

PD 7/2021

Informe sobre el Proyecto de Decreto sobre la producción agroalimentaria ecológica

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural en el que se pide que la Autoridad emita un informe sobre el Proyecto de Decreto sobre la producción agroalimentaria ecológica.

Analizado el Proyecto, y teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa lo siguiente.

Antecedentes

En Cataluña, la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público (Título VII, Capítulo II) reguló la producción agroalimentaria ecológica en Cataluña con el objetivo de mejorar su régimen de control y modificó la naturaleza y el régimen de funcionamiento del Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica.

La citada Ley define a los actores principales responsables del régimen de producción agroalimentaria ecológica y de su control y certificación, que son, por un lado, la autoridad competente, responsable de que los controles se realicen de acuerdo con las obligaciones establecidas por la normativa aplicable y que es el departamento competente en materia producción agroalimentaria, y, por otra parte, la autoridad de control, que es el Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica, a quien se le confiere la facultad de control y certificación de los operadores ecológicos .

El proyecto de decreto que se analiza, desarrolla y concreta el contenido de esta ley. Regula, entre otros aspectos, el régimen de intervención y control sobre la producción y el etiquetado de productos ecológicos, el Registro de Operadores/as Ecológicos/cas de Cataluña, el Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica, los derechos y deberes de los operadores y el régimen electoral del Consejo catalán de la Producción Agraria Ecológica.

Fundamentos Jurídicos

(...)

II

El Proyecto de Decreto que se somete a informe tiene por objeto (artículo 1):

a) Establecer las disposiciones necesarias para asegurar el control de la producción agroalimentaria ecológica en el marco del derecho de la Unión Europea. b) Regular el Registro de Operadores/as Ecológicos/icas de Cataluña. c) Establecer la estructura y el funcionamiento del Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica (en adelante, el Consejo) como autoridad de control de la producción agroalimentaria ecológica en Cataluña, los derechos y deberes de sus miembros y el régimen de elección de sus órganos rectores.”

Su ámbito de aplicación son los/las “operadores/as que en cualquier etapa de la producción, preparación y distribución desarrollen en el ámbito de Cataluña actividades relacionadas con los productos incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento y del Consejo, de 30 de mayo, o norma que le sustituya”.

Este Proyecto se estructura en seis capítulos:

- El capítulo 1 establece las disposiciones generales del sistema de producción ecológica y de su control y regula aspectos tales como el objeto y el ámbito de aplicación, el uso de los términos referidos a la producción ecológica, la autoridad competente, la autoridad de control y la tutela administrativa.
- El capítulo 2 se dedica al régimen de intervención y control sobre la producción y el etiquetado de productos ecológicos, y regula aspectos como la comunicación previa de inicio de actividad, el reconocimiento del inicio del período de conversión con carácter retroactivo, las exenciones a las normas de producción ecológica, el régimen de certificación, el control oficial, el control de etiquetas comerciales, la protección del uso de los términos de la producción ecológica y la retirada de la certificación.
- El capítulo 3 se dedica al Registro de Operadores/as Ecológicos/icas de Cataluña, que es el registro administrativo en el que se inscriben todos los operadores ecológicos de Cataluña sujetos al régimen de control de la producción ecológica.
- El capítulo 4 hace referencia al Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica; menciona su naturaleza y concreta sus competencias y funciones y sus miembros. Igualmente, define los órganos en los que se estructura, entre ellos la Junta Rectora, máximo órgano de gobierno de la entidad, y la persona presidenta, que ejerce su representación. También trata sobre la composición y funciones de la Comisión de Partes, del Área de Control y del Comité de Certificación, y establece el régimen presupuestario y la financiación del Consejo, que se basa principalmente en el establecimiento de un sistema de cuotas con el objetivo de garantizar su sostenimiento económico.
- El capítulo 5 recoge los derechos y deberes de los operadores.
- El capítulo 6 establece el régimen electoral del Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica en base al que se eligen los cargos electos de la Junta Rectora.

Este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que este proyecto puede tener desde el punto de vista de la protección de datos personales, entendida como “toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»)”. A estos efectos, el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD) añade que se considerará persona física

toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

En este caso, el contenido del proyecto comporta el tratamiento tanto de operadores que tengan la condición de persona física como de personas que puedan actuar en representación de algún operador. A estos datos les será de aplicación la normativa de protección de datos personales.

Queda fuera del objeto de este informe cualquier aspecto que no afecte a los datos personales, tales como el tratamiento de datos de operadores que no tengan la condición de personas físicas.

III

El capítulo 3 se dedica al Registro de Operadores/as Ecológicos/icas de Cataluña. El artículo 14 dispone:

“El Registro de Operadores/as Ecológicos/icas de Cataluña (en adelante, el Registro) es un registro de carácter administrativo adscrito al departamento competente en materia de producción agroalimentaria ecológica que es gestionado por el Consejo y en el que se inscriben todas las personas operadoras de producción agroalimentaria ecológica de Cataluña a las que hace referencia el artículo 6.1.”

El artículo 17 establece los datos a inscribir en el Registro, que comprenden, entre otros, datos generales de la persona titular (apellidos y nombre o razón social, número o código de identificación fiscal (NIF), dirección, código postal, municipio, teléfono y dirección electrónica y, en su caso, del/de su/su representante legal), y otros datos vinculados a la actividad y al grupo de operadores de que se trate.

Desde el punto de vista de la protección de datos personales, el tratamiento de estos datos debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (artículo 5.1.a) RGPD). En este sentido, el artículo 6.1 del RGPD dispone que para llevar a cabo un tratamiento es necesario contar con una base jurídica que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias, como ahora que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento” (letra e).

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1.e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

El Registro de Operadores/as Ecológicos/icas de Cataluña, es gestionado por el Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica (en adelante CCPAE) En este sentido, la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, en el Título VII, Capítulo II, subsección segunda, en concreto, el artículo 183, dispone lo siguiente:

“El Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica es una corporación de derecho público con personalidad jurídica propia, autonomía económica y plena capacidad de obrar en el ejercicio de sus competencias. Está sujeto, con carácter general, al derecho privado, salvo las actuaciones que impliquen el ejercicio de funciones o potestades públicas, en las que queda sujeto al derecho administrativo.”

El artículo 184 prevé entre sus competencias, gestionar los registros, control y certificación de la producción agroalimentaria ecológica de acuerdo con la normativa sobre producción y etiquetado de los productos agroalimentarios ecológicos, proponer la redacción y modificaciones del reglamento de régimen interno, confeccionar las estadísticas de producción, elaboración, comercialización de los productos certificados y todo el resto de informaciones que le sean requeridas, y presentarlas al departamento competente en materia agroalimentaria para su conocimiento.

En concreto, la gestión del registro debe considerarse, tal y como reconoce el artículo 23.b) del Proyecto, como una función pública. Teniendo en cuenta esto, la base jurídica que habilitaría al CCPAE para la inscripción de los datos de los operadores en el registro se deriva de las previsiones contenidas en el artículo 27 de la Ley 2/2014, de 27 de noviembre, de medidas de estímulo y desarrollo del sector público, que regula el marco jurídico del CCPAE en relación con el artículo 6.1.e) RGPD.

Asimismo, cabe recordar que el tratamiento de estos datos debe adecuarse, entre otros, a los principios de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD) y minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD).

Según estos principios, los datos personales deben ser recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, no siendo posible su tratamiento posterior de forma incompatible con estos fines (limitación de la finalidad), y deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo que es necesario para alcanzar estos fines que justifiquen su tratamiento (minimización de datos).

En este caso, el tratamiento de estos datos que se prevé en el Proyecto puede considerarse adecuado a la normativa de protección de datos en la medida en que se limita a los datos personales que se detallan en el artículo 17 y que su utilización se limite al cumplimiento de la obligación de inscribir a todas las personas operadoras de producción agroalimentaria ecológica de Cataluña.

Pero más allá de la inscripción, el proyecto regula también la publicación de determinada información que consta en ella.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 34.6 del Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo (aplicable a partir del uno de enero de 2021), prevé la publicidad de determinada información. Así, dispone lo siguiente:

“Los Estados miembros mantendrán listas actualizadas con los números y direcciones de los operadores y grupos de operadores que hayan notificado sus actividades de conformidad con el apartado 1 y harán pública de forma adecuada, incluido mediante enlaces a un único sitio web, una lista completa de estos datos, junto con la información relativa a los certificados proporcionados a dichos operadores y grupos de operadores conforme al artículo 35, apartado 1. A la hora de su cumplimiento, los Estados miembros observarán los requisitos en materia de protección de datos personales de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo (1).”

Así pues, el artículo 34.6 del Reglamento (UE) 2018/848, en relación con el artículo 6.1.e) RGPD habilitaría esta publicación.

En este caso, en cuanto a la publicidad de los datos inscritos en el Registro, el artículo 20 del Proyecto dispone que “Tienen la consideración de datos públicos inscritos en el Registro el nombre o la razón social de los/las operadores/as, el domicilio, las actividades inscritas en el Registro, los productos y el período de validez del certificado, y, en el caso de operadores/as productores/as agrícolas, los cultivos, y, en el caso de operadores/as productores/as ganaderos/as, también las especies animales.”

De entrada, se valora positivamente que el artículo 20 especifique cuáles son los datos personales contenidos en el registro que serán públicos, y los limite a los datos personales de nombre y domicilio, quedando excluidos el resto de datos personales contenidos en los documentos que presentan los operadores y productores como, por ejemplo, el teléfono o la dirección de correo electrónico. Ahora bien, y en línea con lo que establece el artículo 34.6 mencionado, parece que la publicación debe abarcar también a información de los certificados de los que disponen. En caso de que esto sea así, sería bueno que el Decreto lo previera de manera expresa.

Por otra parte, en lo que se refiere al sistema de consulta en el Registro, y teniendo en cuenta el principio de minimización, parecería más adecuado a la normativa de protección de datos personales, de acuerdo con el mandato del mismo artículo 34.6, hacer posible la consulta individualizada de si un determinado operador figura en la lista, sin necesidad de publicar la lista completa. En la medida en que esto permitiera alcanzar igualmente la finalidad perseguida con la publicación (en principio, comprobar si un determinado operador figura inscrito o no y de qué certificado dispone) habría que implantar este sistema (art. 5.1.c) RGPD).

IV

El artículo 52 del Proyecto regula el censo electoral, en los siguientes términos:

“52.1 Con el fin de determinar el número y la identidad de los/las electores/as con derecho a voto, el Consejo elaborará el censo electoral, de acuerdo con los siguientes datos de los/las operadores/as: a) Nombre y apellidos o razón social, y representante legal, en su caso. b) Domicilio. d) Sección del censo. En caso de ejercer más de una actividad, el operador/a únicamente constará en la sección del censo correspondiente a su actividad principal.

52.2 A los efectos previstos en el apartado anterior, el censo se divide en las secciones siguientes: a) Sección de operadores/as productores/as donde figuran los/las operadores/as cuya actividad principal/es es la producción primaria. b) Sección de operadores/as elaboradores/as donde figuran los/las operadores/as cuya actividad principal/es es la preparación. d) Sección de operadores/as distribuidores/as donde figuran los/las operadores/as cuya actividad principal/es es la distribución y otras actividades sujetas al sistema de control 52.3 En un plazo de ocho días posterior a la fecha de convocatoria, el censo provisional debe ser objeto de exposición pública en la sede del Consejo, en el tablero electrónico del Departamento competente en materia de agricultura y ganadería y en la sede electrónica del Consejo, por un plazo de quince días.

52.4 Se pueden presentar reclamaciones en relación con el censo ante el Consejo durante el período de exposición pública, que tendrán que ser resueltas por el propio Consejo. El plazo máximo para resolver será de quince días naturales a contar desde el día de finalización de la exposición pública del censo.

52.5 En el plazo de dos días después de que se hayan dictado las resoluciones sobre las reclamaciones, la Junta Electoral debe dar publicidad al censo definitivo en los mismos lugares donde se publicó el censo provisional.”

En cuanto a los datos de carácter personal que figuran en el censo, el artículo 53 del Proyecto dispone:

“1 Los datos personales que figuran en el censo sólo pueden ser utilizados por las entidades a las que hace referencia este Decreto y únicamente para las elecciones. La publicidad de los datos personales se limita a los lugares establecidos y en la forma y durante el tiempo necesarios para que los/las electores/as puedan comprobarlos, y, en su caso, rectificarlos.

2 Se facilitará copia en soporte informático del censo a los/las candidatos/as. Este censo sólo se puede utilizar con la finalidad de la propaganda electoral de los/las candidatos/as y no se puede hacer ningún otro uso.”

De acuerdo con el artículo 183.7 de la Ley 2/20147 de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público.

“La constitución, estructura y funcionamiento del Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica deben basarse en los siguientes principios: a) Representación democrática. b) Representatividad de los intereses económicos de los distintos sectores que lo integran. c) Autonomía en la gestión y organización de los procesos electorales de elección de sus órganos rectores.”

Según lo expuesto la elección del CCPAE, como corporación de derecho público a quien se encarga determinadas funciones públicas, debe respetar el principio de representación democrática. Y esto debe lograrse a través de un sistema de elecciones para escoger los cargos del órgano de gobierno del Consejo, que comporta la necesidad de que las personas que se quieren presentar puedan hacer llegar sus candidaturas y propuestas a los miembros del CCPAE.

El acceso a datos de los operadores (personas electoras) durante los procesos electorales, encontraría su justificación en la garantía de las facultades que la normativa aplicable al proceso en cuestión reconoce a las personas candidatas durante el proceso electoral, entre ellas llevar a cabo la campaña electoral, incluido el envío de propaganda electoral. Por tanto, está justificado la posibilidad de que las candidaturas obtengan una copia del censo electoral con fines electorales.

En este caso, de acuerdo con el principio de minimización de los datos personales (art, 5.1.c) RGPD) cabe recordar que la información personal que debe entregarse a las candidaturas comprende únicamente el nombre y apellidos del elector , el domicilio, entendiéndose por domicilio la dirección postal, y la sección donde está inscrito, pero no otros datos de los que pueda disponer el Consejo (por ejemplo, dirección electrónica, DNI), cuya revelación podría tener un mayor impacto sobre la privacidad de las personas afectadas.

Por otra parte, se valora positivamente la concreción de la finalidad recogida en el artículo 53.2 del Proyecto para recabar a las candidaturas que dicha información sólo puede utilizarse para la finalidad específica para la que se ha entregado, esto es su utilización

durante el proceso electoral "con el fin de la propaganda electoral de los/las candidatos/as y no se puede hacer ningún otro uso." (artículo 5.1.b) RGPD, relativo al principio de limitación de la finalidad).

Ahora bien, al margen de lo expuesto, se recomienda valorar otras vías para facilitar esta información que sean menos intrusivas como, por ejemplo, que el propio Consejo haga llegar a las personas electoras la información sobre los candidatos. Esto, aparte de que implicaría menos costes, desde el punto de vista de la derecha la protección de datos reduce los riesgos que se derivan, especialmente, si, tal y como se ha recomendado anteriormente, se implanta un sistema de consulta de la lista que no implique la obtención masiva de los datos de todos los operadores, sino sólo de aquellos respecto de los que se realice una consulta concreta.

V

A lo largo del texto del Proyecto de Decreto, se hace referencia a la tramitación electrónica del procedimiento.

Así, por ejemplo, el artículo 6.2 del Proyecto dispone que "la comunicación de inicio de actividad debe presentarse telemáticamente en la sede electrónica del Consejo." El artículo 8.2 prevé que "el operador debe solicitar la autorización de forma telemática en la sede electrónica de la Generalidad, a la que se puede acceder desde la web del departamento competente en materia de agricultura".

En este punto, desde la vertiente de la protección de datos, el Departamento deberá tener en cuenta las previsiones del artículo 15 de la Ley 29/2010, que establece una serie de criterios que deben tenerse en cuenta en la hora de incorporar los medios electrónicos en la actuación del sector público, especialmente, "el impacto de la incorporación de los medios electrónicos en la seguridad de la documentación y la información y los datos de carácter personal que contienen" (apartado de).

El artículo 5.1.f) del RGPD, relativo al principio de integridad y confidencialidad, dispone lo siguiente:

"Las datos personales serán tratadas de tal modo que se garantice una seguridad adecuada de las datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas. "

De acuerdo con este principio, es necesario implementar medidas técnicas y organizativas adecuadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo que comporta el tratamiento de la información personal previsto en el Proyecto, teniendo en cuenta el estado de la técnica, los costes de aplicación y naturaleza, alcance, contexto y finalidades del tratamiento, así como los riesgos de probabilidad y gravedad variables para los derechos y libertades de las personas físicas afectadas (artículos 24 y 32 RGPD).

Sobre la adopción de estas medidas, apuntar que el RGPD establece un modelo de seguridad que se fundamenta en la necesidad de una evaluación de riesgos previa por parte del responsable para determinar cuáles son los riesgos que se prevé objetivamente que pueda generar el tratamiento y, a partir de ahí, determinar e implementar las medidas de seguridad adecuadas para hacerle frente.

Recordar que la aplicación de estas medidas estará marcada por los criterios establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad, aprobado por Real Decreto 3/2010, de 8 de enero.

En este sentido, la LOPDDDD dispone que:

“Disposición adicional primera. Medidas de seguridad en el ámbito del sector público.

1. El Esquema Nacional de Seguridad incluirá las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos de carácter personal, para evitar su pérdida, alteración o acceso no autorizado, adaptando los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de las datos a lo establecido en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2016/679.

2. Los responsables enumerados en el artículo 77.1 de esta ley orgánica deberán aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, así como impulsar un grado de implementación de medidas equivalentes en las empresas o fundaciones vinculadas a los mismos sujetos al Derecho privado. En los casos en los que un tercero preste un servicio en régimen de concesión, encomienda de gestión o contrato, las medidas de seguridad se corresponderán con las de la Administración pública de origen y se ajustarán al Esquema Nacional de Seguridad.”

Entre los responsables del tratamiento incluidos en el artículo 77.1 del LOPDDDD, al que expresamente hace referencia esta DA1a, se encuentran las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las administraciones públicas, así como las corporaciones de derecho público cuando las finalidades del tratamiento se relacionan con el ejercicio de potestades de derecho público, entre otros.

Por tanto, habrá que aplicar las medidas de seguridad establecidas en el Esquema Nacional de Seguridad en el tratamiento de la documentación a que se refiere el Proyecto.

Conclusión

Examinado el proyecto de decreto sobre la producción agroalimentaria ecológica podría considerarse adecuado a las previsiones establecidas en la normativa sobre protección de datos de carácter personal, sin perjuicio de las consideraciones hechas en este informe.

Barcelona, 23 de julio de 2021