

## **Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament sobre la implementació d'un sistema de recollida selectiva de residus porta a porta**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un ajuntament en el qual es demana que l'Autoritat emeti un dictamen sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades del sistema de recollida selectiva de residus porta a porta que es preveu implementar al municipi.

La consulta s'acompanya de la documentació següent:

- 1) Escrit presentat per un grup municipal en què sol·licita a l'Ajuntament que formuli la consulta a aquesta Autoritat.
- 2) Edicte d'aprovació inicial de l'ordenança municipal de recollida selectiva de residus, que inclou un enllaç al text íntegre.
- 3) Plec de prescripcions tècniques que regeixen la contractació del servei de recollida i transport dels residus municipals i del servei de neteja viària.
- 4) Informe emès pels serveis tècnics de medi ambient del consistori en relació amb les condicions de prestació del servei de recollida de residus i la protecció de dades personals.

Analitzada la consulta i la documentació que l'acompanya, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen.

I

(...)

II

A l'informe de l'àrea tècnica que acompanya la consulta s'exposa que l'Ajuntament ha previst la implementació d'un nou sistema de recollida selectiva de residus en el municipi basat en la modalitat de recollida porta a porta.

La recollida selectiva porta a porta consisteix en lliurar els residus al servei municipal de recollida davant de la porta de casa, en uns dies i hores determinats per a cada fracció. A través d'aquest model es pot fer la recollida de totes les fraccions amb recollida a la via pública (rebuig, orgànic, vidre, envasos, i paper i cartró), o bé la recollida només d'algunes fraccions, que com a mínim han de ser la de rebuig i orgànic, mantenint els contenidors per a la resta de fraccions.

Per al present cas, s'hi assenyala el següent:

- La recollida porta a porta es durà a terme per als residus domèstics, comercials i d'equipaments mitjançant elements de contenció (cubells, bujols o contenidors).

- Aquests elements de contenció inclouen un TAG RFID UHF (etiqueta) enganxat, que s'associa a un codi que identifica la fracció recollida i l'habitatge, comerç o equipament generador del residu.
- El codi el conforma una seqüència alfanumèrica de 12 dígits AAXXXRYYYYYY, on AA equival a les inicials del municipi; XXX equival al volum de l'element d'aportació; R equival a la inicial de la tipologia de residus recollida; i, YYYYYY equival a 6 dígits numèrics del codi d'usuari.
- Es durà a terme un registre de cada buidatge mitjançant la lectura de les etiquetes RFID dels elements de contenció.
- Per a aquells casos en què la recollida porta a porta no és tècnicament factible (habitatges disseminats), es preveu la creació d'àrees d'aportació tancades i mini àrees, on es disposaran els contenidors escaients.
- Aquestes àrees comptaran amb un sistema de control d'accés i es lliurarà als veïns autoritzats el corresponent element magnètic (targeta o clauer electrònic de proximitat) que els permeti l'accés.
- Es durà a terme un registre de cada accés per cada usuari, amb indicació de la data i hora i el codi incorporat a la targeta o clauer.
- Totes les dades enregistrades (tant les relatives a les etiquetes RFID com les de control d'accés) es transferiran en línia a un software, que integra les eines necessàries per a la seva gestió. També permet obtenir informació del servei en base a informes i estadístiques.
- Es comptarà també amb una aplicació de servei, que permetrà gestionar les altes, les baixes i les modificacions necessàries a nivell d'associació d'elements d'aportació i d'identificació, així com registrar i gestionar les incidències vinculades a la prestació del servei.
- Aquesta aplicació de servei estarà vinculada bidireccionalment amb el software de gestió, de tal manera que tota la informació restarà centralitzada en el software.
- Els usuaris podran fer ús voluntàriament d'una aplicació per a telèfons intel·ligents (App ciutadana), que permet rebre informació bàsica del servei, generar incidències, consultar les dades de participació, sol·licitar recollides, etc.
- La prestació del servei de recollida selectiva correspon a l'empresa (...), per contracte formalitzat en data 2/11/21, la qual compta amb una tercera empresa (...) que li proveeix la tecnologia necessària per a la prestació del servei.

### III

L'objectiu pretès per l'Ajuntament amb la implementació el nou model de recollida selectiva porta a porta al municipi és assolir els objectius de prevenció en origen, de fomentar la preparació per a la reutilització, d'incrementar la valorització i de suprimir progressivament la disposició de residus valoritzables que marca la legislació europea i l'Agència de Residus de Catalunya en aquesta matèria. Aquests tipus de models permeten identificar el generador del residu i, per tant, possibiliten també la implantació de sistemes de fiscalització més justos.

Abans d'entrar en l'anàlisi del model concret de recollida de residus que es descriu a la consulta, escau assenyalar que els objectes, substàncies i productes que es poden dipositar en un contenidor de residus (sigui una bossa, un cubell o un contenidor de gran capacitat) poden oferir un volum considerable d'informació sobre les persones que habiten en un determinat domicili, que pot afectar fins i tot aspectes de la seva intimitat. Pot revelar hàbits de consum, hàbits vinculats a la manera com es dipositen els residus, preferències alimentàries o d'altre tipus, o fins i tot informació vinculada a categories especials de dades, com ara dades de salut (incloent addiccions), tendències polítiques, religioses, etc..

El fet que els residus es dipositin de manera que permeti identificar el seu origen comporta una innegable afectació per la protecció de dades personals i la privacitat de les persones, fins i tot si es fa a través de recipients que estiguin codificats amb un codi que no pugui ser identificat directament per terceres persones. Aquest risc augmenta clarament en el cas que el sistema de codificació no sigui prou segur o que els recipients codificats s'hagin de dipositar directament a la via pública (per exemple en el cas d'habitatges unifamiliars) de manera que es pugui determinar fàcilment el seu origen.

El Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD) requereix fer una avaluació d'impacte sobre la privacitat (AIPD) *“cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas”* (article 35.1). I esmenta expressament com un supòsit en què caldrà fer una avaluació d'impacte, l'avaluació sistemàtica i exhaustiva que permeti l'elaboració de perfils (article 35.2.a)) o el tractament a gran escala de categories especials de dades (article 35.2.b)).

En relació amb aquesta avaluació d'impacte, la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD) enumera, en llur article 28.2, alguns supòsits en què s'entén probable l'existència d'un alt risc per als drets i llibertats de les persones, entre els quals, *“cuando el tratamiento pudiera generar situaciones de discriminación, usurpación de identidad o fraude, pérdidas financieras, daño para la reputación, pérdida de confidencialidad de datos sujetos al secreto profesional, reversión no autorizada de la seudonimización o cualquier otro perjuicio económico, moral o social significativo para los afectados”* (lletra a)) o *“cuando el tratamiento implicase una evaluación de aspectos personales de los afectados con el fin de crear o utilizar perfiles personales de los mismos, en particular mediante el análisis o la predicción de aspectos referidos a su rendimiento en el trabajo, su situación económica, su salud, sus preferencias o intereses personales, su fiabilidad o comportamiento, su solvencia financiera, su localización o sus movimientos”* (lletra d).

A més, per facilitar als responsables del tractament la identificació d'aquells tractaments que requereixen una AIPD, l'RGPD disposa que les autoritats de control han de publicar una llista amb els tractaments que requereixin d'una AIPD. Aquesta Autoritat ha publicat una [Llista de tipus de tractaments de dades que requereixen avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades](#) que es pot consultar al web d'aquesta Autoritat.

En el present cas, cal tenir en consideració que concorrerien les circumstàncies a què s'ha fet esment.

Un model de recollida selectiva com el que es proposa es fonamenta en la identificació del generador de residus mitjançant la identificació del cubell o bujol a través del qual l'usuari lliura els residus al servei de recollida porta a porta. Malgrat que la identificació es dugui a terme a través d'un sistema de codificació, cal tenir en consideració que la recollida dels elements de contenció s'efectua davant la porta de l'habitatge. Aquest fet incrementa el risc de reidentificació

del generador del residu per qualsevol persona resident a la zona o que transiti per la via pública.

I no només això, també permet (mentre el cubell roman a la via pública) que qualsevol persona pugui tenir accés o obtenir diversa informació del generador del residu que, tant per si sola com en el seu conjunt, pot ser d'una especial sensibilitat (tipus de residus, quantia i, per tant, també possible nombre de residents, hàbits, preferències i fins i tot possibles malalties, etc.). La seva revelació podria tenir importants conseqüències per a l'esfera íntima o privada de la persona usuària, inclús podria ocasionar-li perjudicis socials.

A més, aquests tipus de model de recollida permeten conèixer i, fins i tot, avaluar durant un període llarg de temps el comportament de les persones que en són usuàries, atès l'enregistrament de les dades vinculades a la lectura de les etiquetes incorporades en els elements de contenció o, si escau, a l'ús de les targetes o de clauers electrònics per a l'accés a contenidors. És a dir, permeten l'elaboració de perfils sobre les persones que en són usuàries.

En conseqüència, en aquest context és clara la necessitat de dur a terme, amb caràcter previ a l'elecció del model de recollida selectiva de què es tracti, una AIPD, que permeti conèixer l'impacte per a la protecció de dades que pot comportar optar per un o altre dels models disponibles. Així, per exemple, les implicacions per a la protecció de dades personals derivades d'un model gestionat a partir de contenidors intel·ligents en principi es presenta com molt menys invasiu des del punt de vista del dret a la protecció de dades que altres models basats en el dipòsit dels residus a la via pública en bosses identificades o en cubells que es pugui vincular fàcilment amb un determinat immoble. Es tracta en qualsevol cas d'una anàlisi que caldria fer a la vista de les característiques concretes del model analitzat, i de les alternatives disponibles, en el marc de l'AIPD. A aquests efectes, pot resultar d'interès consultar la [Guia pràctica sobre l'avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades](#).

Òbviament l'impacte en el dret a la protecció de dades no és l'únic criteri a tenir en compte a l'hora d'optar per un o altre model de recollida selectiva dels residus. S'han de tenir en compte altres criteris com ara l'impacte ambiental, les característiques poblacionals, urbanístiques, econòmiques i socials del municipi, etc. però és evident que el dret a la protecció de dades també haurà de formar part de l'anàlisi prèvia que ha de fer l'Ajuntament. Per això la importància de fer una avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades amb caràcter previ.

Fer avinent que, si un cop efectuada l'AIPD es constatés l'existència d'un model concret de recollida selectiva més garant o amb menor riscos per a la protecció de dades de les persones usuàries i la resta de condicionants avaluats ho permetessin (mediambientals, econòmics, urbanístics, poblacionals, etc.), seria necessari decantar-se per la implementació d'aquest model.

#### IV

L'article 11 de l'ordenança municipal de recollida selectiva de residus, pendent d'aprovació definitiva, estableix que *"l'Ajuntament pot establir el pagament per generació (PxG), sistema que ha de permetre computar la generació real de residus de cada llar o comerç i definir l'import de la taxa en funció de la quantitat i tipus de residus generats, en base al principi de "qui contamina paga". Tot això, conforme a l'Ordenança Fiscal aprovada i vigent en cada moment."*

Per la seva part, al Plec de prescripcions tècniques que regeixen la contractació del servei es preveu que el software de gestió de les dades ha d'estar preparat *"per a la introducció del pagament per generació en qualsevol moment del contracte"* (punt 29).

En atenció a aquestes previsions, el nou model de recollida selectiva que es vol implantar pot tenir com a objectiu últim l'aplicació d'un sistema de taxa justa, de manera que les persones usuàries del servei de recollida de residus acabin pagant la taxa d'escombraries en funció de la seva generació real de residus i/o de la seva participació o utilització del servei.

L'aplicació d'un sistema d'aquestes característiques (PXG) es fonamenta en tres pilars:

- La identificació del generador de residus.
- La mesura de la quantitat de residus generada.
- La taxació individual.

Convé advertir que, d'aquests tres pilars, la documentació tramesa amb la consulta només aporta informació -rellevant des de la vessant de la protecció de dades- sobre com es durà a terme la identificació del generador de residus, així com dels subjectes intervinents i possibles fluxos de dades.

Més enllà d'això, l'Ajuntament no aporta informació sobre els altres dos pilars en què es fonamentaria un sistema de PXG. Això és, ni del mode en què l'Ajuntament pretén mesurar la quantitat de residus generada per les persones usuàries del servei, ni tampoc del mode en què es pretén fer la taxació individual, un cop identificat el generador i mesurada la quantitat de residu generada.

En tot cas, en atenció a la informació aportada sobre el funcionament del sistema de recollida selectiva, sembla que ens trobem més aviat davant d'un sistema de pagament per participació (PXP), tot i fer referència a un sistema de PXG. Per bé que ambdós sistemes preveuen l'establiment d'una taxa justa d'escombraries, cal tenir en compte que en un sistema de PXP la persona usuària del servei de recollida paga aquesta taxa en funció de la seva participació o utilització del servei de recollida (nombre de recollides o buidatges i/o nombre d'obertures dels contenidors), i no en funció del residu real generat, com succeeix en el sistema de PXG. Per tant, en aquell sistema (PXP) pot no ser necessari -tot i que tampoc es pot descartar- mesurar la quantitat (volum o pes) de residus que genera.

Fer avinent que aquesta manca d'informació acurada sobre tots els aspectes del model que es pretén implantar impedeix un examen acurat de la incidència que la implementació d'un model de gestió de residus enfocat al pagament d'una taxa justa pot comportar pel dret a la protecció de dades de les persones afectades.

## V

La implementació d'un sistema de recollida selectiva de residus com el que es proposa implica el tractament de certa informació personal de les persones que en són usuàries.

L'RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent (article 5.1.a)).

L'article 6.1 de l'RGPD regula les bases jurídiques en les que pot fonamentar-se el tractament de dades personals. En concret, l'apartat e) disposa que el tractament serà 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*".

Cal tenir en consideració que, tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de l'LOPDGDD, el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

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 el següent:

*“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 el següent:

*“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 el següent:

*“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 l'àmbit local, l'instrument econòmic més rellevant és sens dubte la taxa d'escombraries, regulat a través d'ordenances fiscals.

El Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, estableix que els serveis de recollida i tractament de residus poden estar subjectes a taxes (article 20.4.s)).

Per la seva part, l'article 40.4 del TRLR estableix que *“les taxes i les tarifes dels serveis prestats pels ens locals han de ser fixades per les ordenances fiscals corresponents.”*

A tot això, el Programa metropolità de prevenció i gestió de recursos i residus municipals 2019-2025 (instrument de planificació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (en endavant, AMB)), el qual planteja un canvi en el sistema de recollida i tractament de residus metropolità, no només per arribar a complir els objectius europeus, sinó per incorporar una nova lògica en la manera com s'utilitzen els recursos naturals i es gestionen els residus, estableix que l'any 2025 els municipis de l'àrea metropolitana (entre ells, el present municipi) hauran d'haver incorporat un sistema de bonificació o pagament per ús del servei de recollida.

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.

## VI

Cal tenir en consideració que l'Ajuntament, com a titular del servei de recollida selectiva de residus, és responsable del tractament de les dades vinculades a la seva prestació (article 4.7) RGPD), per tant, del padró o base de dades creada o emprada a tal efecte.

Aquest padró ha de subjectar-se en tot cas al principi de minimització de dades (article 5.1.b) RGPD), de tal manera que les dades que el conformin siguin adequades, pertinents i limitades al que és necessari en relació amb la finalitat per a la qual es tracten. En el present cas, les dades necessàries per a la correcta prestació del servei.

En la documentació tramesa no es concreta de manera expressa quin és el padró o la base de dades que emprarà l'Ajuntament per a la prestació del servei o, si escau, com es durà a terme la seva formació. Tot i això, s'hi assenyala que l'Ajuntament posa a disposició de l'empresa adjudicatària de la prestació del servei la següent informació:

- a) Prepadró de la taxa de residus domèstics, on figuren les dades referència cadastral, adreça, tarifa (codi) i descripció de la tarifa de residus.
- b) Prepadró de la taxa de residus comercials, on figuren les dades referència cadastral, adreça, tipus d'activitat, tarifa (codi) i bonificacions.

Per tant, pot entendre's que aquests serien els padrons que vol emprar l'Ajuntament per a la prestació del servei. No és clar però, atesa la seva denominació de "prepadró", si aquests aglutinen tota la informació objecte de tractament.

En qualsevol cas, tenint en compte les dades descrites, des del punt de vista del principi de minimització de dades, no és clar el motiu pel qual es preveu el tractament de la referència cadastral dels immobles per a la correcta prestació del servei de recollida selectiva de residus o per a l'establiment de la taxa justa.

En la consulta s'assenyala que els codis incorporats a les etiquetes TAG dels materials d'aportació o en d'altres elements electrònics (com el clauer d'obertura de les àrees tancades) es vinculen a les referències cadastrals on es generen els residus. Per tant, el seu tractament respondria a la voluntat d'identificar a través d'aquesta dada el generador del residu. Ara bé, cal tenir present que aquesta vinculació també podria dur-se a terme a l'adreça del domicili,

establiment comercial o equipament, segons el cas. Per tant, el tractament de la dada relativa a la referència cadastral resultaria excessiu en el present cas.

## VII

Com s'ha dit, l'Ajuntament preveu comunicar els "prepadrons" de residus a l'empresa adjudicatària del servei de recollida selectiva de residus al municipi.

Al seu torn, apunta la necessitat de formalitzar, a l'inici de la prestació del servei, un contracte entre l'Ajuntament, l'empresa (...) (adjudicatària del servei) i també l'empresa (...) (proveïdora de la tecnologia necessària per a la prestació del servei a l'empresa adjudicatària), per tal d'adequar les comunicacions de dades a la normativa de protecció de dades.

Cal tenir en compte que, en ser aplicable la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), la mateixa norma atribueix a les dites empreses la condició d'encarregat del tractament, figura que l'RGPD defineix com "*la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento*" (article 4.8).

Així després de la disposició addicional 25a de l'LCSP:

*"1. Los contratos regulados en la presente Ley que impliquen el tratamiento de datos de carácter personal deberán respetar en su integridad la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y su normativa de desarrollo.*

***2. Para el caso de que la contratación implique el acceso del contratista a datos de carácter personal de cuyo tratamiento sea responsable la entidad contratante, aquel tendrá la consideración de encargado del tratamiento.***

*En este supuesto, el acceso a esos datos no se considerará comunicación de datos, cuando se cumpla lo previsto en el artículo 12.2 y 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre. En todo caso, las previsiones del artículo 12.2 de dicha Ley deberán de constar por escrito.*

*Cuando finalice la prestación contractual los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos a la entidad contratante responsable, o al encargado de tratamiento que esta hubiese designado.*

*El tercero encargado del tratamiento conservará debidamente bloqueados los datos en tanto pudieran derivarse responsabilidades de su relación con la entidad responsable del tratamiento.*

***3. En el caso de que un tercero trate datos personales por cuenta del contratista, encargado del tratamiento, deberán de cumplirse los siguientes requisitos:***

*a) Que dicho tratamiento se haya especificado en el contrato firmado por la entidad contratante y el contratista.*

*b) Que el tratamiento de datos de carácter personal se ajuste a las instrucciones del responsable del tratamiento.*

*c) Que el contratista encargado del tratamiento y el tercero formalicen el contrato en los términos previstos en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.*

***En estos casos, el tercero tendrá también la consideración de encargado del tratamiento."***

L'article 33.1 de l'LOPDGDD estableix que "*el acceso por parte de un encargado de tratamiento a los datos personales que resulten 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.*"



Vist això, certament és necessari formalitzar un encàrrec del tractament entre l'Ajuntament (responsable) i l'empresa (...), adjudicatària del servei de recollida selectiva de residus (encarregat del tractament), mitjançant un contracte que els vinculi.

En aquest contracte caldria establir-hi l'objecte, la durada, la naturalesa i la finalitat del tractament, així com el tipus de dades personals i categories d'interessats, les obligacions i els drets del responsable, i la resta d'aspectes establerts a l'article 28.3 de l'RGPD.

Així mateix, tenint en compte la participació d'una tercera empresa (...) que previsiblement tindrà accés a dades personals, és necessari que en aquest contracte s'estableixi la previsió que, per mitjà de la seva formalització, l'Ajuntament autoritza a l'empresa adjudicatària a subcontractar determinats serveis que la dita empresa considera essencials per garantir la correcta prestació del servei de recollida selectiva de residus, com ara, els serveis de gestió de la informació i tecnologies TIC.

Així es desprèn de l'article 28.2 de l'RGPD, segons el qual *“el encargado del tratamiento no recurrirá a otro encargado sin la autorización previa por escrito, específica o general, del responsable. En este último caso, el encargado informará al responsable de cualquier cambio previsto en la incorporación o sustitución de otros encargados, dando así al responsable la oportunidad de oponerse a dichos cambios.”*

També seria necessari que l'empresa adjudicatària formalitzés un contracte específic amb l'empresa subencarregada (...), en què haurien d'establir-se totes les obligacions que l'Ajuntament (responsable) li imposa com a encarregat del tractament, les quals aquesta altra empresa subencarregada també hauria de complir (article 28.4 RGPD).

Fer avinent que, en cas d'incompliment per part de l'empresa subencarregada, l'encarregat inicial (l'empresa adjudicatària) continuaria sent plenament responsable del compliment de les obligacions del subencarregat davant del responsable del tractament (l'Ajuntament).

Destacar que, entre d'altres obligacions, el contracte que formalitzi l'encàrrec del tractament hauria d'establir l'obligació de l'encarregat d'adoptar totes les mesures tècniques i organitzatives adequades per garantir un nivell de seguretat adequat al risc, de conformitat amb el que estableix l'article 32 de l'RGPD (28.3.c) RGPD).

Correspondria a l'Ajuntament, com a responsable, fer l'avaluació de riscos per determinar les mesures de seguretat apropiades per garantir la seguretat de la informació tractada i els drets de les persones afectades. Per la seva part, l'empresa (...), com a encarregat, també hauria d'avaluar els possibles riscos derivats del tractament, tenint en compte els mitjans emprats i altres circumstàncies que puguin incidir en la seguretat (articles 32 i 28.3.f) RGPD).

L'Ajuntament pot tenir en compte si la dita empresa compta algun mecanisme de certificació, atès que, en el marc de l'encàrrec del tractament, el compliment de certs estàndards de seguretat pot ser un indicador a tenir en compte a l'hora d'establir que el tractament és conforme als requisits de l'RGPD i es garanteix la protecció dels drets de l'afectat (article 28.5 RGPD).

En tot cas, aquestes mesures de seguretat haurien d'ajustar-se a l'Esquema Nacional de Seguretat (ENS), com s'infereix de la disposició addicional primera de l'LOPDGDD.

Sobre aquestes i altres qüestions, pot ser d'interès consultar la [Guia sobre l'encarregat del tractament a l'RGPD](#) disponible al web d'aquesta Autoritat.

A tot això, cal tenir en consideració també que en els plecs de clàusules cal fer-hi constar la informació que requereix l'article 122.2 de l'LCSP, en la seva redacció donada per l'article 5 del 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:

“2. (...)”

*Los pliegos deberán mencionar expresamente la obligación del futuro contratista de respetar la normativa vigente en materia de protección de datos.*

*Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28.2 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, en aquellos contratos cuya ejecución requiera el tratamiento por el contratista de datos personales por cuenta del responsable del tratamiento, adicionalmente en el pliego se hará constar:*

- a) La finalidad para la cual se cederán dichos datos.*
- b) La obligación del futuro contratista de someterse en todo caso a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos, sin perjuicio de lo establecido en el último párrafo del apartado 1 del artículo 202.*
- c) La obligación de la empresa adjudicataria de presentar antes de la formalización del contrato una declaración en la que ponga de manifiesto dónde van a estar ubicados los servidores y desde dónde se van a prestar los servicios asociados a los mismos.*
- d) La obligación de comunicar cualquier cambio que se produzca, a lo largo de la vida del contrato, de la información facilitada en la declaración a que se refiere la letra c) anterior.*
- e) La obligación de los licitadores de indicar en su oferta, si tienen previsto subcontratar los servidores o los servicios asociados a los mismos, el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización.*

*En los pliegos correspondientes a los contratos a que se refiere el párrafo anterior las obligaciones recogidas en las letras a) a e) anteriores en todo caso deberán ser calificadas como esenciales a los efectos de lo previsto en la letra f) del apartado 1 del artículo 211.”*

En aquest punt, convé fer referència a la informació que, segons l'Ajuntament, va presentar l'empresa adjudicatària en la seva oferta sobre la tecnologia emprada per al servei de recollida selectiva i que li proveeix l'empresa (...). S'hi assenyala que la plataforma de gestió de dades (software) que ofereix la dita empresa es troba allotjada al núvol de *Microsoft Azure*.

[Azure](#) comprèn un conjunt de serveis en el núvol (processament d'aplicacions, bases de dades, aplicacions per a dispositius mòbils, xarxes d'emmagatzemament, etc.) de l'empresa Microsoft que s'ofereixen de manera integrada a organitzacions i empreses.

Per tant, cal tenir present que ens trobaríem davant un segon nivell de subencarregat del tractament (l'empresa Microsoft), amb el qual hauria de formalitzar-se també un contracte en què es fixin que resta subjecte a les mateixes condicions, pel que respecte al tractament de dades, que l'encarregat del tractament.

També s'assenyala que els servidors d'*Azure*, en què s'emmagatzemaran les dades vinculades a la prestació del servei es troben ubicats als Països Baixos.

D'ésser així, cal tenir present que, en no produir-se una comunicació de dades a tercers països situats fora de l'Espai Econòmic Europeu, no ens trobaríem davant una transferència internacional de dades (TID) en el present cas.

Així mateix, es fa avinent que a nivell de seguretat i protecció de dades s'apliquen les pròpies de *Microsoft Azure*.

Atès que, com s'ha dit, l'RGPD estableix un esquema integral de seguretat, en el qual cal determinar quines mesures cal aplicar a partir de les característiques del tractament i d'una anàlisi de riscos prèvia, cal vetllar perquè les mesures adoptades per Microsoft en relació amb el seu servei *Azure*, s'adeqüin al que es deriva de l'Esquema Nacional de Seguretat. En aquest sentit, com s'ha dit, hauria de tenir en compte si la implantació d'aquestes mesures ha estat objecte de certificació i auditoria per part d'un tercer independent, atès que això podria ser un indicatiu d'un nivell adequat de protecció de la informació per part de Microsoft.

Respecte a la contractació del servei *Microsoft Azure* i les implicacions que això pot comportar des del punt de vista de la protecció de dades, pot ser d'interès consultar el dictamen [CNS 60/2016](#) emès per aquesta Autoritat.

## VIII

Arribats a aquest punt, cal fer notar que l'encarregat del tractament actua per compte del responsable i pot dur a terme els tractaments que se li encarreguin en el contracte i en les condicions que es determini (article 28.3.a) RGPD). És a dir, l'Ajuntament pot encarregar a un encarregat del tractament aquells tractaments de dades que el propi Ajuntament estaria habilitat per dur a terme.

També, que la informació personal concreta a què podrà accedir l'encarregat del tractament vindrà en tot cas determinada per les funcions i/o tasques que li correspongui dur a terme com a conseqüència de l'encàrrec efectuat per l'Ajuntament i sempre que, per al seu exercici, resulti necessari disposar d'aquesta informació (article 33.1 LOPDGDD i article 5.1.c) RGPD).

Sobre aquesta qüestió, com s'ha dit, l'Ajuntament assenyala que posarà a disposició de l'empresa adjudicatària del servei els "prepadrons" de residus. Aquests contenen l'adreça del domicili de la persona usuària o de l'establiment comercial, la referència cadastral de l'immoble (si bé com s'ha apuntat pot resultar innecessària), informació sobre la tarifa i també sobre possibles bonificacions.

En principi no s'aprecia que per a la prestació del servei de recollida selectiva de residus per l'empresa que n'és adjudicatària resulti imprescindible o necessari haver de disposar del conjunt d'aquesta informació.

Tenint en compte les característiques del model de recollida selectiva de residus, fonamentat en un sistema d'identificació dels elements de contenció i també en l'ús d'àrees d'aportació tancades o mini àrees amb control d'accés, sembla clar que l'empresa adjudicatària ha de poder disposar de les dades que permeten la identificació de l'usuari, als efectes d'enregistrar les aportacions fetes i, quan escaigui, d'autoritzar l'accés a les àrees tancades.

En el present cas, aquesta identificació es du a terme a través d'un codi alfanumèric, que es troba incorporat en els tags (etiquetes) enganxats als elements de contenció o en la targeta o clauer d'obertura de les àrees que es facilita a l'usuari. Per tant, a priori només caldria que l'empresa adjudicatària disposés d'aquest codi únic assignat a cada usuari.

En la documentació tramesa no queda prou definit si l'assignació o vinculació del codi alfanumèric a la informació de les persones usuàries del servei la durà a terme el mateix Ajuntament o bé aquesta tasca forma part de l'encàrrec del tractament fet a l'empresa adjudicatària.

A l'informe tècnic només s'assenyala que aquesta vinculació es du a terme a través de l'aplicació de servei. D'acord amb el Plec de prescripcions tècniques *“l'app de servei permetrà gestionar les altes, les baixes i qualsevol altra modificació. Aquesta funcionalitat permetrà en un primer moment -durant la implantació del nou servei-, crear les bases de dades domèstiques i comercials i associar els materials d'aportació amb tag i les targetes d'obertura de les àrees, amb l'objectiu de generar bases de dades al 100% fiables amb tots els usuaris i els codis associats”* (punt 21, clàusula 4.1).

El fet que l'esmentat codi no formi part dels “prepadrons”, és a dir, de la base de dades que l'Ajuntament preveu posar a disposició de l'empresa adjudicatària per a la prestació del servei, podria ser un indicatiu que l'atribució del codi alfanumèric que ha de permetre la identificació unívoca de les persones usuàries del servei, així com la vinculació d'aquest codi a les etiquetes RFID i clauers electrònics, correspondria a l'empresa adjudicatària.

D'ésser així, facilitar a l'empresa adjudicatària l'adreça del domicili o establiment comercial, informació que permet identificar indirectament les persones usuàries del servei, resultaria justificat, atès que altrament l'empresa no podria dur a terme l'activitat per compte de l'Ajuntament.

Per contra, en el cas que aquesta tasca la dugui a terme el mateix Ajuntament, seria suficient facilitar a l'empresa adjudicatària els codis alfanumèrics assignats.

Fer avinent que, tant des del punt de vista del principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD) com del principi de privacitat des del disseny i per defecte (article 25 RGPD), aquesta darrera opció resultaria preferible.

Tal com va posar de manifest aquesta Autoritat en el dictamen [CNS 6/2020](#) i va reiterar en el dictamen [CNS 36/2020](#), la decisió d'emprar dades seudonimitzades en el context examinat permet a l'Ajuntament (responsable) reduir els riscos associats al seu tractament per a les persones afectades, així com garantir un tractament de dades més segur i el compliment de la resta d'exigències en matèria de protecció de dades.

En tot cas, pel que fa a la determinació de les dades concretes que resulten adequades per dur a terme el tractament per l'empresa adjudicatària (o altres encarregats), seria necessari disposar d'informació detallada sobre cadascuna de les funcions que té encomanades i que formen part de l'objecte de l'encàrrec.

## IX

En la documentació tramesa es fa avinent que l'empresa adjudicatària també posa a disposició de l'Ajuntament una aplicació per a telèfons mòbils (App ciutadana) amb l'objectiu d'establir un canal bidireccional de comunicació entre la ciutadania i el servei.

S'assenyala que a través d'aquesta aplicació els usuaris podran consultar les seves dades de participació en el servei, generar incidències del servei, rebre notificacions personalitzades i generals, consultar el calendari de recollida de residus i altra informació relativa als residus municipals.

També es fa avinent que aquesta aplicació és voluntària i requereix el registre previ de l'usuari, que cal efectuar facilitant el correu electrònic, moment en què es mostrarà l'avís legal de protecció de dades.

En aquest cas, el tractament de la informació personal de les persones usuàries d'aquesta aplicació per part de l'Ajuntament es fonamentaria en el seu consentiment previ, base jurídica de l'article 6.1.a) de l'RGPD, per la qual cosa ens trobaríem davant un tractament de dades lícit.

Recordar però la necessitat de que el tractament de les dades a través d'aquesta aplicació es dugui a terme respectant el principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD) i garantint una seguretat adequada al risc (article 5.1.f) RGPD).

Respecte l'avís en matèria de protecció de dades, recordar que la informació que es facilita als afectats sobre el tractament de les seves dades ha de reunir els aspectes establerts a l'article 13 de l'RGPD, així com que, per al compliment d'aquesta obligació, es pot oferir la informació per capes o nivells, tal com disposa l'article 11 de l'LOPDGDD.

Dit això, seria convenient que en les campanyes informatives sobre la implementació del nou sistema de recollida selectiva de residus que es puguin dur a terme s'informés també les persones usuàries del servei sobre els tractaments de dades que implicarà la posada en marxa del nou model de recollida selectiva, així com dels diferents actors implicats en el tractament de les dades.

## X

Finalment, recordar que aquest tipus de model de recollida selectiva de residus, que permet identificar les persones que en són usuàries i mesurar o quantificar els seus residus durant un període de temps determinat (en aquest cas, segons marqui l'ordenança fiscal), pot donar lloc, des de la vessant de la protecció de dades, a l'elaboració de perfils o patrons de comportament d'aquestes persones.

L'article 4.4) de l'RGPD defineix l'elaboració de perfils com *“toda forma de tratamiento automatizado de datos personales consistente en utilizar datos personales para evaluar determinados aspectos personales de una persona física, en particular para analizar o predecir aspectos relativos al rendimiento profesional, situación económica, salud, preferencias personales, intereses, fiabilidad, comportamiento, ubicación o movimientos de dicha persona física.”*

En concret, de l'anàlisi de les dades que permet generar el sistema informàtic emprat en la prestació del servei (el registre de cada buidatge en el dia i hora assenyalats i per la fracció assenyalada i/o el registre de cada accés a les àrees tancades per cada usuari, amb indicació de la data i hora, en ambdós casos, inclòs el codi alfanumèric assignat) junt amb la resta de dades que consten en el padró de residus (que, en aquest cas, permeten la identificació indirecta de la persona usuària a través de l'adreça de l'habitatge) es podria arribar a establir les rutines i/o les preferències de les persones afectades en l'ús del servei (quin residu recicla amb més o menys facilitat, si diposita el residu sempre en una mateixa franja horària en el cas de les àrees, etc.). És a dir, avaluar determinats aspectes del seu comportament.

En la consulta no es fa referència a la intenció d'elaborar cap perfil de conducta o comportament a partir de les dades de què es podria disposar arran la prestació del servei sobre les persones físiques que en són usuàries.

No obstant això, no es pot obviar que la gestió pròpia de la taxa justa d'escombraries, objectiu últim a què sol obeir la implantació d'un sistema de recollida selectiva de residus com l'examinat, pot comportar l'elaboració d'aquests perfils de comportament, que poden acabar tenint efectes significatius, i fins i tot efectes jurídics si s'aplica un sistema de taxa justa o s'empenen les dades obtingudes amb finalitat de controlar la forma com es dipositen els residus.

Com s'ha vist, en un sistema de PXP la taxa que han de satisfer les persones usuàries del servei de recollida selectiva de residus es determina en funció de la seva participació en el servei. És pretén, amb aquest sistema, premiar aquells ciutadans i comerços que fan un esforç per reduir els seus residus i separar-los correctament, els quals obtenen a canvi una bonificació o reducció en el pagament de la taxa.

L'establiment d'aquesta bonificació sembla que es duria a terme mesurant les aportacions fetes al servei per les persones usuàries, és a dir, examinant el comportament que mostren aquestes persones en el reciclatge dels seus residus.

L'elaboració d'aquest tipus de perfils pot tenir efectes significatius negatius sobre la persona usuària del servei de recollida de residus, per la qual cosa caldria tenir en compte les previsions de l'article 22 de l'RGPD.

Aquest article, en el seu apartat 2.b), admet la possibilitat que una norma amb rang de llei habiliti aquest tipus de tractaments, sempre que es prevegin mesures adequades per salvaguardar els drets, llibertats i interessos legítims de l'interessat.

La legislació vigent en matèria de residus estableix que *“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”* (article 53.1 TRLR).

També que, per tal de reduir la producció de residus, les administracions competents han de, entre d'altres actuacions, fomentar *“l'aplicació de les millors tecnologies disponibles que afavoreixin la reducció dels residus (...)”*, 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”* (article 10 TRLR), així com *“promoure la participació activa en les accions de reducció de la producció de residus i llur perillositat i en la implantació de la recollida selectiva”* (article 12.b) TRLR).

No obstant això, el TRLR no concreta quins tipus de mesures han d'adoptar-se als efectes de promoure la reducció de la producció de residus i/o la recollida selectiva, ni, per tant, si aquestes mesures han de comportar l'elaboració de perfils de comportament. Per tant, cal recordar que en qualsevol cas l'elaboració de perfils que tingui efectes jurídics o efectes significatius en les persones afectades hauria d'adequar-se al que estableix l'article 22 de l'RGPD.

En conseqüència, en aquest cas seria necessari articular l'aplicació de possibles bonificacions sobre la taxa d'escombraries a l'obtenció prèvia del consentiment explícit de les persones usuàries del servei que puguin estar interessades en obtenir aquests avantatges (article 22.2.a) RGPD).

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

## **Conclusions**

Des del punt de vista de la protecció de dades, l'elecció del model de recollida selectiva més adequat al municipi requereix d'una avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades.

Per la informació de què es disposa, els tractaments de dades personals que es deriven de la implantació del sistema de recollida selectiva de residus per a l'aplicació del sistema de taxa justa podrien estar emparats en la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD en efectuar-se en exercici de les competències municipals en matèria de recollida i gestió de residus. Això, sempre que es respecti el principi de minimització de dades en els termes apuntats en aquest dictamen.

Tot i això, a manca de previsió legal específica, l'elaboració de perfils que produeixin efectes jurídics en la persona usuària del servei o que l'afectin significativament de manera similar, requereix comptar amb el consentiment explícit de les persones afectades.

El tractament de dades de les persones usuàries del servei que es donin d'alta a l'aplicació ciutadania podria emparar-se en la base jurídica de l'article 6.1.a) de l'RGPD relativa al consentiment de l'afectat.

La participació de tercers en la implementació d'aquest sistema requereix la formalització d'un contracte d'encarregat del tractament i, si escau, de subencarregat, en els termes de l'article 28 de l'RGPD, així com el compliment de les obligacions establertes al respecte en l'LCSP.

Barcelona, 1 de febrer de 2022