación del sistema de recogida selectiva de residuos que se pretende llevar a cabo, cuestión que no queda suficientemente clara en la documentación aportada.

A su vez, el Ayuntamiento recuerda (y esto es una novedad respecto a la primera consulta) que estos datos recibidos del AMB se cruzarán con los que constan en el padrón del Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).

Conviene recordar que los tratamientos de datos efectuados por las administraciones públicas quedan sujetos al principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), según el cual los datos deben recogerse por fines determinados, explícitos y legítimos, y no se tratarán ulteriormente de forma incompatible con estos fines.

El Ayuntamiento, por tanto, sólo podría utilizar los datos personales que dispone para la gestión del IBI para una finalidad ulterior diferente -como es la formación del padrón de residuos- en la medida en que resulte compatible con la finalidad que justificó su recogida inicial. Así se desprende tanto del mismo artículo 5.1.b) del RGPD como del artículo 6.4 del RGPD.

Además, hay que tener presente que, por aplicación del principio de minimización (artículo 5.1.c) RGPD), los datos del padrón del IBI que se traten deberían referirse sólo a los datos del padrón del IBI que sean adecuadas, pertinentes y limitadas a lo necesario en relación con la finalidad ulterior compatible para las que se traten.

El Ayuntamiento gestiona el IBI a partir de la información contenida en el catastro inmobiliario, así como el resto de documentos sobre las variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, tal y como establece el artículo 77.5 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Hay que tener presente que la Ley del Catastro Inmobiliario (Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo) establece un régimen específico de acceso a los datos catastrales que puede habilitar determinados tratamientos de datos por las administraciones públicas.

En concreto, el artículo 53.2.a) de esta Ley dispone que pueden acceder a la información catastral protegida, sin necesidad de consentimiento del afectado, "los órganos de la Administración General del Estado y de las demás Administraciones públicas territoriales, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, con las limitaciones derivadas de los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad."

Es decir, la Ley del Catastro puede habilitar un cambio de finalidad en cuanto al tratamiento de datos protegidos del Catastro por parte de un ayuntamiento siempre que sea necesario para el ejercicio de competencias municipales que puedan requerir, para su cumplimiento, el tratamiento de datos del Catastro, y se respeten los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad a que se refiere la Ley del Catastro.

En el presente caso, teniendo en cuenta los datos facilitados por el AMB, no parecería justificado, por la información que se aporta, tener que disponer, para cruzarlos, de otros datos provenientes del padrón del IBI.

Si comparamos la información facilitada por el Ayuntamiento en las dos consultas hechas a esta Autoridad, parece que la información que el Ayuntamiento pretende incorporar en la base de datos del padrón de residuos proveniente del padrón del IBI comprendería la referencia catastral de los inmuebles, dado que el resto de información (datos identificativos, de contacto y del domicilio o inmueble) la tendría en virtud de la cesión proveniente del AMB.

El Ayuntamiento no justifica en su consulta el motivo por el que requiere disponer de esta información que identifica de forma unívoca un inmueble para la correcta prestación del servicio de recogida selectiva de residuos o para el establecimiento de la tasa justa, es decir, para el ejercicio de las competencias que en materia de gestión de residuos la legislación de régimen local y la legislación sectorial aplicable atribuyen al municipio, en base a las cuales el Ayuntamiento puede efectuar aquellos tratamientos de datos que para el su cumplimiento resulten necesarios (artículo 6.1.e) RGPD).

A la vista de ello, debe concluirse que no se justifica la utilización de los datos del padrón del IBI para la formación del padrón de residuos.

A todo esto, el Ayuntamiento especifica que esta base de datos (que debería aglutinar únicamente los datos provenientes del AMB) se nutrirá también de la información generada durante el resto de fases de la implementación del servicio de recogida selectiva de residuos, incluida la que se genere durante la prestación del servicio. En concreto, se señala que se incorporó:

- La información recopilada o generada en los puntos municipales de información: la que se deriva de la asignación y reparto de las tarjetas a las personas usuarias, el correo electrónico de las que quieran registrarse en la aplicación para móviles y también el teléfono móvil de las que quieran participar en el proyecto LIFE 18.
- La información relacionada con el reparto de bujoles con tags o tags de pared para la recogida comercial.
- La información vinculada al uso de las tarjetas ya la lectura de los tags.

El Ayuntamiento sostiene que este mismo padrón también se utilizará para gestionar la participación de las personas usuarias del servicio en el proyecto LIFE 18, que se menciona más adelante.

V

El Ayuntamiento también concreta, en esta segunda consulta, la totalidad de empresas que participan en la implementación del modelo de recogida selectiva de residuos y su función en el sistema.

Aparte de las empresas VALORIZA, concesionaria del servicio de recogida de residuos en el municipio, y MOBA, proveedora de las soluciones tecnológicas necesarias para la prestación del servicio por la empresa VALORIZA, a las que ya se hacía mención en la anterior consulta, se hace mención a dos empresas más:

- **SISTEMAS MEDIOAMBIENTALES, SM**, contratada para la prestación del servicio de asistencia externa de seguimiento, control y comunicación del contrato de recogida de residuos y limpieza de Sant Just Desvern.
- **ARS Ambiente** y otra empresa (pendiente de contratar), contratadas para la prestación del servicio de asistencia externa para promover la estrategia KAYT en el marco del proyecto LIFE 18.

El Ayuntamiento plantea concretamente en la consulta si es posible que estas empresas puedan acceder a determinados datos del padrón de residuos (los que se definen en la tabla 3 del apartado conclusiones del informe adjuntado a la consulta) y no sólo a datos seudonimizados (artículo 4.5) RGPD).

Tal y como se puso de manifiesto en el dictamen CNS 6/2020, al ser aplicable en este caso la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (en adelante, LCSP), es necesario tener en consideración que la misma norma atribuye a dichas empresas la condición de encargado del tratamiento (disposición adicional 25a). El RGPD define esta figura como "la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que trata datos personales por cuenta del responsable del tratamiento" (artículo 4.8).

El artículo 33.1 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD) establece que "el acceso por parte de un encargado de tratamiento a las datos personales que resultan necesarios para la prestación de un servicio al responsable no se considerará comunicación de datos siempre que se cumpla lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679, en la presente ley orgánica y en sus normas de desarrollo."

El Ayuntamiento manifiesta que con estas empresas se ha formalizado -o se formalizará- un contrato de encargo del tratamiento, en los términos del artículo 28.3 del RGPD (sobre las condiciones que debe reunir este contrato nos remitimos a las consideraciones efectuadas en el FJ VI del dictamen CNS 6/2020).

Recordar que en el caso de la empresa MOBA esta tendría la consideración de subencargado del tratamiento, siempre que el Ayuntamiento, en el contrato de encargo con la empresa VALORIZA, le haya autorizado a subcontratar los servicios de gestión de la información y tecnologías TIC (artículo 28.2 RGPD), y se haya formalizado un contrato específico entre ambas empresas.

Hay que destacar que el encargado del tratamiento actúa por cuenta del responsable y puede llevar a cabo los tratamientos que se le encarguen en el contrato y en las condiciones que se determine. Es decir, el Ayuntamiento puede encargar a un encargado del tratamiento aquellos tratamientos que el propio Ayuntamiento estaría habilitado para realizar. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el hecho de que intervenga uno o varios encargados del tratamiento comporta unos riesgos adicionales que conviene minimizar. Desde este punto de vista, aunque a priori no se puede descartar que los encargados del tratamiento puedan acabar tratando todos aquellos datos que podría tratar el propio Ayuntamiento para llevar a cabo la actividad encomendada, es recomendable minimizar los riesgos a través, entre otros, de la utilizac

Así se desprende tanto del artículo 33.1 del LOPDGDD como, especialmente, del principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD) aplicable a todo tratamiento de datos y según el cual, recordemos, los datos objeto de tratamiento han de ser adecuadas, pertinentes y limitadas a lo necesario en relación con las finalidades para las que se tratan.

Inicialmente el Ayuntamiento, titular del servicio de recogida selectiva de residuos y, por tanto, responsable del tratamiento de los datos vinculados a su prestación (el padrón o base de datos creada a tal efecto), había planteado que las empresas VALORIZA y MOBA sólo tuvieran acceso a datos seudonimizados.

En concreto, se había previsto (primera consulta) la comunicación del código numérico asignado por el Ayuntamiento a cada persona usuaria en la empresa VALORIZA concesionaria del servicio, quien a su vez facilitaría este código a su empresa proveedora de las soluciones tecnológicas necesarias para la prestación de este servicio (MOBA), con el fin de vincularlo a las tarjetas que posteriormente se facilitarían a las personas usuarias y que deben permitir su acceso a los contenedores para depositar el residuo generado.

Esta actuación se valoró de manera positiva por esta Autoridad (FJ IV del dictamen CNS 6/2020), dado que la aplicación de la técnica de su donimización a los datos personales permite a los responsables y encargados del tratamiento reducir los riesgos asociados a su tratamiento para las personas afectadas, así como garantizar un tratamiento de datos más seguro y el cumplimiento de las demás exigencias en materia de protección de datos.

En este sentido, en atención a la información aportada en ese momento sobre las actuaciones que debían llevar a cabo dichas empresas y que implicaban tratar datos personales, se consideró que, para su cumplimiento, no se desprendía que fuera necesario ni pertinente tener que disponer de otra información personal de las personas usuarias diferente a dicho código. Es decir, se consideró que el Ayuntamiento, con esta decisión de utilizar datos seudonimizados, ajustaba su actuación al principio de minimización de datos mencionado y daba también cumplimiento a lo establecido en el artículo 25 del RGPD, relativo a la protección de datos desde el diseño y por defecto.

Ahora, el Ayuntamiento se replantea los términos de la participación de las empresas VALORIZA y MOBA en el tratamiento de los datos personales vinculados a la prestación del servicio de recogida selectiva de residuos. También contempla la participación de otras empresas.

Advertir que la información personal concreta a la que podrán acceder estos terceros vendrá en todo caso determinada por las funciones y/o tareas que les corresponda llevar a cabo como consecuencia del encargo efectuado por el Ayuntamiento y siempre que, para su ejercicio, resulte necesario disponer de esta información.

Al respecto, el Ayuntamiento señala en esta segunda consulta que las empresas VALORIZA -y MOBA- deben poder disponer del conjunto de información del padrón de residuos, esto es:

- Datos identificativos, de contacto y la dirección de cada persona usuaria, incluido el código único asignado a los usuarios del servicio de recogida de residuos domésticos a incluir en las tarjetas electrónicas, y el número asignado a cada usuario del servicio de recogida de residuos comerciales a incluir en los tags.

- Toda aquella información generada por la plataforma informática: código de las tarjetas asignadas al usuario, fecha de alta y baja de la tarjeta, identificación de contenedores abiertos por cada usuario, número de aperturas de contenedores por cada usuario y número de recogidas de residuos comerciales por cada usuario.
- El correo electrónico de las personas usuarias dadas de alta en la aplicación móvil.
- El teléfono móvil de las personas usuarias que participan en el proyecto LIFE 18.

En principio no se aprecia que para la prestación del servicio de recogida selectiva de residuos por la empresa que es concesionaria (ni por MOBA) resulte imprescindible o necesario tener que disponer del conjunto de datos personales que constan en el padrón de residuos.

Teniendo en cuenta las características del modelo de recogida selectiva de residuos domésticos, fundamentado, como se ha visto, en el uso de contenedores cerrados y en el uso de tarjetas identificativas por parte de los usuarios, parece claro que tanto VALORIZA como MOBA han poder acceder a los datos que permiten la comprobación de la autorización de acceso y la identificación del usuario. En la primera consulta formulada por el Ayuntamiento se exponía que esta identificación se podía realizar a través de un código numérico aleatorio asignado por él mismo a las

Ahora el Ayuntamiento, con el fin de justificar el acceso a más datos del padrón de residuos recuerda en la presente consulta (apartado d) punto 1 del informe) que la empresa concesionaria, a través de MOBA, debe “ hacerse cargo de la introducción de la base de datos de usuarios en el software para dejar el sistema preparado y poder repartir las tarjetas y asignarlas a los usuarios durante la campaña de implantación”, así como que el software del sistema de datos debe permitir, entre otras funcionalidades, "vincular las tarjetas con el censo de usuarios de los contenedores

Se constata, por tanto, un cambio en las atribuciones asignadas al encargado del tratamiento por parte del Ayuntamiento respecto a lo previsto inicialmente. De acuerdo con las manifestaciones del Ayuntamiento, éste encarga a VALORIZA, a través de MOBA, la tarea de vincular las tarjetas con las personas usuarias del servicio, por tanto también la atribución del código numérico que debe permitir la identificación unívoca de estas personas en el uso de las citadas tarjetas

Por tanto, parece claro que dichas empresas deben poder disponer, por qué de lo contrario no podrían llevar a cabo la actividad por cuenta del Ayuntamiento, del resto de datos identificativos de las personas usuarias del servicio que constan en el padrón de residuos.

Esto no quita que, tanto desde el punto de vista del principio de minimización de datos como del principio de privacidad desde el diseño y por defecto, hubiera sido preferible mantener la opción inicial de tratar datos seudonimizados.

Por otra parte, el acceso de VALORIZA y MOBA al código identificativo del establecimiento comercial que debe constar en los tags de los bujoles asignados o en la pared del establecimiento, según la fracción de residuo de que se trate, no plantearía inconvenientes desde el punto de vista de la protección de datos.

Aparte de esta información, parece claro que VALORIZA y MOBA también deben poder tratar toda aquella información relacionada con la utilización de las tarjetas (número de la propia tarjeta, fechas de alta y baja de la tarjeta en el sistema, número de aperturas de contenedores por cada usuario e identificación de estos contenedores) y/o con la lectura de los tags (número de recogidas), dado que se trata de información que se genera durante la prestación del servicio y que forma parte del objeto del encargo del tratamiento.

El Ayuntamiento también señala en la consulta que estas empresas deben poder acceder al correo electrónico de las personas usuarias del servicio dadas de alta en la aplicación móvil.

VALORIZA, a través de MOBA, pone a disposición del Ayuntamiento la aplicación para teléfonos móviles BitPAYT, a fin de fomentar la participación de ciudadanos y comercios en la recogida selectiva de residuos.

El Ayuntamiento señala que a través de esta aplicación los usuarios podrán consultar el número de aberturas que han realizado, generar incidencias del servicio de residuos como de limpieza viaria y también podrán consultar el calendario de recogida de residuos y otra información relativa a los residuos municipales. También recuerda que esta aplicación requiere el registro previo del usuario, que debe efectuarse facilitando el correo electrónico, y que la validación del registro la lleva a cabo MOBA.

Visto esto, podría considerarse justificado el acceso de dichas empresas al correo electrónico de las personas usuarias del servicio dadas de alta en la aplicación móvil.

Finalmente, en relación con el dato relativo al teléfono móvil de las personas usuarias que participan en el proyecto LIFE 18 y que también constará en el padrón de residuos, recuerda que, dada la información aportada con la consulta, no se aprecia que éstas empresas deban poder disponer de esta información para la prestación del servicio de recogida de residuos por cuenta del Ayuntamiento.

En cuanto a la empresa SISTEMAS MEDIOAMBIENTALES, SM, el Ayuntamiento señala que, para la prestación del servicio de asistencia externa de seguimiento, control y comunicación del contrato de recogida de residuos, debe poder disponer de:

- Los datos identificativos, de contacto y la dirección de cada persona usuaria, incluido el código único asignado a los usuarios del servicio de recogida de residuos domésticos a incluir en las tarjetas electrónicas, y el número asignado a cada usuario del servicio de recogida de residuos comerciales a incluir en los tags.
- Toda aquella información generada por la plataforma informática: código de las tarjetas asignadas al usuario, fecha de alta y baja de la tarjeta, identificación de contenedores abiertos por cada usuario, número de aberturas de contenedores por cada usuario y número de recogidas de residuos comerciales por cada usuario.

El Ayuntamiento apunta en la consulta (apartado d) punto 2 del informe) que corresponde a esta empresa, en coordinación con la empresa concesionaria del servicio:

- El seguimiento de la participación y la resolución de incidencias de las personas usuarias en el marco de la recogida comercial y doméstica.
- La elaboración de informes de participación, estadísticas y otros indicadores de resultado de recogida y funcionamiento del sistema.
- Actividades de educación, comunicación y sensibilización del nuevo servicio de recogida y otros servicios, lo que incluye, entre otros: o “las manchas de registro (es decir, vincular los códigos de tarjeta a la base de datos de usuarios que parte de la base del AMB) de las personas usuarias en la Plataforma Mawis (con todos los datos que sean necesarios) que se habilite por la gestión del cierre de los contenedores, la gestión de protocolos de protección de datos, la entrega de los elementos identificativos (tarjetas) vinculados a las personas usuarias” y la “gestión

de base de datos de las personas usuarias y distribución de elementos identificación fuera del período de implantación de las diferentes zonas: altas, bajas, cambios de perfiles, pérdida/ rotura de tarjetas, etc.”

- o “1 visita inicial a todos los establecimientos comerciales y equipamientos para hacer el censo de las personas usuarias y actualizar información.”
- o “Realizar los registros, vincular las colinas chipadas a la base de datos de las personas usuarias ya la plataforma de gestión.”

Advertir que para el cumplimiento de algunas de las funciones indicadas tales como, por ejemplo, el seguimiento de la participación, elaboración de informes o estadísticas, etc. no resultaría necesario disponer de información que permita la identificación de las personas usuarias del servicio de recogida selectiva de residuos tanto domésticos como comerciales.

Más allá de esto, parece claro que para la resolución de posibles incidencias relacionadas con la prestación del servicio de recogida, SISTEMAS MEDIOAMBIENTALES, SM debe poder acceder tanto a la información de las personas usuarias como a la que se genera durante la prestación del servicio que consta en el padrón de residuos.

Asimismo, para el desarrollo de actividades de educación, comunicación y sensibilización del nuevo servicio de recogida, no puede descartarse la necesidad de tener que disponer de los datos identificativos y de contacto que constan en el padrón de residuos (por ejemplo , para la realización de campañas informativas sobre el modelo de recogida selectiva de residuos dirigidas a los usuarios del servicio).

Con respecto a las tareas de registro de las personas usuarias, aparte de que estas actuaciones no parecen encajar en el concepto de actividades de educación, comunicación y sensibilización del nuevo servicio de recogida, recuerda que la vinculación de los códigos de las tarjetas con el censo de usuarios a las que se hace mención es una actuación que, por la información de que se dispone, corresponde a VALORIZA mediante MOBA. Por tanto, convendría aclarar este aspecto.

En cuanto a la empresa ARS Ambiente, el Ayuntamiento señala que, para la prestación del servicio de asistencia externa para promover la estrategia KAYT en el marco del proyecto LIFE 18, ésta debe poder disponer de:

- El código único asignado a los usuarios del servicio de recogida de residuos domésticos.
- La información generada por la plataforma informática consistente en el código de las tarjetas asignadas al usuario, la fecha de alta y baja de la tarjeta, la identificación de los contenedores abiertos por cada usuario y el número de aperturas de contenedores por cada usuario.
- El teléfono móvil de las personas usuarias que participan en el proyecto.

En la consulta el Ayuntamiento recuerda (apartado d) punto 3 del informe) que participa en el Proyecto LIFE 18 GIE/IT/000156 REthinkWASTE “Rethinking municipal tariff systems to improve urban waste governance”, que tiene por objetivo principal conocer los hábitos y cambios de actitud de las personas usuarias antes y después del cambio de modelo de recogida de residuos.

También se pretende, con este proyecto, incentivar y motivar a las personas usuarias para que separen más y mejor los residuos sin necesidad de penalizarlos a través de la tasa justa (estrategia KAYT). En este sentido, se prevé que las personas usuarias puedan acumular

"eco-puntos" por diferentes actuaciones (darse de alta en el proyecto, recibir mensajes informativos sobre el uso de los contenedores que han realizado, enviar dudas, etc.) y obtener premios y bonificaciones a cambio.

En atención a la propia mecánica de la estrategia KAYT del proyecto LIFE 18, parece claro que la empresa a la que el Ayuntamiento encarga la promoción y gestión de la participación de las personas usuarias debe poder disponer del código asignado a la persona usuaria y de la información generada por el sistema en relación con el uso de las tarjetas asignadas a esta persona (número de aberturas de los contenedores, tipos de contenedor, fecha, hora), así como su el teléfono móvil, al preverse como a dato de contacto entre la persona usuaria participante y la empresa.

Por tanto, en este caso el acceso de ARS Ambiente a la información del padrón de residuos que propone el Ayuntamiento en la consulta podría decirse que se ajustaría al principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD) y por tanto en la normativa de protección de datos (artículo 33.1 LOPDGDD).

En cualquier caso, y sin perjuicio de que las consideraciones que se acaban de utilizar puedan servir como orientación, en cuanto a la determinación de los datos concretos que resultan adecuados para llevar a cabo los tratamientos realizados por cada una de las empresas implicadas en el sistema, sería necesario disponer de información detallada sobre cada una de las funciones que tienen encomendadas.

VI

En la consulta también se hace referencia a la posibilidad de crear perfiles de conducta con los datos que, a entender, constan en el padrón de residuos.

Como se ha visto, el padrón de residuos constituye la base de datos creada por el Ayuntamiento para la gestión de la tasa por la prestación del servicio de recogida selectiva de residuos domésticos y comerciales en el municipio, la cual se determina en función del residuo real generado por las personas usuarias del servicio (PXG) o de su participación o utilización del servicio (PXP).

Este tratamiento de datos, tal y como se recuerda en la CNS 6/2020, podría entenderse fundamentado en la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD, en atención a las competencias que, en materia de gestión de residuos, la legislación vigente atribuye a los municipios.

Con todo, parece claro que este tipo de modelo de recogida selectiva de residuos, que permiten identificar a las personas usuarias y medir o cuantificar sus residuos durante un período de tiempo determinado (en este caso, según marque la ordenanza fiscal), puede dar lugar, desde la vertiente de la protección de datos, a la elaboración de perfiles o patrones de comportamiento de estas personas.

El artículo 4.4) del RGPD define la elaboración de perfiles como "cualquier forma de tratamiento automatizado de datos personales consistente en utilizar estos datos para evaluar determinados aspectos personales de una persona física; en especial, para analizar o predecir aspectos relativos al rendimiento profesional, la situación económica, la salud, las preferencias personales, los intereses, la fiabilidad, el comportamiento, la ubicación o los movimientos de esa persona."

En el presente caso, del análisis de los datos que permite generar el sistema informático empleado en la prestación del servicio (fecha, hora, número de aberturas, tipos de contenedor), junto con el res

de datos identificativos que constan en el padrón de residuos, se podría llegar a establecer las rutinas y/o las preferencias de las personas afectadas en el uso del servicio de recogida selectiva de residuos domésticos (si deposita el residuo siempre en una misma franja horaria, qué residuo recicla con mayor o menor facilidad, etc.). Es decir, evaluar determinados aspectos del comportamiento de estas personas.

En la consulta no se concreta con claridad para qué finalidad se pretende elaborar perfiles de comportamiento con los datos del padrón de residuos, ni tampoco las posibles consecuencias de la elaboración de estos perfiles, en su caso, para la persona usuaria.

En un caso como el que se examina, una finalidad a la que podrían responder estos perfiles de comportamiento de las personas usuarias del servicio de recogida de residuos podría ser la creación de informes de participación, estadísticas y otros indicadores de resultado de recogida y funcionamiento del sistema implementado.

Ahora bien, para la consecución de esta finalidad podría ser suficiente tratar datos anonimizados, de modo que las personas usuarias del servicio no fueran identificadas ni resultaran identificables (considerando 26 RGPD). De ser así, se debería optar por la elaboración de perfiles anonimizados, siempre que sea posible (principio de minimización).

Más allá de esto, hay que tener en consideración que la normativa de protección de datos reconoce el derecho del afectado a no ser objeto de una decisión automatizada, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o que afecte significativamente de forma similar (artículo 22.1 RGPD). La elaboración de perfiles se admite sólo, con cierto carácter excepcional, en los tres supuestos previstos en el artículo 22 del RGPD y con los requisitos y garantías

“1. Todo interesado tendrá derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar.

2. El apartado 1 no se aplicará si la decisión:

a) es necesaria para la celebración o ejecución de un contrato entre el interesado y un responsable del tratamiento; b) está autorizada por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento y que establezca asimismo medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, o c) se basa en el consentimiento explícito del interesado.

3. En los casos a que se refiere el apartado 2, letras a) y c), el responsable del tratamiento adoptará las medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, como mínimo el derecho a obtener intervención humana por parte del responsable, a expresar su punto de vista ya impugnar la decisión.

4. Las decisiones a que se refiere el apartado 2 no se basarán en las categorías especiales de datos personales contempladas en el artículo 9, apartado 1, salvo que se aplique el artículo 9, apartado 2, letra a) o g), y se hayan tomado medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado.”

Teniendo en cuenta esto, es necesario analizar la posibilidad de que la elaboración de estos perfiles de comportamiento esté relacionada con el programa LIFE 18 en el que participa el Ayuntamiento.

En el informe adjuntado a la consulta (apartado c) punto 3) se señala que en la carta dirigida a todos los domicilios del municipio explicando el nuevo sistema de recogida de residuos se informará a las

personas usuarias, entre otros aspectos, "sobre todas las cuestiones relacionadas con el tratamiento de datos y perfilamiento del comportamiento que implica la adhesión y participación en el Proyecto LIFE".

Como se ha visto, el objetivo del proyecto LIFE 18 es conocer los hábitos y cambios de actitud de las personas usuarias antes y después del cambio de modelo de recogida de residuos en el municipio, a través de un sistema de incentivos y premios.

A tal efecto, el Ayuntamiento ha previsto que la empresa encargada de gestionar la participación en el proyecto podrá acceder al padrón de residuos, concretamente, a los datos generados por la plataforma informática sobre el número de aberturas de contenedores efectuadas por una misma tarjeta (por tanto, un mismo usuario) y el tipo de contenedor que se corresponde a estas aberturas (resto u orgánico).

La mera participación en el proyecto, que se convierte en voluntaria para las personas usuarias del servicio de recogida, parece comprender en sí misma la elaboración de patrones de comportamiento de las personas usuarias en cuanto a la hora de reciclar, a los efectos de analizar si éste varía en atención a los incentivos que se proponen o reciben. Unos patrones de comportamiento que se elaborarían, en todo caso, a partir de datos seudonimizados (artículo 4.5) RGPD).

Esta actuación podría entrar en las expectativas razonables que la persona afectada puede tener sobre el tratamiento de sus datos en el momento en que da su consentimiento para participar en el proyecto en cuestión, siempre que la información facilitada por el Ayuntamiento al respecto comprenda información detallada sobre los términos de la participación en el proyecto y las implicaciones que esto le puede comportar desde el punto de vista de la protección de datos (artículo 13.2.f) RGPD).

En la medida en que este tratamiento contaría con el consentimiento de las personas afectadas, que debería obtenerse en los términos del artículo 22.2.c) del RGPD, podría decirse que se adecuaría a la normativa de protección de datos.

Hacer notar que en el informe adjuntado a la consulta (apartado c) punto 3) el Ayuntamiento también señala que en la citada carta dirigida a todos los domicilios del municipio explicando el nuevo sistema de recogida de residuos se informará a las personas usuarias, entre otros aspectos, "sobre todas las cuestiones relacionadas con el tratamiento de datos y perfilamiento del comportamiento que implica el uso de la App".

Ahora bien, de estas manifestaciones no queda suficientemente claro con qué finalidad se van a elaborar estos perfiles de comportamiento ni si estos perfiles podrían tener consecuencias para la persona usuaria. Esto impide realizar un pronunciamiento concreto sobre su adecuación.

Dicho esto, una posibilidad sería que la elaboración de estos perfiles de comportamiento esté vinculada a la gestión propia de la tasa justa de basura.

Como se ha visto, en un sistema de PXG o PXP la tasa que deben satisfacer las personas usuarias del servicio de recogida selectiva de residuos se determina en función, respectivamente, del residuo que generan o de su participación en el servicio. Se pretende, con estos sistemas, premiar a aquellos ciudadanos y comercios que hacen un esfuerzo por reducir sus residuos y separarlos correctamente, los cuales obtienen a cambio una bonificación o reducción en el pago de la tasa.

El establecimiento de esta bonificación parece llevarse a cabo midiendo la cantidad de residuos generados o las aportaciones hechas al servicio por las personas usuarias, es decir, examinando el comportamiento que muestran estas personas en el reciclaje de sus residuos.

La elaboración de este tipo de perfiles pueden tener efectos significativos negativos sobre la persona usuaria del servicio de recogida de residuos, por lo que debería tenerse en cuenta las previsiones del artículo 22 del RGPD, antes citado.

Este artículo, en su apartado 2.b), admite la posibilidad de que una norma con rango de ley habilite este tipo de tratamientos, siempre que se prevean medidas adecuadas para salvaguardar los derechos, libertades e intereses legítimos del interesado.

La legislación vigente en materia de residuos establece que “los municipios deben prestar el servicio de recogida selectiva utilizando los sistemas de separación y recogida que se hayan mostrado más eficientes y que sean más adecuados a las características de su ámbito territorial” (artículo 53.1 del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos (TRLR), aprobado por Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio).

También que, para reducir la producción de residuos, las administraciones competentes deben, entre otras actuaciones, fomentar “la aplicación de las mejores tecnologías disponibles que favorezcan la reducción de los residuos (...)”, establecer “medidas económicas y fiscales orientadas a promover la reducción de la producción de residuos, el tratamiento para reducir su peligrosidad, la valorización material y el reciclaje” (artículo 10 TRLR), así como “promover la participación activa en las acciones de reducción de la producción de residuos y su peligrosidad y en la implantación de la recogida selectiva” (artículo 12.b) TRLR).

No obstante, el TRLR no concreta qué tipos de medidas deben adoptarse a efectos de promover la reducción de la producción de residuos y/o la recogida selectiva, ni, por tanto, si estas medidas deben comportar la elaboración de perfiles de comportamiento. Por tanto, cabe recordar que en cualquier caso la elaboración de perfiles que tenga efectos jurídicos o efectos significativos en las personas afectadas deben adecuarse a lo establecido en el artículo 22 RGPD.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes,

Conclusiones

La utilización de datos del padrón del IBI para la constitución del padrón de residuos no se ajustaría en el presente caso a los principios de limitación de finalidad y minimización de datos.

Un esmerado examen sobre la viabilidad de los accesos previstos en el padrón de residuos por cada una de las empresas implicadas en el modelo de recogida selectiva de residuos requeriría disponer de información detallada sobre cada una de las funciones que tienen encomendadas como consecuencia del encargo efectuado en cada caso por el Ayuntamiento.

En caso de que la elaboración de perfiles de comportamiento con los datos del padrón de residuos dé lugar a la toma de decisiones automatizadas que produzcan efectos jurídicos en la persona

usuaria del servicio o que le afecten significativamente de forma similar, habrá que tener en cuenta las previsiones del artículo 22 del RGPD.

Barcelona, 9 de noviembre de 2020

Traducción Automática