

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre el tractament de dades personals en la creació i gestió d'una àrea de promoció econòmica urbana

Ref. CNS 33/2024

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta formulada per la Delegada de Protecció de Dades d'un Ajuntament en què es plantegen diverses preguntes relacionades amb el tractament de dades personals en la creació i gestió d'una àrea de promoció econòmica urbana (en endavant, APEU).

En síntesi, les qüestions plantejades són:

1. Si l'Ajuntament està legitimat per cedir les dades personals identificatives i de contacte sol·licitades per la Unió de Botiguers i Comerciants promotora de la creació de l'APEU (en endavant, entitat promotora), amb la finalitat d'informar de la iniciativa a les persones afectades, tant abans de presentar el projecte (fase 1) com abans de la seva votació (fase 2), sobre la base jurídica de l'interès legítim de l'article 6.1.f) del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), i d'acord amb la Disposició addicional desena de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD).
2. Si l'Ajuntament està legitimat per cedir les mateixes dades personals a una altra entitat, diferent de la promotora, amb la finalitat que els puguin traslladar la seva opinió.
3. Si l'Ajuntament està legitimat per cedir aquestes dades a l'entitat gestora de l'APEU quan es comunica un canvi, alta o baixa de titularitat o d'activitat en un dels locals situats dins l'APEU, amb la finalitat d'informar la nova persona titular de les obligacions que ha d'assumir, sobre la base de l'interès legítim de l'article 6.1.f) de l'RGPD.
4. Si l'Ajuntament està legitimat per cedir aquestes dades a l'entitat gestora de l'APEU quan es comunica un canvi, alta o baixa de titularitat o d'activitat en un dels locals situats dins l'APEU, amb la finalitat de recaptar les quotes, sobre la base del compliment d'una obligació legal de l'article 6.1.c) de l'RGPD.
5. Si l'entitat gestora de l'APEU pot cedir les dades de les persones titulars del dret de possessió dels locals ubicats a l'APEU a l'ORGT mitjançant un contracte d'encarregat del tractament per tal que aquest últim recapti la quota en via executiva.

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.

Fonaments de dret

I

(...)

II

Al municipi es pretén crear una APEU per modernitzar, innovar i promocionar determinades zones urbanes del municipi i millorar la qualitat de l'entorn urbà per mitjà d'actuacions sostenibles, consolidar un model de ciutat compacta, complexa, cohesionada i mediambientalment sostenible, i incrementar l'activitat entre empreses tot afavorint la creació d'ocupació.

La creació i gestió de l'APEU, que es realitza en el context d'un sistema de col·laboració públic-privat entre l'administració local i una entitat privada creada a tal efecte (article 1.2 Llei 15/2020, de 22 de desembre, de les àrees de promoció econòmica urbana), implica una sèrie de tractaments de dades en relació amb les persones titulars del dret de possessió dels locals situats a la zona delimitada.

En aquest context, la present consulta versa, principalment, sobre la comunicació de dades identificatives i de contacte de les persones titulars del dret de possessió dels locals inclosos dins de l'àmbit de la futura APEU des de l'Ajuntament consultant vers l'entitat promotora i, un cop constituïda l'APEU, des de l'Ajuntament vers la seva entitat gestora, així com també des d'aquesta entitat gestora vers l'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona (en endavant, ORGT).

D'acord amb el Codi de dret civil català i tenint en compte la normativa sectorial aplicable al cas (Llei 15/2020, ja citada), cal entendre per titulars del dret de possessió als efectes que interessin, per una banda, la persona titular de l'activitat econòmica que té lloc en un local ubicat dins la futura APEU i, per l'altra, la persona propietària del dit local en cas de no haver-hi activitat econòmica.

L'RGPD defineix les dades personals com "toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»). Se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona" (article 4.1)).

Queden excloses de l'àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades les dades relatives a persones jurídiques, tal com especifica el mateix RGPD en establir que "la protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto" (considerant 14). Ara bé, sí s'ha d'entendre que queden incloses dins d'aquest àmbit de protecció les dades relatives a empresaris individuals i de professionals liberals.

Vist això, cal tenir en compte que una eventual comunicació de dades de les persones jurídiques titulars del dret de possessió d'un local inclòs en la futura APEU (perquè en siguin propietàries o bé perquè hi duguin a terme una activitat econòmica) no plantejaria inconvenients des de la perspectiva de la protecció de dades, en la mesura que aquesta informació restaria exclosa del seu àmbit de protecció.

Pel que fa a aquesta comunicació de dades però en relació amb les persones físiques titulars del dret de possessió dels dits locals, el tractament haurà d'adequar-se a les previsions de l'RGPD i de l'LOPDGDD. També quan es tracti, si escau, de dades relatives a persones físiques que prestin els seus serveis en persones jurídiques titulars del dret de possessió.

En concret, i entre d'altres, s'haurà de respectar el principi de licitud de les dades (article 5.1.a) RGPD), d'acord amb el qual tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en la relació amb la persona afectada.

L'article 6.1 de l'RGPD regula les bases jurídiques en les que pot fonamentar-se el tractament de dades personals, en els termes següents:

"1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

- a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;
- b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;
- c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;
- d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;
- e) 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;
- f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones."

Assenyalar, en aquest punt, que aquestes bases jurídiques no mantenen entre sí cap relació de prioritat o prelación. Per tant, cal tenir en consideració que el tractament de dades personals ha de tenir, per ser lícit, una base jurídica, la qual pot ser el consentiment de les persones afectades o bé qualsevol altra de les bases jurídiques indicades en aquest article 6.1 de l'RGPD.

Així es desprèn clarament del considerant 40 de l'RGPD en establir que "para que el tratamiento sea lícito, los datos personales deben ser tratados con el consentimiento del interesado o sobre alguna otra base legítima establecida conforme a Derecho, ya sea en el presente Reglamento o en virtud de otro Derecho de la Unión o de los Estados miembros a que se refiera el presente Reglamento, incluida la necesidad de cumplir la obligación legal aplicable al responsable del tratamiento o la necesidad de ejecutar un contrato en el que sea

parte el interesado o con objeto de tomar medidas a instancia del interesado con anterioridad a la conclusión de un contrato.”

Als efectes d'examinar la base jurídica que podria resultar d'aplicació en el cas examinat, cal tenir present que la consulta es refereix a diverses comunicacions de dades que responen a finalitats diferents. Això fa necessari dur a terme una anàlisi, separada, de cada possible escenari a què s'hi fa esment.

III

L'Ajuntament planteja, en primer lloc, una possible comunicació de les dades identificatives i de contacte (nom i cognoms o raó social, NIF o CIF, adreça postal, correu electrònic i telèfon) de les persones físiques propietàries dels locals buits i dels locals ocupats, així com també de les que hi exerceixen una activitat econòmica, vers l'entitat que és promotora de la creació de l'APEU, amb la finalitat de poder contactar-hi a efectes d'informar-los sobre la iniciativa en qüestió (en què consisteix i les conseqüències que se'n deriven en cas d'aprovar-se finalment).

En cas que el titular del dret de possessió sigui una persona jurídica, també es planteja la comunicació de les dades identificatives d'una persona física de contacte.

L'article 6.c) de la Llei 15/2020, del 22 de desembre, de les àrees de promoció econòmica urbana, estableix expressament una habilitació per a la comunicació de dades personals des de l'Ajuntament vers les entitats promotores d'una APEU en els termes següents:

“El projecte per a la delimitació d'una àrea de promoció econòmica urbana ha d'incloure, com a mínim, els elements següents:

(...)

c) El plànol a escala en què s'identifiqui la delimitació de l'àrea de promoció econòmica urbana i es localitzin els locals amb indicació de la superfície construïda de cadascun d'ells, i en què es detallin els locals inclosos i els no inclosos a l'àrea d'acord amb el que estableix l'article 5; la identificació de les persones titulars del dret de possessió dels locals, amb llur nom o raó social, número d'identificació fiscal i domicili de l'establiment del qual és titular del dret de possessió a la zona; i la indicació de la superfície construïda cadastral que representa cada una de les persones titulars del dret de possessió dels locals inclosos, calculada d'acord amb l'article 7. A aquests efectes, l'ajuntament ha de facilitar les dades de què disposi, amb la finalitat de completar el projecte.”

El legislador ha previst, doncs, la possibilitat de lliurar a l'entitat promotora d'una APEU les dades identificatives i de contacte, limitades al domicili del local, de les persones titulars del dret de possessió d'un local afectat per la futura creació d'una APEU, la qual cosa abastaria les relatives a persones físiques, si bé limitada a una finalitat concreta com és l'elaboració per part de l'entitat promotora del projecte de delimitació de l'APEU en els termes que exigeix la Llei 15/2020.

La petició de l'entitat promotora en el present cas no respon a la finalitat esmentada i, en tot cas, abasta més dades de contacte de les relatives al domicili del local com són l'adreça postal, el telèfon i l'adreça de correu electrònic de la persona titular del dret de possessió (o d'una persona física de contacte, en cas de ser una persona jurídica la titular), per la qual cosa cal entendre que la comunicació pretesa no podria emparar-se en la base jurídica de

l'article 6.1.c) de l'RGPD, relativa al compliment d'una obligació legal per part del responsable del tractament (l'obligació de l'ajuntament de comunicar certa informació personal a l'entitat promotora).

En la consulta es refereix específicament a la possibilitat de fonamentar tal comunicació en la base jurídica de l'article 6.1.f) de l'RGPD, relativa a què el tractament és necessari per satisfer un interès legítim perseguit, en aquest cas, per l'entitat promotora.

Si bé les administracions públiques no poden fonamentar els tractaments de dades que duen a terme en la satisfacció, per part d'aquestes (responsables del tractament), d'interessos legítims (article 6.1.f) RGPD in fine), l'LOPDGDD ha previst expressament que aquesta base jurídica si pot aplicar-se quan l'administració aprecii un interès legítim que prevalgui sobre els drets i els interessos dels afectats per part del subjecte sol·licitant de les dades qui no ha de tenir consideració d'autoritat pública, com succeeix en el present cas (Disposició addicional 10a).

Ara bé, l'aplicació d'aquesta base jurídica no és automàtica. La mateixa LOPDGDD, així com l'article 6.1.f) de l'RGPD i, particularment, el seu considerant 47 posen l'accent en la necessitat d'efectuar sempre una ponderació en cada cas concret per poder determinar la prevalença o no de l'interès legítim ("una evaluación meticulosa, inclusive si un interesado puede prever de forma razonable, en el momento y en el contexto de la recogida de datos personales, que pueda producirse el tratamiento con tal fin").

Per tant, un cop identificada l'existència d'un interès legítim perseguit pel tercer, caldria efectuar una ponderació d'interessos que determini si el dit interès legítim és prevalent sobre els interessos, els drets o les llibertats fonamentals de les persones afectades i, per tant, base suficient per a la realització del tractament en qüestió.

Val a dir que en aquesta ponderació que requereix l'aplicació de l'article 6.1.f) de l'RGPD es poden tenir en compte els criteris definits pel Grup de Treball de l'Article 29 (GT 29), que va analitzar l'aplicació de l'interès legítim en el "Dictamen 06/2014 sobre el concepte d'interès legítim del responsable del tractament de les dades en virtut de l'article 7 de la Directiva 95/46/CE". En concret, caldria tenir en consideració l'interès legítim de l'entitat promotora, l'impacte del tractament sobre les persones afectades i, finalment, les garanties addicionals que s'apliquin al tractament.

En la consulta s'identifiquen els motius pels quals l'entitat promotora sol·licita les dades personals que podrien portar a considerar l'existència d'un interès legítim per part d'aquesta entitat en el present cas.

Així, es fa avinent que volen "poder-se posar en contacte amb persones físiques i jurídiques propietaris i posseïdors de locals ubicats dins l'APEU per informar-los de la iniciativa que s'està duent a terme, en què consisteix i les conseqüències que suposarà per ells en cas que s'aprovi, ja que d'aprovar-se definitivament l'APEU, comportarà una sèrie d'obligacions per a tots els posseïdors, hi votin a favor o no o formin part de l'entitat gestora o no". En aquest sentit, s'apunta que d'acord amb la Llei 15/2020 "tots els titulars del dret de possessió dels locals ubicats dins d'aquest àmbit geogràfic hauran de satisfer obligatòriament una quota en concepte de prestació patrimonial de caràcter públic no tributari", motiu pel qual consideren que és "del tot imprescindible poder-se posar en contacte amb els posseïdors dels locals a efectes de poder-los informar d'aquesta iniciativa

tant desconeguda per la població, atès que actualment no existeix cap àrea d'aquestes en tot Catalunya.”

Al seu torn, justifiquen la necessitat de comptar també amb les dades dels propietaris dels locals perquè “es pot donar el cas que actualment un local tingui un posseïdor no propietari i que d'aquí un temps, qui estava ostentant la possessió deixa de fer-ho i el propietari que fins llavors no es veia afectat per l'APEU passarà a ser també posseïdor i per tant haurà d'assumir aquelles obligacions derivades d'aquest projecte”.

Ara bé, un cop identificada la possible concurrència d'un interès legítim per part de l'entitat promotora, des de la perspectiva de la ponderació necessària, cal identificar també l'impacte i les conseqüències que el tractament podria suposar per a les persones afectades.

A la vista dels factors que esmenta el GT 29, caldria tenir en compte d'entrada la naturalesa de les dades tractades. En aquest sentit, el tractament afectaria a dades identificatives i de contacte. No afectaria, per tant, dades de categories especials a què fa esment l'article 9.1 de l'RGPD.

El GT 29 també té en compte “la manera en la que se tratan los datos, por ejemplo, si los datos se han revelado al público o se han puesto de otra manera a disposición de un gran número de personas (...)”, circumstàncies que no es donarien en el present cas.

Així mateix, convé tenir en compte un altre dels factors apuntats pel GT 29, com són “las expectativas razonables del interesado, especialmente en relación con el uso y la revelación de los datos en el contexto pertinente”.

A efectes de ponderació, caldria valorar si el tractament pot suposar una intromissió innecessària en els drets o la privacitat dels afectats. I, en aquest sentit, val a dir que en el cas concret concorrerien diferents elements que podrien portar a entendre que aquest aniria més enllà de les expectatives raonables de la persona afectada, particularment pel que fa a les persones propietàries.

Per una banda, caldria tenir en compte la font origen de les dades i el seu encaix amb el principi de limitació de la finalitat de les dades (article 5.1.b) RGPD). Com ve fent avinent aquesta Autoritat (per exemple, en el dictamen [CNS 51/2020](#), entre d'altres), no és suficient amb que concorri una base jurídica per a poder comunicar les dades personals, sinó que, per tal de considerar-la lícita, és necessari que la finalitat del tractament a què es destinaran les dades resulti compatible amb la finalitat per a la qual es varen recollir inicialment.

En el cas de les persones propietàries s'assenyala per una banda l'ús del padró de l'impost sobre béns immobles (IBI).

Cal recordar que l'Ajuntament gestiona l'IBI a partir de la informació continguda en el cadastre immobiliari, així com la resta de documents sobre les variacions elaborats a l'efecte per la Direcció General del Cadastre, tal i com estableix l'article 77.5 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

Cal tenir present que la Llei del cadastre immobiliari (Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març) estableix un règim específic d'accés a les dades cadastrals que pot habilitar determinats tractaments de dades per les administracions públiques. En concret, l'article 53.2.a) d'aquesta Llei disposa que poden accedir a la informació cadastral protegida, sense

que calgui consentiment de l'afectat, "los órganos de la Administración General del Estado y de las demás Administraciones públicas territoriales, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, con las limitaciones derivadas de los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad."

És a dir, la Llei del cadastre pot habilitar un canvi de finalitat pel que fa al tractament de dades protegides del cadastre per part de l'Ajuntament sempre que sigui necessari per a l'exercici de competències municipals que puguin requerir, per al seu compliment, el tractament de dades del Cadastre, i es respectin els principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat a què es refereix la Llei del Cadastre. Ara bé, en aquest cas no és l'Ajuntament qui pretén emprar les dades de l'IBI per informar de la iniciativa a les persones que es podrien veure afectades per la creació de l'APEU.

Per altra banda, s'assenyala l'ús del gestor electrònic d'expedients a efectes de localitzar les dades de contacte relatives al telèfon i adreça de correu electrònic que les persones propietàries dels locals hagin pogut facilitar en el algun moment a l'Ajuntament en relació amb qualsevol possible tràmit efectuat davant aquesta administració.

La recepció d'una comunicació provinent d'una entitat privada, com és la promotora, respecte la qual les persones propietàries no mantenen cap tipus de relació prèvia a partir de les dades que aquestes hagin pogut facilitar a l'Ajuntament per a la realització d'una actuació administrativa concreta i, per tant, amb una finalitat molt concreta no vinculada a l'objecte de la comunicació aniria més enllà de les expectatives raonables que aquestes persones podrien tenir sobre el tractament de les seves dades.

Aquesta argumentació podria ser qüestionable pel que fa a les persones físiques que exerceixen una activitat econòmica en algun dels locals que es vegin afectats per la determinació de l'APEU o respecte la persona de contacte d'una persona jurídica que exerceix l'activitat, atès que en aquest cas podria sostenir-se que l'entitat promotora, que és la Unió de Botiguers i Comerciants, no els hi resultaria del tot aliena. Ara bé, no es pot obviar que el fet que no hi estiguin associats podria entendre's com un indicatiu de la seva voluntat de no rebre cap comunicació per part d'aquesta entitat malgrat el seu possible interès.

A la vista del col·lectiu afectat podria plantejar-se si la comunicació podria fonamentar-se en l'article 19 de l'LOPDGDD, el qual estableix una presumpció d'existència de la base jurídica de l'interès legítim de l'article 6.1.f) de l'RGPD en el tractament de les dades personals de contacte de les persones físiques que prestin serveis en una persona jurídica (apartat 1) i d'empresaris individuals i professionals liberals (apartat 2) per part també de les administracions públiques (apartat 3).

Ara bé, aquesta presumpció operaria sempre que es donin els requisits que el mateix article 19 regula: que la comunicació compregui únicament les dades de contacte necessàries per a la localització professional de les persones afectades; que tingui per finalitat mantenir relacions de qualsevol índole amb la persona jurídica en què l'afectat presta els seus serveis o bé, en el cas d'empresaris individuals, adreçar-s'hi en el marc de la seva activitat empresarial (no per entaular-hi una relació com a persones físiques); i que s'emmarqui en l'exercici de les competències atribuïdes a l'administració per l'ordenament jurídic. Essent aquest darrer aspecte més controvertit en el present cas, doncs l'enviament de la informació no provindria de l'Ajuntament en exercici de llurs funcions públiques.

Això, a banda d'adequar-se al principi de limitació de la finalitat, al qual tampoc semblaria ajustar-se. En aquest sentit, la consulta apunta que la font més fiable per extreure la informació relativa a aquestes persones seria el padró de la taxa d'escombraries comercial i la comunicació pretesa no té relació amb la prestació d'aquest servei. A més, cal tenir en compte que l'Ajuntament no és el responsable del tractament, atès que, segons manifesta, té delegada la prestació d'aquest servei al Consell comarcal (la petició hauria d'adreçar-se a aquesta administració, si bé pels motius exposats i pels que s'exposaran no sembla que la comunicació tampoc comptés amb base jurídica suficient).

En aquest punt, cal tenir en compte que el mateix legislador ja ha previst mecanismes per garantir que les persones titulars del dret de possessió dels locals que es vegin afectats per la futura APEU tinguin coneixement del projecte i de les conseqüències que se'n deriven amb anterioritat a la creació de l'APEU. Precisament la finalitat per a la qual l'entitat promotora demanaria les dades.

En concret, l'article 10.1 de la Llei 15/2020 disposa que “un cop aprovat inicialment el projecte, l'ajuntament, en el termini de set dies, ha de sotmetre el projecte a informació pública, com a mínim en el web de l'ajuntament, durant el període d'un mes, amb notificació individual i fefaent a cadascuna de les persones titulars del dret de possessió dels locals de la zona delimitada en el projecte presentat” (lletra b)).

El mateix article 10.1 de la Llei 15/2020 preveu que “un cop finalitzat el termini d'informació pública, i rebudes les al·legacions, el grup de treball ha de valorar les al·legacions presentades i s'ha de pronunciar expressament sobre la idoneïtat i l'encaix de les actuacions previstes en l'àrea de promoció econòmica urbana, i, si escau, ha de proposar un text refós del projecte” (lletra d)). I que “el projecte de delimitació de l'àrea de promoció econòmica urbana a què es refereix l'article 6, una vegada ha estat acordat pel grup de treball, s'ha de sotmetre a la votació de totes les persones titulars del dret de possessió dels locals que, d'acord amb l'article 5.2, formen part de l'àrea delimitada” (lletra e)).

En relació amb la votació, l'article 10.1.f) disposa que “la convocatòria per a la votació s'ha de notificar de manera individual i fefaent a cadascuna de les persones titulars del dret de possessió esmentades en la lletra e). La comunicació s'ha de fer amb una antelació mínima de quinze dies respecte de la data de votació acordada, i ha d'indicar: El lloc web de l'ajuntament en què s'hagi inserit el text íntegre del projecte. (...)”

El legislador, per tant, imposa a l'Ajuntament l'obligació d'informar sobre la possible creació de l'APEU i de les seves conseqüències a les persones afectades amb antelació suficient a la votació que ha de, si escau, ratificar el projecte. Per tant, és l'Ajuntament qui està legitimat per dur a terme el tractament de les dades personals que a tal efecte resultin pertinents i necessàries.

Vist això, l'actuació pretesa per l'entitat promotora caldria entendre-la com una campanya informativa i per assolir aquesta finalitat val a dir que existeixen mitjans que resulten, des de la vessant de la protecció de dades, menys intrusius per al dret a la protecció de dades de les persones afectades. A tall d'exemple, podrien emprar-se cartells, pancartes, tríptics, punts informatius mòbils, etc.

Recordar que l'aplicació del principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD) ha de portar necessàriament a tractar les mínimes dades necessàries per al compliment de la finalitat pretesa o, el que és el mateix, a realitzar únicament els tractaments de dades que

resultin necessaris o proporcionats en atenció a la finalitat que els motiva. D'aquesta manera, si la finalitat perseguida en un determinat context pot ser assolida sense necessitat de dur a terme un tractament de dades personals, sense veure's per això alterada o perjudicada aquesta finalitat, hauria d'optar-se necessàriament per aquesta possibilitat, atès que el tractament de dades de caràcter personal suposa, tal com consagra el Tribunal Constitucional en llur Sentència 292/2000, de 30 de novembre, una limitació del dret de l'afectat a disposar de la informació referida a la seva persona (FJ 7).

Per tot plegat, des de la perspectiva de la protecció de dades, caldria concloure que la comunicació pretesa no tindria suficient base jurídica en les previsions de l'article 6.1.f) de l'RGPD, relativa a l'interès legítim perseguit per l'entitat promotora, en no resultar prou justificat que aquest interès hagués de prevaldre sobre el dret de les persones afectades.

IV

En segon terme, l'Ajuntament planteja la possibilitat d'efectuar aquesta mateixa comunicació de dades a l'entitat promotora si bé un cop s'ha presentat el projecte de l'APEU, és a dir, mentre aquest s'estigui tramitant.

En concret, es fa esment a la potestat de l'Ajuntament de verificar les dades aportades per la promotora sobre els titulars del dret de possessió i a la seva eventual comunicació actualitzades a la dita entitat en cas de detectar-se disconformitats, amb la finalitat de "poder mantenir informats als nous interessats en el procediment".

L'article 10.2 de la Llei 15/2020 disposa que "l'ajuntament ha de verificar i validar que les dades presentades en el plànol a escala i el cens dels locals afectats per la proposta de creació d'una àrea de promoció econòmica urbana a què fa referència l'article 6.c són correctes i es corresponen amb els registres municipals. En cas de disconformitat o d'imprecisions, l'ajuntament ho ha de comunicar als promotors de l'àrea, que han d'esmenar els errors."

Aquestes previsions cal posar-les necessàriament en relació amb l'article 6.c) de la mateixa Llei i, per tant, és clar, als efectes que interessin, que la finalitat de la comunicació de les dades personals actualitzades a l'entitat promotora és la de completar correctament el projecte i, per tant, també el cens de votants, per tal que cap persona titular del dret de possessió resti exclosa del seu coneixement ni, per tant, tampoc de la corresponent votació (article 10.1.b) i e) Llei 15/2020).

L'obligació d'informar al respecte, a través dels corresponents tràmits d'informació pública i notificació individual a les persones afectades, correspondria, com s'ha vist, al mateix Ajuntament.

Per tant, si bé seria possible comunicar a l'entitat promotora les dades actualitzades sobre la base de l'article 6.1.c) de l'RGPD, relativa al compliment d'una obligació legal establerta en una llei per part del responsable del tractament, el seu ús per part d'aquesta entitat sembla que hauria de limitar-se, si més no durant aquesta fase inicial de la possible constitució de l'APEU, a la finalitat esmentada de completar el projecte, inclòs el cens (article 5.1.b) RGPD).

V

En tercer lloc, l'Ajuntament planteja si està legitimat per comunicar les mateixes dades personals a què s'ha fet esment fins ara a una altra entitat, diferent de la promotora, amb la "finalitat que els puguin traslladar la seva opinió", sense indicar de quina entitat es tractaria, quines funcions té atribuïdes o la relació que pugui mantenir amb l'entitat promotora o bé amb l'Ajuntament.

Vist això, no és possible efectuar un pronunciament concret pel que fa al tractament pretès, si bé, tenint en compte que, com s'ha apuntat, difícilment resultaria justificada la comunicació de les dades a l'entitat promotora pels motius exposats a l'apartat III d'aquest dictamen, és poc probable que es pogués realitzar la comunicació pretesa a una altra entitat de la que es desconeix el seu rol i/o funcions en el marc de l'aprovació de l'APEU emparada en una base jurídica que no sigui la relativa al consentiment de les persones afectades (article 6.1.a) RGPD).

A més, la comunicació de les dades a una entitat diferent per a una finalitat no prevista inicialment podria contravenir el principi de limitació de la finalitat establert a l'article 5.1.b) de l'RGPD.

VI

L'Ajuntament també planteja la possibilitat de comunicar les dades identificatives i de contacte en aquesta ocasió a l'entitat gestora de l'APEU quan es tingui constància d'un canvi en la titularitat de la persona que ostenta el dret de possessió del local inclòs en l'APEU, ja sigui per informar-la de les obligacions que ha d'assumir en relació amb l'APEU, sobre la base de l'interès legítim de l'entitat gestora (article 6.1.f) RGPD), ja sigui per gestionar el cobrament de la quota obligatòria, sobre la base del compliment d'una obligació legal aplicable a l'entitat gestora (article 6.1.c) RGPD).

És important tenir ara en consideració que ens trobaríem davant un escenari diferent als anteriors, on l'APEU hauria estat vàlidament constituïda i on l'entitat receptora de les dades personals no seria pròpiament l'entitat promotora de l'APEU sinó l'entitat que l'ha de gestionar.

L'article 11.2 de la Llei 15/2020 disposa que "l'acord del ple de l'ajuntament amb què s'aprova la constitució d'una àrea de promoció econòmica urbana s'ha de notificar de manera individual i fefaent a totes les persones titulars del dret de possessió dels locals que integren l'àrea".

I l'article 11.4 de la Llei 15/2020 estableix que "l'entitat gestora s'ha de constituir dins els tres mesos següents a la notificació de l'acord del ple de l'ajuntament a totes les persones titulars del dret de possessió dels locals que integren l'àrea de promoció econòmica urbana, per la qual cosa els promotors han de convocar les persones titulars del dret de possessió a l'assemblea general constitutiva de l'entitat gestora."

La mateixa llei disposa que l'adhesió a l'entitat gestora resulta obligatòria per a aquelles persones que han votat afirmativament a la constitució de l'APEU, mentre que per a aquelles que han votat negativament l'adhesió és voluntària (article 11.4 i 6 Llei 15/2020).

Sigui com sigui cal tenir present que l'aprovació de l'APEU vincula totes les persones titulars del dret de possessió dels locals de la zona delimitada a partir de la inscripció en el Registre de les APEU de Catalunya (article 11.3 Llei 15/2020).

Per tant, tots els titulars del dret de possessió, formin o no part de l'entitat gestora, resten subjectes a les obligacions derivades del conveni subscrit amb l'Ajuntament durant tot el període de vigència de l'APEU (article 12 Llei 15/2020), essent l'obligació principal el pagament de les quotes fixades per finançar les activitats de l'APEU un cop publicada l'ordenança municipal que les regula (article 26 Llei 15/2020).

L'article 26.4 de la Llei 15/2020 estableix que "la gestió del cobrament de les quotes correspon a la gerència de l'entitat gestora", si bé "el conveni pot preveure que la gestió del cobrament l'efectuï la hisenda municipal."

En el present cas, s'indica que es preveu que la recaptació de les quotes en període voluntari de pagament es gestioni per l'entitat gestora, mentre que en període executiu s'acordi que ho gestiona l'ORGT.

A la vista d'aquestes previsions legals és clar que l'entitat gestora ha de poder disposar de la informació personal necessària dels titulars del dret de possessió dels locals ubicats en l'APEU a efectes de garantir el correcte funcionament de la gestió de l'APEU, la qual cosa abasta informar-los correctament de les obligacions pel fet de pertànyer a l'APEU i poder gestionar el cobrament de les quotes.

Inicialment la constitució de la base o bases de dades necessàries a tal efecte sembla que podria fer-se a partir de la informació de què ja disposi l'entitat gestora sobre els titulars del dret de possessió dels locals arran el procés de constitució de l'APEU i podria completar-se, si escau, en la primera assemblea general constitutiva de l'entitat sol·licitant la informació a les mateixes persones interessades.

La consulta se centra però en la casuística d'un canvi de titularitat en el dret de possessió durant la vigència de l'APEU i en l'actualització de la seva base de dades. Per tant, partim d'un escenari en què l'entitat gestora és responsable del tractament d'aquestes dades (article 4.7) RGPD).

L'article 5.1.d) de l'RGPD disposa que "los datos personales serán exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);".

Sobre aquesta qüestió la Llei 15/2020 disposa que "els canvis de titularitat en el dret de possessió que es produeixin durant la vigència d'una àrea comporta la subrogació de la nova persona titular en els drets i els deures inherents a l'àrea" i afegeix que "abans de la formalització dels canvis de titularitat del dret de possessió s'ha d'informar el nou titular dels drets i les obligacions inherents a la seva pertinença a l'àrea" (article 11.3).

A tenor del redactat d'aquest precepte legal, val a dir que no és clar a qui correspon exactament la tasca d'informar el nou titular dels drets i les obligacions que li pertocuen, entre elles, la de pagar les quotes obligatòries, ni tampoc la manera en què cal procedir respecte l'entitat gestora.

El fet que la llei faci referència a que cal informar-lo “abans de la formalització del canvi de titularitat” porta a pensar que la dita obligació hauria de recaure en l'antic titular del dret de possessió, això és qui duia a terme l'activitat econòmica en el local o bé el propietari si el local està buit. De fet, sembla l'opció més raonable, atès que és qui hauria de formalitzar el canvi (la baixa) davant l'entitat gestora per tal que no li exigeixi el pagament de les quotes successives. A més, cal pensar que aquesta persona seria plenament coneixedora de la seva pertinença a l'APEU i al fet que, en la transmissió d'un bé o dret, habitualment la normativa aplicable exigeix al transmissor informar de les càrregues o obligacions associades a l'adquirent (per exemple, l'article 621-7 del llibre sisè del CCC, pel que fa a la compravenda, li exigeix al venedor; també, d'acord amb l'article 4 de la Llei d'arrendaments urbans, en cas d'arrendament per a un ús diferent a l'habitatge, li correspondria al propietari).

La consulta però fa esment a la possibilitat que sigui l'Ajuntament qui faciliti a l'entitat gestora la notificació dels canvis de titularitat de què tingui coneixement, basant-se en els seus registres administratius, per assegurar que el nou titular és informat adequadament i poder gestionar el cobrament de les quotes. Aquesta comunicació, que abastaria les dades identificatives i de contacte del nou titular, requeriria disposar d'una base jurídica adequada de les establertes a l'article 6.1 de l'RGPD.

En aquest sentit, i tenint en compte l'establert a la Llei 15/2020, no es pot descartar l'aplicació de la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD, relativa a què el tractament és necessari per complir una missió realitzada en interès públic.

D'acord amb la Llei 15/2020, les APEU són instruments concebuts per a la dinamització econòmica de zones concretes i actuen sota un mandat legal que empara les seves activitats.

L'article 1.2 de la Llei 15/2020 estableix expressament que les APEU “tenen finalitats d'interès general” i per a la direcció i la gestió d'aquestes àrees estableix “un sistema de col·laboració públic-privat entre l'Administració local i una entitat privada creada a aquest efecte” (l'entitat gestora sol·licitant de les dades).

La Llei 15/2020, per tant, exemplifica un model de col·laboració públic-privada, on entitats privades poden gestionar recursos públics o d'interès col·lectiu per complir finalitats d'interès general.

L'article 4 de la Llei 15/2020 estableix que les activitats que duguin a terme les entitats gestores de les APEU “no poden substituir ni reduir, en cap cas, els serveis municipals que presta l'ajuntament” (apartat 3), ni poden “exercir potestats públiques que impliquin l'exercici d'autoritat” (apartat 4).

Per tant, les APEU sí poden dur a terme activitats que complementin les pròpies de l'Ajuntament, les quals han de ser coherents amb els principis d'interès públic i no poden prioritzar beneficis purament privats.

L'entitat gestora, un cop constituïda l'APEU, és responsable de la gestió i administració de l'APEU i, si així s'ha establert en el conveni subscrit amb l'Ajuntament (article 12.2.e) Llei 15/2020), de la recaptació de les quotes obligatòries (articles 24.4.e) i 26.4 Llei 15/2020). Aquesta activitat s'emmarca en una missió d'interès públic, atès que té com a objectiu propi la promoció econòmica i la dinamització de l'activitat econòmica local, actuacions que cal

entendre que són d'interès de la comunitat, segons marca la mateixa legislació aplicable. En aquest context, el manteniment actualitzat del cens de les persones titulars del dret de possessió dels locals inserits en l'APEU obligades a satisfer les quotes pertinents esdevé una tasca necessària per assegurar que aquestes es recaptin de manera correcta i que, per tant, l'APEU pugui actuar de manera eficient en funció de la realitat econòmica de la zona. És a dir, és necessari per a la gestió operativa de l'APEU, que respon a un interès públic.

Tenint en compte, doncs, que es tractaria d'una entitat a través de la qual l'Ajuntament du a terme una missió d'interès públic o que actua com a extensió d'una funció pública establerta per llei, a efectes de l'RGPD i en la mesura que la gestió d'aquestes quotes, així com lliurar prèviament la informació vinculada a l'APEU als obligats, entraria dins d'aquest marc d'interès general a què respon la mateixa APEU, la base jurídica de l'article 6.1.e) podria resultar d'aplicació al cas concret.

Dit això, a efectes d'aportar garanties legals i seguretat jurídica per a totes les parts implicades en la comunicació de les dades, seria necessari que aquest flux d'informació personal es recollís en el conveni de col·laboració a subscriure entre l'entitat gestora i l'Ajuntament a què refereix l'article 12 de la Llei 15/2020.

En aquest sentit i entre d'altres aspectes, caldria recollir-hi:

- La finalitat a què respon la comunicació de les dades i que aquesta és necessària i s'emmarca en la missió d'interès públic encomanada per la Llei 15/2020;
- Que les dades es limitaran a les estrictament necessàries per a la finalitat indicada (actualitzar el cens de titulars del dret de possessió dels locals de l'APEU);
- Que només es podran emprar per a les finalitats concretes especificades (enviar una comunicació al nou obligat per informar-lo de les seves obligacions en relació amb l'APEU com ara el pagament de la quota i gestionar-ne el cobrament);
- Que l'entitat gestora serà responsable del seu tractament i que, per tant i entre d'altres actuacions, donarà compliment al principi de transparència (article 5.1.a) RGPD), informant les persones afectades en els termes de l'article 14 de l'RGPD i, particularment, de la font d'obtenció de les dades (l'Ajuntament) i la finalitat que justifica la seva obtenció;
- Que s'adoptaran les mesures tècniques escaients per assegurar la seguretat en la comunicació de les dades i en el seu tractament posterior;
- La freqüència en què es durà a terme la comunicació de les dades (trimestralment, semestralment, anualment), la qual no hauria de ser arbitrària ni sistemàtica sinó establerta en funció del període de liquidació de les quotes que s'estableixi;
- Que la comunicació es limitarà, en tot cas, al termini de vigència del conveni.

VII

En darrer terme, l'Ajuntament planteja si l'entitat gestora de l'APEU pot comunicar les dades de les persones titulars del dret de possessió dels locals ubicats a l'APEU a l'ORGT mitjançant un contracte d'encarregat del tractament per tal que aquest últim recapti la quota en via executiva.

L'article 26.4 de la Llei 15/2020 disposa que "la gestió del cobrament de les quotes correspon a la gerència de l'entitat gestora. No obstant això, el conveni pot preveure que la gestió del cobrament l'efectuï la hisenda municipal. En aquest últim cas, el conveni ha de

preveure les despeses que aquest servei comporta a l'ajuntament i els requeriments establerts per la normativa de protecció de dades per a fer l'encàrrec del tractament.”

En el present cas i per la informació de què es disposa, es preveu que la recaptació de les quotes en període voluntari de pagament es gestioni per l'entitat gestora, mentre que en període executiu s'acorda que ho gestioni l'ORGT.

Com s'ha dit, l'entitat gestora és la responsable del tractament de dades associat a la recaptació de les dites quotes, per la qual cosa pot decidir que una part d'aquest tractament, com seria la seva recaptació en període executiu, la dugui a terme un tercer, qui, des de la vessant de la protecció de dades, assumirà el rol d'encarregat del tractament (article 4.8 RGPD), sempre que es formalitzi l'acord a què fa referència l'article 28.3 de l'RGPD.

La Llei 15/2020 obliga a que aquest tercer, en el present context, sigui la hisenda municipal i, pel que es desprèn de les manifestacions fetes en la consulta, sembla que les dites funcions no les efectuaria l'Ajuntament directament sinó a través de l'ORGT.

Vist això, la formalització de l'acord o contracte d'encarregat del tractament de l'article 28.3 de l'RGPD hauria d'efectuar-se amb l'Ajuntament i en aquest contracte s'hauria d'establir expressament que l'entitat gestora l'autoritza a subencarregar el tractament a una tercera entitat com és l'ORGT de la Diputació.

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'Ajuntament formalitzés un contracte específic amb l'ORGT subencarregada del tractament, en què haurien d'establir-se totes les obligacions que l'entitat gestora (responsable) li imposa com a encarregat del tractament, les quals aquesta altra entitat subencarregada també hauria de complir (article 28.4 RGPD). Fer avinent que, en cas d'incompliment, l'encarregat inicial (l'Ajuntament) continuaria sent plenament responsable del compliment de les obligacions del subencarregat davant del responsable del tractament (l'entitat gestora).

Un cop formalitzat l'encàrrec del tractament per a la recaptació de les quotes en període executiu per compte de l'entitat gestora amb l'Ajuntament, i entre l'Ajuntament i l'ORGT, no hi hauria inconvenients per a la comunicació de les dades personals que a tal efecte resultin necessàries vers l'ORGT, atès que aquest flux no tindria consideració de cessió de dades, tal com disposa l'article 33 de l'LOPDGDD.

Conclusions

La comunicació de dades identificatives i de contacte de les persones físiques titulars del dret de possessió dels locals afectats per la futura APEU i, si escau, de la persona física de contacte de les persones jurídiques titulars d'aquest dret, a l'entitat promotora amb la finalitat de dur a terme una campanya informativa sobre la iniciativa no sembla que pogués emparar-se en la base jurídica de l'article 6.1.f) de l'RGPD.

En cas de detectar disconformitats en les dades que consten en el projecte inicialment presentat, la comunicació de la informació actualitzada a l'entitat promotora només resultaria legítima per a la finalitat de completar el projecte, d'acord amb els articles 6.c) i 10.2 de la Llei 15/2020.

Per la informació de què es disposa, la comunicació d'aquestes dades a una altra entitat per tal de recavar l'opinió de les persones afectades requeriria del seu consentiment previ.

La comunicació a l'entitat gestora de l'APEU dels canvis de titularitat en el dret de possessió durant la vigència de l'APEU podria trobar empara en la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RPGD, en la mesura que la gestió operativa de l'APEU, que abasta informar i gestionar les quotes obligatòries, a què respondria la dita comunicació s'emmarcaria en l'exercici d'una missió d'interès públic atribuïda per la Llei 15/2020, per bé que caldria concretar els extrems en què es durà a terme en el conveni a subscriure entre l'entitat gestora i l'Ajuntament.

L'entitat gestora de l'APEU podria facilitar a l'ORGT les dades de les persones físiques titulars del dret de possessió dels locals de l'APEU necessàries per gestionar el cobrament en via executiva de les quotes, atès que, un cop formalitzats els contractes d'encarregat del tractament escaients, l'ORGT actuaria com a subencarregada del tractament per compte de l'entitat gestora.

Barcelona, 20 de gener de 2025