

Dictamen en relación con la consulta formulada por un ayuntamiento sobre la implementación de un sistema de recogida selectiva de residuos puerta a puerta

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 adecuación a la normativa de protección de datos del sistema de recogida selectiva de residuos puerta a puerta que se prevé implementar en el municipio.

La consulta se acompaña de la siguiente documentación:

- 1) Escrito presentado por un grupo municipal en el que solicita al Ayuntamiento que formule la consulta a esta Autoridad.
- 2) Edicto de aprobación inicial de la ordenanza municipal de recogida selectiva de residuos, que incluye un enlace al texto íntegro.
- 3) Pliego de prescripciones técnicas que rigen la contratación del servicio de recogida y transporte de los residuos municipales y del servicio de limpieza viaria.
- 4) Informe emitido por los servicios técnicos de medio ambiente del consistorio en relación a las condiciones de prestación del servicio de recogida de residuos y la protección de datos personales.

Analizada la consulta y la documentación que le acompaña, vista la normativa vigente aplicable, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen.

(...)

II

En el informe del área técnica que acompaña a la consulta se expone que el Ayuntamiento ha previsto la implementación de un nuevo sistema de recogida selectiva de residuos en el municipio basado en la modalidad de recogida puerta a puerta.

La recogida selectiva puerta a puerta consiste en entregar los residuos al servicio municipal de recogida frente a la puerta de casa, en unos días y horas determinados para cada fracción. A través de este modelo se puede realizar la recogida de todas las fracciones con recogida en la vía pública (rechazo, orgánico, vidrio, envases, y papel y cartón), o bien la recogida sólo de algunas fracciones, que como mínimo deben ser la de desecho y orgánico, manteniendo los contenedores para el resto de fracciones.

Para el presente caso, se señala lo siguiente:

- La recogida puerta a puerta se llevará a cabo para los residuos domésticos, comerciales y de equipamientos mediante elementos de contención (cubos, baldes o contenedores).

- Estos elementos de contención incluyen un TAG RFID UHF (etiqueta) pegado, que se asocia a un código que identifica la fracción recogida y la vivienda, comercio o equipamiento generador del residuo.
- El código lo conforma una secuencia alfanumérica de 12 dígitos AAXXXRYYYYYY, donde AA equivale a las iniciales del municipio; XXX equivale al volumen del elemento de aporte; R equivale a la inicial de la tipología de residuos recogida; y YYYYYY equivale a 6 dígitos numéricos del código de usuario.
- Se llevará a cabo un registro de cada vaciado mediante la lectura de las etiquetas RFID de los elementos de contención.
- Para aquellos casos en los que la recogida puerta a puerta no es técnicamente factible (viviendas diseminadas), se prevé la creación de áreas de aportación cerradas y mini áreas, donde se dispondrán los contenedores adecuados.
- Estas áreas contarán con un sistema de control de acceso y se entregará a los vecinos autorizados el correspondiente elemento magnético (tarjeta o llavero electrónico de proximidad) que les permita el acceso.
- Se llevará a cabo un registro de cada acceso por cada usuario, con indicación de la fecha y hora y el código incorporado en la tarjeta o llavero.
- Todos los datos registrados (tanto los relativos a las etiquetas RFID como los de control de acceso) se transferirán online a un software, que integra las herramientas necesarias para su gestión. También permite obtener información del servicio en base a informes y estadísticas.
- Se contará también con una aplicación de servicio, que permitirá gestionar las altas, las bajas y las modificaciones necesarias a nivel de asociación de elementos de aportación y de identificación, así como registrar y gestionar las incidencias vinculadas a la prestación del servicio.
- Esta aplicación de servicio estará vinculada bidireccionalmente con el software de gestión, de modo que toda la información quedará centralizada en el software.
- Los usuarios podrán utilizar voluntariamente una aplicación para teléfonos inteligentes (App ciudadana), que permite recibir información básica del servicio, generar incidencias, consultar los datos de participación, solicitar recogidas, etc.
- La prestación del servicio de recogida selectiva corresponde a la empresa (...), por contrato formalizado en fecha 2/11/21, la cual cuenta con una tercera empresa (...) que le provee la tecnología necesaria para la prestación del servicio.

III

El objetivo pretendido por el Ayuntamiento con la implementación el nuevo modelo de recogida selectiva puerta a puerta en el municipio es alcanzar los objetivos de prevención en origen, de fomentar la preparación para la reutilización, de incrementar la valorización y de suprimir progresivamente disposición de residuos valorizables que marca la legislación europea y la Agencia de Residuos de Cataluña en esta materia. Estos tipos de modelos permiten identificar al generador del residuo y, por tanto, posibilitan también la implantación de sistemas de fiscalización más justos.

Antes de entrar en el análisis del modelo concreto de recogida de residuos que se describe en la consulta, cabe señalar que los objetos, sustancias y productos que se pueden depositar en un contenedor de residuos (sea una bolsa, un cubo o un contenedor de gran capacidad) pueden ofrecer un volumen considerable de información sobre las personas que habitan en un determinado domicilio, que puede afectar incluso a aspectos de su intimidad. Puede revelar hábitos de consumo, hábitos vinculados a la forma en que se depositan los residuos, preferencias alimentarias o de otro tipo, o incluso información vinculada a categorías especiales de datos, como datos de salud (incluyendo adicciones), tendencias políticas, religiosas, etc.

El hecho de que los residuos se depositen de forma que permita identificar su origen comporta una innegable afectación por la protección de datos personales y la privacidad de las personas, incluso si se realiza a través de recipientes que estén codificados con un código que no pueda ser identificado directamente por terceras personas. Este riesgo aumenta claramente en el caso de que el sistema de codificación no sea suficientemente seguro o que los recipientes codificados deban depositarse directamente en la vía pública (por ejemplo en el caso de viviendas unifamiliares) de forma que se pueda determinar fácilmente el su origen.

El Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD) requiere realizar una evaluación de impacto sobre la privacidad (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” (artículo 35.1). Y menciona expresamente como un supuesto en el que habrá que realizar una evaluación de impacto, la evaluación sistemática y exhaustiva que permita la elaboración de perfiles (artículo 35.2.a)) o el tratamiento a gran escala de categorías especiales de datos (artículo 35.2 .b)).

En relación con esta evaluación de impacto, la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD) enumera, en su artículo 28.2, algunos supuestos en los que se entiende probable la existencia de un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas, entre los que, “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” (letra 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 la 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” (letra d).

Además, para facilitar a los responsables del tratamiento la identificación de aquellos tratamientos que requieren una AIPD, el RGPD dispone que las autoridades de control deben publicar una lista con los tratamientos que requieran de una AIPD. Esta Autoridad ha publicado una [Lista de tipos de tratamientos de datos que requieren evaluación de impacto relativa a la protección de datos que se puede consultar en la web de esta Autoridad.](#)

En el presente caso, hay que tener en consideración que concurrirían las circunstancias a las que se ha mencionado.

Un modelo de recogida selectiva como el que se propone se fundamenta en la identificación del generador de residuos mediante la identificación del cubo o bujol a través del cual el usuario entrega los residuos al servicio de recogida puerta a puerta. A pesar de que la identificación se lleve a cabo a través de un sistema de codificación, debe tenerse en consideración que la recogida de los elementos de contención se efectúa ante la puerta de la vivienda. Este hecho incrementa el riesgo de reidentificación

del generador del residuo por cualquier persona residente en la zona o que transite por la vía pública.

Y no sólo eso, también permite (mientras el cubo permanece en la vía pública) que cualquier persona pueda tener acceso u obtener diversa información del generador del residuo que, tanto por sí sola como en su conjunto, puede ser de especial sensibilidad (tipo de residuos, cuantía y, por tanto, también posible número de residentes, hábitos, preferencias e incluso posibles enfermedades, etc.). Su revelación podría tener importantes consecuencias para la esfera íntima o privada de la persona usuaria, incluso podría ocasionarle perjuicios sociales.

Además, este tipo de modelo de recogida permite conocer e incluso evaluar durante un período largo de tiempo el comportamiento de las personas que son usuarias, dado la grabación de los datos vinculados a la lectura de las etiquetas incorporadas en los elementos de contención o, en su caso, al uso de las tarjetas o de llaveros electrónicos para el acceso a contenedores. Es decir, permiten la elaboración de perfiles sobre las personas usuarias.

En consecuencia, en este contexto es clara la necesidad de llevar a cabo, con carácter previo a la elección del modelo de recogida selectiva de que se trate, una AIPD, que permita conocer el impacto para la protección de datos que puede comportar optar por uno u otro de los modelos disponibles. Así, por ejemplo, las implicaciones para la protección de datos personales derivadas de un modelo gestionado a partir de contenedores inteligentes en principio se presenta como mucho menos invasivo desde el punto de vista del derecho a la protección de datos que otros modelos basados en el depósito de los residuos en la vía pública en bolsas identificadas o en cubos que pueda vincularse fácilmente con un determinado inmueble. Se trata en cualquier caso de un análisis que debería realizarse a la vista de las características concretas del modelo analizado, y de las alternativas disponibles, en el marco de la AIPD. A estos efectos, puede resultar de interés consultar la [Guía práctica sobre la evaluación de impacto](#)

Obviamente, el impacto en el derecho a la protección de datos no es el único criterio a tener en cuenta a la hora de optar por uno u otro modelo de recogida selectiva de los residuos. Se deben tener en cuenta otros criterios como el impacto ambiental, las características poblacionales, urbanísticas, económicas y sociales del municipio, etc. pero es evidente que el derecho a la protección de datos también deberá formar parte del análisis previo que debe realizar el Ayuntamiento. Por eso la importancia de realizar una evaluación de impacto relativa a la protección

Recuerda que, si una vez efectuada la AIPD se constatará la existencia de un modelo concreto de recogida selectiva más garante o con menor riesgos para la protección de datos de las personas usuarias y el resto de condicionantes evaluados lo permitieran (medioambientales, económicos, urbanísticos, poblacionales, etc.), sería necesario decantarse por la implementación de este modelo.

IV

El artículo 11 de la ordenanza municipal de recogida selectiva de residuos, pendiente de aprobación definitiva, establece que "el Ayuntamiento puede establecer el pago por generación (PxG), sistema que debe permitir computar la generación real de residuos de cada hogar o comercio y definir el importe de la tasa en función de la cantidad y tipos de residuos generados, en base al principio de "quien contamina paga". Todo esto, conforme a la Ordenanza Fiscal aprobada y vigente

Por su parte, en el Pliego de prescripciones técnicas que rigen la contratación del servicio se prevé que el software de gestión de los datos debe estar preparado "para la introducción del pago por generación en cualquier momento del contrato" (punto 29) .

En atención a estas previsiones, el nuevo modelo de recogida selectiva que se quiere implantar puede tener como objetivo último la aplicación de un sistema de tasa justa, de modo que las personas usuarias del servicio de recogida de residuos acaben pagando la tasa de basura en función de su generación real de residuos y/o de su participación o utilización del servicio.

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

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

Conviene advertir que, de estos tres pilares, la documentación enviada con la consulta sólo aporta información -relevante desde la vertiente de la protección de datos- sobre cómo se llevará a cabo la identificación del generador de residuos, así como de los sujetos intervinientes y posibles flujos de datos.

Más allá de ello, el Ayuntamiento no aporta información sobre los otros dos pilares en los que se fundamentaría un sistema de PXG. Esto es, ni del modo en que el Ayuntamiento pretende medir la cantidad de residuos generada por las personas usuarias del servicio, 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 cualquier caso, en atención a la información aportada sobre el funcionamiento del sistema de recogida selectiva, parece que nos encontramos más bien ante un sistema de pago por participación (PXP), aunque hace referencia a un sistema de PXG. Si bien ambos sistemas prevén el establecimiento de una tasa justa de basura, es necesario tener en cuenta que en un sistema de PXP la persona usuaria del servicio de recogida paga esta tasa en función de su participación o utilización del servicio de recogida (número de recogidas o vaciados y/o número de aberturas de los contenedores), y no en función del residuo real generado, como sucede en el sistema de PXG. Por tanto, en aquel sistema (PXP) puede no ser necesario – aunque tampoco se puede descartar- medir la cantidad (volumen o peso) de residuos que genera.

Recuerda 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 al pago de una tasa justa puede comportar por el derecho a la protección de datos de las personas afectadas.

V

La implementación de un sistema de recogida selectiva de residuos como el que se propone implica el tratamiento de cierta información personal de las personas usuarias.

El RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente (artículo 5.1.a)).

El artículo 6.1 del RGPD regula las bases jurídicas en las que puede fundamentarse el tratamiento de datos personales. En concreto, el apartado e) dispone que el tratamiento será lícito 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”.

Hay que tener en consideración que, tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 del LOPDDDD, el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en la base jurídica del artículo 6.1 .e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

De acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRBRL), la gestión de los residuos sólidos urbanos forma parte de las competencias propias de los municipios (artículo 25.2.b).

En términos similares, el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC), aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, establece que el municipio tiene competencias propias en materia de recogida y tratamiento de residuos (artículo 66.3.I)).

El Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos (en adelante, TRLR), aprobado por el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, regula "la gestión de los residuos en el ámbito territorial de Cataluña, en el marco de las competencias de la Generalidad en materia de ordenación del territorio, de protección del medio ambiente y de preservación de la naturaleza."

El artículo 42 del TRLR, relativo a las competencias y funciones de los municipios, dispone lo siguiente:

- "1. La gestión de residuos municipales es una competencia propia del municipio.
2. El municipio, independiente o asociadamente, debe prestar, como mínimo, el servicio de recogida selectiva, de transporte, de valorización y de disposición del desperdicio de los residuos municipales. (...)"

Con respecto a la recogida selectiva de residuos, contexto en el que nos encontramos, el artículo 53 del TRLR dispone lo siguiente:

- "1. Con el objetivo de favorecer el reciclaje y la valorización material de los residuos municipales todos los municipios deben prestar el servicio de recogida selectiva de las diversas fracciones de residuos. 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. (...)"

Conviene también señalar las previsiones del artículo 10 del TRLR, que dispone lo siguiente:

- "1. Para reducir la producción de los residuos y su peligrosidad debe fomentarse lo siguiente: a) La aplicación de las mejores tecnologías disponibles que favorezcan la reducción de los residuos, la concentración, el ahorro de recursos naturales y energía, y que reduzcan los riesgos para el medio y la salud de las personas. (...).
2. Se establecerán medidas económicas y fiscales orientadas a promover la reducción de la producción de residuos, el tratamiento para reducir su peligrosidad, valorización material y reciclaje. Las medidas orientadas a la reducción de residuos de envases y embalajes son prioritarias. (...)"

En el ámbito local, el instrumento económico más relevante es sin duda la tasa de basura, regulado a través de ordenanzas fiscales.

El texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que los servicios de recogida y tratamiento de residuos pueden estar sujetos a tasas (artículo 20.4.s)).

Por su parte, el artículo 40.4 del TRLR establece que "las tasas y tarifas de los servicios prestados por los entes locales deben ser fijadas por las ordenanzas fiscales correspondientes."

A todo ello, el Programa metropolitano de prevención y gestión de recursos y residuos municipales 2019-2025 (instrumento de planificación del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, AMB)), que plantea un cambio en el sistema de recogida y tratamiento de residuos metropolitano, no sólo para llegar a cumplir los objetivos europeos, sino para incorporar una nueva lógica en la forma en que se utilizan los recursos naturales y se gestionan los residuos, establece que en 2025 los municipios del área metropolitana (entre ellos, el presente municipio) tendrán que haber incorporado un sistema de bonificación o pago por uso del servicio de recogida.

En atención a las consideraciones hechas hasta ahora, puede decirse que la implementación de un sistema de gestión y recogida selectiva de residuos como el que se plantea en la consulta se enmarcaría en el ejercicio de las competencias que, en materia de gestión de residuos, la legislación vigente atribuye a los municipios.

En consecuencia, la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD, a la que se ha mencionado, podría legitimar los tratamientos de datos personales que resulten necesarios a tal efecto. Esto, siempre que se respeten el resto de principios y garantías establecidos en la legislación de protección de datos.

VI

Es necesario tener en consideración que el Ayuntamiento, como titular del servicio de recogida selectiva de residuos, es responsable del tratamiento de los datos vinculados a su prestación (artículo 4.7) RGPD), por tanto, del padrón o base de datos creada o empleada a tal efecto.

Este padrón debe sujetarse en todo caso al principio de minimización de datos (artículo 5.1.b) RGPD), de tal modo que los datos que lo conformen sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con la finalidad para la que se tratan. En el presente caso, los datos necesarios para la correcta prestación del servicio.

En la documentación enviada no se concreta de forma expresa cuál es el padrón o la base de datos que utilizará el Ayuntamiento para la prestación del servicio o, en su caso, cómo se llevará a cabo su formación. Sin embargo, se señala que el Ayuntamiento pone a disposición de la empresa adjudicataria de la prestación del servicio la siguiente información:

- a) Prepadrón de la tasa de residuos domésticos, donde figuran los datos referencia catastral, dirección, tarifa (código) y descripción de la tarifa de residuos.
- b) Prepadrón de la tasa de residuos comerciales, donde figuran los datos referencia catastral, dirección, tipos de actividad, tarifa (código) y bonificaciones.

Por tanto, puede entenderse que estos serían los padrones que quiere emplear el Ayuntamiento para la prestación del servicio. No está claro, dada su denominación de "prepadrón", si éstos aglutinan toda la información objeto de tratamiento.

En cualquier caso, teniendo en cuenta los datos descritos, desde el punto de vista del principio de minimización de datos, no está claro el motivo por el que se prevé el tratamiento de la referencia catastral de los inmuebles para la correcta prestación del servicio de recogida selectiva de residuos o para el establecimiento de la tasa justa.

En la consulta se señala que los códigos incorporados en las etiquetas TAG de los materiales de aportación o en otros elementos electrónicos (como el llavero de apertura de las áreas cerradas) se vinculan a las referencias catastrales en las que se generan los residuos. Por tanto, su tratamiento respondería a la voluntad de identificar a través de este dato el generador del residuo. Ahora bien, es necesario tener presente que esta vinculación también podría llevarse a cabo en la dirección del domicilio,

establecimiento comercial o equipamiento, según sea el caso. Por tanto, el tratamiento del dato relativo a la referencia catastral resultaría excesivo en el presente caso.

VII

Como se ha dicho, el Ayuntamiento prevé comunicar los "prepadrones" de residuos a la empresa adjudicataria del servicio de recogida selectiva de residuos en el municipio.

A su vez, apunta la necesidad de formalizar, al inicio de la prestación del servicio, un contrato entre el Ayuntamiento, la empresa (...) (adjudicataria del servicio) y también la empresa (...) (proveedora de la tecnología necesaria para la prestación del servicio a la empresa adjudicataria), a fin de adecuar las comunicaciones de datos a la normativa de protección de datos.

Hay que tener en cuenta que, al ser de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (en adelante, LCSP), la misma norma atribuye a dichas empresas la condición de encargado del tratamiento, figura que el RGPD define como "la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento" (artículo 4.8).

Así desprende de la disposición adicional 25a de la 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, aquél tendrá la consideración de encargado del tratamiento.

En este supuesto, el acceso a estas 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 cualquier caso, las previsiones del artículo 12.2 de dicha Ley deberán constar por escrito.

Cuando finalice la prestación contractual las datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos a la entidad contratante responsable, o al encargado de tratamiento que ésta hubiera designado.

El tercero encargado del tratamiento conservará debidamente bloqueadas las 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 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 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."

El artículo 33.1 de la LOPDDDD establece que "el acceso por parte de un encargado de tratamiento a las 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."

Visto esto, ciertamente es necesario formalizar un encargo del tratamiento entre el Ayuntamiento (responsable) y la empresa (...), adjudicataria del servicio de recogida selectiva de residuos (encargado del tratamiento), mediante un contrato que los vincule.

En este contrato debería establecerse el objeto, la duración, la naturaleza y la finalidad del tratamiento, así como el tipo de datos personales y categorías de interesados, las obligaciones y los derechos del responsable, y el resto de aspectos establecidos en el artículo 28.3 del RGPD.

Asimismo, teniendo en cuenta la participación de una tercera empresa (...) que previsiblemente tendrá acceso a datos personales, es necesario que en este contrato se establezca la previsión que, por medio de su formalización, el Ayuntamiento autoriza a la empresa adjudicataria a subcontratar determinados servicios que dicha empresa considera esenciales para garantizar la correcta prestación del servicio de recogida selectiva de residuos, tales como los servicios de gestión de la información y tecnologías TIC.

Así se desprende del artículo 28.2 del RGPD, según el cual “el encargado del tratamiento no recurrirá a otro encargado sin 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.”

También sería necesario que la empresa adjudicataria formalizara un contrato específico con la empresa subencargada (...), en el que deberían establecerse todas las obligaciones que el Ayuntamiento (responsable) le impone como encargado del tratamiento, las que esta otra empresa subencargada también debería cumplir (artículo 28.4 RGPD).

Recuerda que, en caso de incumplimiento por parte de la empresa subencargada, el encargado inicial (la empresa adjudicataria) seguiría siendo plenamente responsable del cumplimiento de las obligaciones del subencargado ante el responsable del tratamiento (el Ayuntamiento).

Destacar que, entre otras obligaciones, el contrato que formalice el encargo del tratamiento debería establecer la obligación del encargado de adoptar todas las medidas técnicas y organizativas adecuadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, de conformidad con lo que establece el artículo 32 del RGPD (28.3.c) RGPD).

Correspondería al Ayuntamiento, como responsable, realizar la evaluación de riesgos para determinar las medidas de seguridad apropiadas para garantizar la seguridad de la información tratada y los derechos de las personas afectadas. Por su parte, la empresa (...), como encargado, también debería evaluar los posibles riesgos derivados del tratamiento, teniendo en cuenta los medios empleados y otras circunstancias que puedan incidir en la seguridad (artículos 32 y 28.3 .f) RGPD).

El Ayuntamiento puede tener en cuenta si dicha empresa cuenta con algún mecanismo de certificación, dado que, en el marco del encargo del tratamiento, el cumplimiento de ciertos estándares de seguridad puede ser un indicador a tener en cuenta a la hora de establecer que el tratamiento es conforme a los requisitos del RGPD y se garantiza la protección de los derechos del afectado (artículo 28.3 .f) RGPD).

En cualquier caso, estas medidas de seguridad deberían ajustarse al Esquema Nacional de Seguridad (ENS), como se infiere de la disposición adicional primera de la LOPDDDD.

Sobre estas y otras cuestiones, puede ser de interés consultar la [Guía sobre el encargo del tratamiento en el RGPD](#) disponible en la web de esta Autoridad.

A todo esto, hay que tener en consideración también que en los pliegos de cláusulas es necesario hacer constar la información que requiere el artículo 122.2 de la LCSP, en su redacción dada por el artículo 5 del Real decreto ley 14/2019 , de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones

seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones:

“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 lo 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 que se cederán dichas 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 donde van a estar ubicados los servidores y desde donde se van a prestar los servicios asociados a los mismos.
- d) La obligación de comunicar cualquier cambio que se produzca, al 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 número 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 correspondiente 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 efectos de lo previsto en la letra f) del apartado 1 del artículo 211 .”

En este punto, conviene hacer referencia a la información que, según el Ayuntamiento, presentó la empresa adjudicataria en su oferta sobre la tecnología empleada para el servicio de recogida selectiva y que le provee la empresa (...). Se señala que la plataforma de gestión de datos (software) que ofrece dicha empresa se encuentra alojada en la nube de Microsoft Azure.

Azure comprende un conjunto de servicios en la nube (procesamiento de aplicaciones, bases de datos, aplicaciones para dispositivos móviles, redes de almacenamiento, etc.) de la empresa Microsoft que se ofrecen de forma integrada a organizaciones y empresas.

Por tanto, hay que tener presente que nos encontraríamos ante un segundo nivel de subencargado del tratamiento (la empresa Microsoft), con el que debería formalizarse también un contrato en el que se fijen que queda sujeto a las mismas condiciones, por lo que respecta al tratamiento de datos, que el encargado del tratamiento.

También se señala que los servidores de Azure, en los que se almacenarán los datos vinculados a la prestación del servicio se encuentran ubicados en los Países Bajos.

De ser así, debe tenerse presente que, al no producirse una comunicación de datos a terceros países situados fuera del Espacio Económico Europeo, no nos encontraríamos ante una transferencia internacional de datos (TID) en el presente caso.

Asimismo, se recuerda que a nivel de seguridad y protección de datos se aplican las propias de Microsoft Azure.

Dado que, como se ha dicho, el RGPD establece un esquema integral de seguridad, en el que es necesario determinar qué medidas se deben aplicar a partir de las características del tratamiento y de un análisis de riesgos previo, hay que velar por que las medidas adoptadas por Microsoft en relación con su servicio Azure, se adecuen a lo que se deriva del Esquema Nacional de Seguridad. En este sentido, como se ha dicho, debería tener en cuenta si la implantación de estas medidas ha sido objeto de certificación y auditoría por parte de un tercero independiente, dado que esto podría ser un indicio de un nivel adecuado de protección de la información por parte de Microsoft.

Respecto a la contratación del servicio Microsoft Azure y las implicaciones que ello puede acarrear desde el punto de vista de la protección de datos, puede ser de interés consultar el dictamen [CNS 60/2016](#) emitido por esta Autoridad.

VIII

Llegados a este punto, cabe 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 (artículo 28.3.a) RGPD). Es decir, el Ayuntamiento puede encargar a un encargado del tratamiento aquellos tratamientos de datos que el propio Ayuntamiento estaría habilitado para realizar.

También, que la información personal concreta a la que podrá acceder el encargado del tratamiento vendrá en todo caso determinada por las funciones y/o tareas que le corresponda llevar a cabo como consecuencia del encargo efectuado por el Ayuntamiento y siempre que, para su ejercicio, resulte necesario disponer de esta información (artículo 33.1 LOPDGDD y artículo 5.1.c) RGPD).

Al respecto, como se ha dicho, el Ayuntamiento señala que pondrá a disposición de la empresa adjudicataria del servicio los “prepadrones” de residuos. Éstos contienen la dirección del domicilio de la persona usuaria o del establecimiento comercial, la referencia catastral del inmueble (si bien como se ha apuntado puede resultar innecesaria), información sobre la tarifa y también sobre posibles bonificaciones.

En principio no se aprecia que para la prestación del servicio de recogida selectiva de residuos por la empresa que es adjudicataria resulte imprescindible o necesario tener que disponer del conjunto de esta información.

Teniendo en cuenta las características del modelo de recogida selectiva de residuos, fundamentado en un sistema de identificación de los elementos de contención y también en el uso de áreas de aportación cerradas o mini áreas con control de acceso, parece claro que La empresa adjudicataria debe poder disponer de los datos que permiten la identificación del usuario, a efectos de registrar las aportaciones realizadas y, cuando proceda, autorizar el acceso a las áreas cerradas.

En el presente caso, esta identificación se lleva a cabo a través de un código alfanumérico, que se encuentra incorporado en los tags (etiquetas) pegados a los elementos de contención o en la tarjeta o llavero de apertura de las áreas que se facilita en el usuario. Por tanto, a priori sólo sería necesario que la empresa adjudicataria dispusiera de este código único asignado a cada usuario.

En la documentación enviada no queda suficientemente definido si la asignación o vinculación del código alfanumérico a la información de las personas usuarias del servicio la llevará a cabo el propio Ayuntamiento o bien esta tarea forma parte del encargo del tratamiento realizado a la empresa adjudicataria.

En el informe técnico sólo se señala que esta vinculación se realiza a través de la aplicación de servicio. De acuerdo con el Pliego de prescripciones técnicas “la app de servicio permitirá gestionar las altas, bajas y cualquier otra modificación. Esta funcionalidad permitirá en un primer momento -durante la implantación del nuevo servicio-, crear las bases de datos domésticas y comerciales y asociar los materiales de aportación con tag y las tarjetas de apertura de las áreas, con el objetivo de generar bases de datos al 100% fiables con todos los usuarios y códigos asociados” (punto 21, cláusula 4.1).

El hecho de que dicho código no forme parte de los “prepadrones”, es decir, de la base de datos que el Ayuntamiento prevé poner a disposición de la empresa adjudicataria para la prestación del servicio, podría ser un indicio de que la atribución del código alfanumérico que debe permitir la identificación unívoca de las personas usuarias del servicio, así como la vinculación de este código a las etiquetas RFID y llaveros electrónicos, correspondería a la empresa adjudicataria.

De ser así, facilitar a la empresa adjudicataria la dirección del domicilio o establecimiento comercial, información que permite identificar indirectamente a las personas usuarias del servicio, resultaría justificado, dado que de lo contrario la empresa no podría llevar a cabo la actividad por cuenta del Ayuntamiento.

Por el contrario, en caso de que esta tarea la lleve a cabo el propio Ayuntamiento, sería suficiente facilitar a la empresa adjudicataria los códigos alfanuméricos asignados.

Recuerda que, tanto desde el punto de vista del principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD) como del principio de privacidad desde el diseño y por defecto (artículo 25 RGPD), esta última opción resultaría preferible.

Tal y como puso de manifiesto esta Autoridad en el dictamen [CNS 6/2020](#) y reiteró en el dictamen [CNS 36/2020](#), la decisión de utilizar datos seudonimizados en el contexto examinado permite al Ayuntamiento (responsable) reducir los riesgos asociados al tratamiento para las personas afectadas, así como garantizar un tratamiento de datos más seguro y el cumplimiento del resto de exigencias en materia de protección de datos.

En cualquier caso, en cuanto a la determinación de los datos concretos que resulten adecuados para llevar a cabo el tratamiento por la empresa adjudicataria (u otros encargados), sería necesario disponer de información detallada sobre cada una de las funciones que tiene encomendadas y que forman parte del objeto del encargo.

IX

En la documentación enviada se recuerda que la empresa adjudicataria también pone a disposición del Ayuntamiento una aplicación para teléfonos móviles (App ciudadana) con el objetivo de establecer un canal bidireccional de comunicación entre la ciudadanía y el servicio.

Se señala que a través de esta aplicación, los usuarios podrán consultar sus datos de participación en el servicio, generar incidencias del servicio, recibir notificaciones personalizadas y generales, consultar el calendario de recogida de residuos y otra información relativa a los residuos municipales.

También se recuerda que esta aplicación es voluntaria y requiere el registro previo del usuario, que debe efectuarse facilitando el correo electrónico, momento en el que se mostrará el aviso legal de protección de datos.

En este caso, el tratamiento de la información personal de las personas usuarias de esta aplicación por parte del Ayuntamiento se fundamentaría en su consentimiento previo, base jurídica del artículo 6.1.a) del RGPD, por la que cosa nos encontraríamos ante un tratamiento de datos lícito.

Recordar sin embargo la necesidad de que el tratamiento de los datos a través de esta aplicación se lleve a cabo respetando el principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD) y garantizando una seguridad adecuada al riesgo (artículo 5.1.f) RGPD).

Respecto al aviso en materia de protección de datos, recordar que la información que se facilita a los afectados sobre el tratamiento de sus datos debe reunir los aspectos establecidos en el artículo 13 del RGPD, así como que, para el cumplimiento de esta obligación, se puede ofrecer la información por capas o niveles, tal y como dispone el artículo 11 de la LOPDDDD.

Dicho esto, sería conveniente que en las campañas informativas sobre la implementación del nuevo sistema de recogida selectiva de residuos que se puedan llevar a cabo se informase también a las personas usuarias del servicio sobre los tratamientos de datos que implicará la puesta en marcha del nuevo modelo de recogida selectiva, así como de los distintos actores implicados en el tratamiento de los datos.

X

Por último, recordar que este tipo de modelo de recogida selectiva de residuos, que permite identificar a las personas que son 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 “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 concreto, del análisis de los datos que permite generar el sistema informático empleado en la prestación del servicio (el registro de cada vaciado en el día y hora señalados y por la fracción señalada y/o el registro de cada acceso a las áreas cerradas por cada usuario, con indicación de la fecha y hora, en ambos casos, incluido el código alfanumérico asignado) junto con el resto de datos que constan en el padrón de residuos (que, en este caso, permiten la identificación indirecta de la persona usuaria a través de la dirección de la vivienda) se podría llegar a establecer las rutinas y/o las preferencias de las personas afectadas en el uso del servicio (qué residuo recicla con mayor o menor facilidad, si deposita el residuo siempre en una misma franja horaria en el caso de las áreas, etc.). Es decir, evaluar determinados aspectos de su con

En la consulta no se hace referencia a la intención de elaborar ningún perfil de conducta o comportamiento a partir de los datos de que se podría disponer a raíz de la prestación del servicio sobre las personas físicas que son usuarias.

Sin embargo, no se puede obviar que la gestión propia de la tasa justa de basura, objetivo último al que suele obedecer la implantación de un sistema de recogida selectiva de residuos como el examinado, puede comportar la elaboración de éstos perfiles de comportamiento, que pueden acabar teniendo efectos significativos, e incluso efectos jurídicos si se aplica un sistema de tasa justa o se emplean los datos obtenidos con el fin de controlar la forma en que se depositan l

Como se ha visto, en un sistema de PRP la tasa que deben satisfacer las personas usuarias del servicio de recogida selectiva de residuos se determina en función de su participación en el servicio. Se pretende, con este sistema, 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 que se llevaría a cabo midiendo las aportaciones realizadas 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 puede 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.

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 TRLR).

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 debería adecuarse a lo que establece el artículo 22 del RGPD.

En consecuencia, en este caso sería necesario articular la aplicación de posibles bonificaciones sobre la tasa de basura a la obtención previa del consentimiento explícito de las personas usuarias del servicio que puedan estar interesadas en obtener estas ventajas (artículo 22.2.a) RGPD).

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

Conclusiones

Desde el punto de vista de la protección de datos, la elección del modelo de recogida selectiva más adecuado en el municipio requiere de una evaluación de impacto relativa a la protección de datos.

Por la información de que se dispone, los tratamientos de datos personales que se deriven de la implantación del sistema de recogida selectiva de residuos para la aplicación del sistema de tasa justa podrían estar amparados en la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD al efectuarse en ejercicio de las competencias municipales en materia de recogida y gestión de residuos. Esto, siempre que se respete el principio de minimización de datos en los términos apuntados en este dictamen.

Sin embargo, a falta de previsión legal específica, la elaboración de perfiles que produzcan efectos jurídicos en la persona usuaria del servicio o que le afecten significativamente de forma similar, requiere contar con el consentimiento explícito de las personas afectadas.

El tratamiento de datos de las personas usuarias del servicio que se den de alta en la aplicación ciudadanía podría ampararse en la base jurídica del artículo 6.1.a) del RGPD relativa al consentimiento del afectado.

La participación de terceros en la implementación de este sistema requiere la formalización de un contrato de encargado del tratamiento y, en su caso, de subencargado, en los términos del artículo 28 del RGPD, así como el cumplimiento de las mismas obligaciones establecidas al respecto en la LC

Barcelona, 1 de febrero de 2022

Traducción Automática