

Informe en relació amb el Projecte de Decret de modificació del Decret 651/2006, de 27 de desembre, pel qual s'aprova el sistema de descomptes per als usuaris habituals del túnel del Cadí, residents a qualsevol dels municipis de les comarques del Berguedà, de la Cerdanya i de l'Alt Urgell.

Ref. PD 18/2024

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit del Secretari de Mobilitat i Infraestructures en el qual es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre el Projecte de Decret de de modificació del Decret 651/2006, de 27 de desembre, pel qual s'aprova el sistema de descomptes per als usuaris habituals del túnel del Cadí, residents a qualsevol dels municipis de les comarques del Berguedà, de la Cerdanya i de l'Alt Urgell. .

Analitzat el Projecte, i tenint en compte la normativa vigent aplicable, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, informo del següent:

Fonaments de dret

I

(...)

II

El Projecte de decret que s'examina té per objecte modificar el Decret 651/2006, de 27 de desembre, pel qual s'aprova el sistema de descomptes per als usuaris habituals del túnel del Cadí, residents a qualsevol dels municipis de les comarques del Berguedà, de la Cerdanya i de l'Alt Urgell (en endavant Decret 651/2003).

D'acord amb la informació que consta a la memòria del projecte de decret, i per la informació que hi conté, el decret s'insereix en el marc normatiu regulador del contracte de concessió administrativa per a la conservació i explotació dels Túnel de Vallvidrera i els seus accessos i el Túnel del Cadí i els seus accessos.

Les modificacions proposades, abasten, segons l'exposició de motius que es transcriu, els objectius següents:

“(…)adequa el sistema d'acreditació a la legislació de protecció de dades, establerta al Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que respecta al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades) donant compliment a les resolucions de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades en aquesta matèria i en coherència amb els principis de licitud i minimització de dades de la normativa de protecció de dades personals.

Així mateix, s'incorpora en un Annex la relació de documentació d'acreditació que ja es sol·licitava fins a la data, si bé, clarificant i concretant els requisits d'accés al descompte i alhora garantint una major seguretat jurídica al sistema d'acreditació. Aquesta documentació és la que permet garantir indirectament que els desplaçaments bonificats es produeixen per mobilitat obligada, és a dir, recorreguts entre el domicili i el lloc de treball, estudi o centre de salut, en coherència amb la finalitat dels descomptes. D'aquesta manera, el tractament de la documentació acreditativa esdevé necessària i imprescindible per poder donar compliment a les raons d'interès públic que justifiquen aquestes bonificacions, per tal de garantir que el túnel del Cadí sigui un instrument útil i eficaç per a l'accessibilitat local als centres de treball i als punts d'interès formatiu i sanitari.

D'altra banda, se suprimeixen els documents a aportar que no tinguin relació amb l'acreditació de la mobilitat obligada i el bon ús dels descomptes.

Al seu torn, es modernitza la forma de pagament per a gaudir del descompte, de tal manera que no només sigui possible amb el sistema Via T, sinó també a través del mòbil, sempre i quan es faci mitjançant l'aplicació de pagament dinàmic (App Awai) prèviament autoritzada.

Finalment, s'incorporen una sèrie de mesures que permeten vetllar pel bon ús dels descomptes, dotar amb el sistema i les instal·lacions necessàries per a la verificació, detecció i control del bon ús i alhora garantir la sostenibilitat econòmica dels descomptes.”

L'aplicació dels descomptes que preveu el projecte de decret comporta el tractament de dades personals. Per una banda, el tractament de les dades personals de les persones sol·licitants que siguin necessàries per determinar si reuneixen o no els requisits per ser beneficiaris dels descomptes i, per altra banda, les dades personals dels beneficiaris que siguin necessàries per a l'aplicació efectiva dels descomptes.

Aquests tractaments de dades personals s'han d'adequar el que estableix l'RGPD i la LOPDGDD. En conseqüència, l'adequació del projecte de decret a la normativa de protecció de dades requereix analitzar com s'articulen aquests tractaments de dades, la base jurídica que els habilita, la determinació dels responsables del tractament i el compliment de la resta de principis i garanties de la normativa de protecció de dades.

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades cal tenir en consideració, que l'article 5.1.a) RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat. Per tal que un tractament sigui lícit ha de complir alguna de les condicions previstes a l'article 6 de l'RGPD, següents:

“ 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.”

Com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD, la base jurídica del tractament indicat en les lletres c) i e) de l'article 6.1 de l'RGPD ha d'estar establerta pel Dret de la Unió Europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament. La remissió a la base legítima establerta conforme al dret intern dels estats membres requereix, d'acord amb l'article 8 de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), que la norma habilitant tingui rang de llei.

Com indica la memòria que acompanya el projecte de decret i l'exposició de motius del mateix, la Generalitat de Catalunya té atribuïda, d'acord amb el marc constitucional i estatutari, la competència exclusiva sobre la seva xarxa viària en l'àmbit territorial de Catalunya, cosa que inclou l'establiment del règim jurídic i financer de les vies que l'integren. Així mateix, també s'indica que les mesures poden trobar també cabuda com a instrument per garantir l'accessibilitat local als centres de treball i als punts d'interès formatiu i sanitari, en coherència amb els objectius de la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat.

L'aplicació del sistema de descomptes regulat en el projecte de decret, s'emmarca en el contracte de concessió per a la conservació i explotació del Túnel del Cadí i els seus accessos. En el marc d'aquest contracte de concessió correspon a la Generalitat l'establiment de les tarifes màximes per la utilització de la infraestructura i l'aprovació, en el seu cas dels descomptes que consideri oportuns en interès públic.

Pel que fa a la possibilitat que la base jurídica dels tractaments previstos en el projecte de decret sigui el consentiment de les persones interessades escau recordar que el consentiment no es pot considerar una base jurídica vàlida quan existeixi una desigualtat entre el responsable del tractament i l'interessat especialment quan el responsable del tractament és una autoritat pública. En aquest sentit el considerant 43 de l'RGPD indica que: “Para garantizar que el consentimiento se haya dado libremente, este no debe constituir un fundamento jurídico válido para el tratamiento de datos de carácter personal en un caso concreto en el que exista un desequilibrio claro entre el interesado y el responsable del tratamiento, en particular cuando dicho responsable sea una autoridad pública y sea por lo tanto improbable que el consentimiento se haya dado libremente en todas las circunstancias de dicha situación particular”.

Això ha de comportar revisar les referències que el projecte de decret conté respecte del consentiment dels interessats, d'acord amb l'anàlisi concret de l'articulat que s'efectua en els fonaments següents.

III

Tot tractament de dades, entès com “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción” (article 4.2 RGPD), cal sotmetre'l als principis recollits a l'article 5 del RGPD i les garanties que l'RGPD estableix.

L'article 5.1.c) RGPD estableix que les dades han de ser adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari en relació amb les finalitats per a les quals són tractades. En atenció a aquest principi, es valora positivament la revisió efectuada en el projecte de decret que ha de comportar, respecte del decret que es modifica, la supressió dels documents a aportar que no tinguin relació amb l'acreditació de la mobilitat obligada i el bon ús dels descomptes.

Tanmateix, el principi de minimització de dades té també una altra dimensió, com ha posat de manifest amb anterioritat aquesta Autoritat. Aquest principi insta als responsables del tractament 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.

Per la seva banda, l'article 28 de la Llei 39/2015, de 1 de octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPAC) estableix que els interessats tenen dret a no aportar documents que ja es trobin en poder de les l'Administració actuant o hagin estat elaborades per qualsevol altra Administració, a tal efecte l'administració actuant pot consultar o recavar aquests documents, tret que l'interessat s'hi oposi.

Més enllà de les implicacions des del punt de vista del compliment de la normativa de procediment administratiu, que no seria competència d'aquesta Autoritat, una interpretació àmplia del principi de minimització ens ha de portar necessàriament a considerar que vulneraria aquest principi de minimització requerir tractaments de dades que puguin resultar innecessaris, com podria ser requerir l'aportació de documentació al ciutadà quan aquesta està en poder de les administracions públiques o es pot obtenir de les administracions responsables per la via de la interoperabilitat de dades. Així, per exemple podria vulnerar el principi de minimització en sentit ampli, requerir que el ciutadà porti un certificat d'empadronament expedit per l'ajuntament quan l'administració actuant pot verificar la residència al·legada per la persona interessada a través de la consulta del padró on-line, aquesta verificació comporta un tractament de dades menor que l'aportació del certificat

En aquest sentit, cal advertir que la lletra a) de de l'article 1.1 estableix que: “l'acreditació de la condició de beneficiari del descompte es realitzarà mitjançant la presentació de la documentació que es fa constar a l'Annex I i el sistema de renovacions previst a tal efecte.”, i no es preveu la possibilitat de consulta de les dades.

D'acord amb les consideracions efectuades, en el cas de què la documentació o les dades requerides a l'Annex I d'altres administracions públiques estigués disponible a través dels

sistemes d'interoperabilitat, caldria articular els mecanismes adequats per fer-ne efectiva aquesta i, en la mateixa mesura, caldria modificar la redacció de l'article 1.1.a) del projecte de Decret, així com l'article 1.4, i l'Annex I en el sentit de recollir també la possibilitat que el responsable del tractament efectuï una consulta de les dades, sempre informant al ciutadà del seu dret a oposar-se a la consulta, en quin cas caldria que aquesta documentació sigui aportada per la persona sol·licitant.

IV

L'article 3 del projecte de decret recull la possibilitat que la persona titular del Departament competent en matèria de d'infraestructures viàries subscrigui "convenis amb els consells comarcals per atendre les necessitats específiques d'adaptació a les condicions d'acreditació de la condició de resident".

Aquesta previsió tindria el seu emparament en l'article 25 del Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya, en relació amb l'article 10 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya; i suposaria l'exercici per part dels consells comarcals de l'àmbit territorial a què fa referència el projecte de decret de les competències relatives a la determinació de la condició de beneficiari dels descomptes, i el tractament de les dades de les persones beneficiàries (sobre la base del compliment d'una missió en interès públic o l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament (article 6.1.e) RGPD). Igualment, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, l'articulació d'aquests convenis interadministratius implicaria la formalització dels corresponents encàrrecs de gestió, entre el Departament titular de la competència i els respectius consells comarcals.

V

L'article 4 del projecte de decret, modifica l'article 6 del Decret 651/2006, amb el redactat següent:

"6.1. La societat concessionària ha d'habilitar un espai web abans del 31 de març de 2025 que permeti disposar del registre de persones beneficiàries del descompte del túnel del Cadí i alhora sigui el repositori de tota la documentació acreditativa necessària. La sol·licitud de registre i aportació de la documentació es farà mitjançant l'espai web, si bé, habilitant la possibilitat d'atenció presencial. La societat concessionària posarà a disposició i cedirà la titularitat d'aquest espai web als consells comarcals amb què mantingui els respectius convenis de col·laboració o encàrrec, en els termes previstos a l'article 6.3.

Aquest espai web contindrà les dades del registre actual de persones beneficiàries que actualment gestionen els consells comarcals.

6.2 Fins que el portal web no estigui disponible, les persones usuàries seguiran realitzant qualsevol tràmit en relació amb el descompte per a residents a través dels canals actualment habilitats pels consells comarcals.

6.3 La societat concessionària podrà subscriure, mantenir i, si escau, renovar amb els consells comarcals del Berguedà, de la Cerdanya i de l'Alt Urgell els corresponents convenis de col·laboració o encàrrec amb aquestes entitats, els quals romandran vigents de manera conjunta, en tant que responsables de recepció de documentació acreditativa, tramitació, modificació, atribució, renovació i baixa de la condició de beneficiari del descompte regulat per aquest Decret –mitjançant el portal web habilitat o, en el seu cas, de forma presencial–. En tot cas els criteris generals que han de regir el sistema d'acreditació d'operativa i aplicació dels descomptes són els previstos a l'apartat 1.1 de l'Annex I i són establerts per l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Els convenis de col·laboració hauran de preveure que els consells comarcals, com a responsables del registre i del tractament de dades personals, cediran les dades estrictament necessàries a Túnels de Barcelona i Cadí CGC, SA, en la seva qualitat de concessionària del túnel del Cadí, amb la finalitat de poder aplicar el corresponent descompte. En tal cas, cada consell comarcal serà responsable del registre i dades vinculades a les persones sol·licitants que tinguin residència en el seu àmbit territorial.

Mentre siguin vigents els convenis de col·laboració o encàrrecs amb els consells comarcals, la societat concessionària actualitzarà anualment sobre la base de la dotació actual dels esmentats convenis de col·laboració o encàrrec, d'acord amb la revisió de preus i tarifes del peatge que resulti d'aplicar el Decret 465/2004, de 28 de desembre, d'aprovació de diverses mesures en relació amb el règim de tarifes i peatges de les autopistes i vies en règim de peatge de titularitat de la Generalitat de Catalunya.

6.4 La societat concessionària s'ha de dotar del sistema tecnològic adequat i de les instal·lacions necessàries per verificar que els descomptes s'apliquen als dispositius de pagament dinàmic de les persones usuàries inscrites al registre que es puguin beneficiar dels descomptes, així com de la implementació del sistema Awai a partir de l'entrada en vigor d'aquest Decret.

La societat concessionària ha de desenvolupar i implementar el sistema necessari per detectar els vehicles (matrícula i categoria tarifària) que permetin el gaudiment d'aquest descompte en el menor temps possible i, en tot cas, abans del termini previst a l'apartat 6.1.”

En primer lloc, pel que a l'espai web escau recordar que en la seva definició i configuració cal aplicar les mesures de seguretat establertes a l'ENS que resulten obligatòries per aplicació de la disposició addicional primera de l'LOPDGDD.

Fer notar que les mesures de seguretat a implementar, en un cas com el que s'examina, haurien d'abastar també la deguda formació del personal que ha de tractar les dades personals en qüestió.

En segon lloc, respecte del que estableix l'article 6.1 : “(...) La societat concessionària posarà a disposició i cedirà la titularitat d'aquest espai web als consells comarcals amb què mantingui els respectius convenis de col·laboració o encàrrec, en els termes previstos a l'article 6.3.(...)”, cal tenir present que, al marge del que es disposi en els convenis a que fa referència l'article 3, d'acord amb les consideracions efectuades en el fonament IV d'aquest informe, la utilització del concepte de “titularitat” porta a certa confusió, ja que una cosa és la articulació o construcció d'aquest espai web, i la seva posada a disposició, i una altra la titularitat de la mateixa, que pot semblar referir-se a la titularitat o exercici de competències, quan la determinació de la condició de beneficiari és una funció exclusivament

administrativa. En resum, seria convenient suprimir el concepte de titularitat o substituir-lo per un altre que clarifiqui que es tracta simplement de la cessió de l'eina tecnològica creada a l'efecte.

També s'ha de tenir present que, en els termes en què es troba redactat, quan l'apartat 1 indica que "La societat concessionària posarà a disposició i cedirà la titularitat d'aquest espai web als consells comarcals amb què mantingui els respectius convenis de col·laboració o encàrrec, en els termes previstos a l'article 6.3", si analitzem l'apartat 3 parla d'aquests convenis en termes potestatus. Pel contrari, aquest registre de beneficiaris, com a registre administratiu, suposa l'exercici d'una funció netament administrativa que, en principi, ha de ser gestionada pel Consell Comarcal (i així es configura al projecte de decret). En aquest sentit, en línia amb l'abans exposat, seria important addicionar, a continuació de la referència "en els termes previstos a l'article 6.3", que aquesta cessió es realitza als efectes de l'exercici de les competències pròpies dels consells comarcals. En definitiva, si no hi ha conveni, el Registre com a tal seria una simple eina tecnològica no operativa i que tampoc contindria cap dada personal, en la mesura de què la gestió de totes les dades correspondria al Consell Comarcal i, sense conveni, no es podrien tractar ni contenir dades personals.

De la mateixa manera, seria convenient clarificar la cessió de les dades que preveu l'apartat 6.3 : "Els convenis de col·laboració hauran de preveure que els consells comarcals, com a responsables del registre i del tractament de dades personals, cediran les dades estrictament necessàries a Túnels de Barcelona i Cadí CGC, SA, en la seva qualitat de concessionària del túnel del Cadí, amb la finalitat de poder aplicar el corresponent descompte. En tal cas, cada consell comarcal serà responsable del registre i dades vinculades a les persones sol·licitants que tinguin residència en el seu àmbit territorial."

En aquest sentit, sense perjudici de què s'indica que es cedeixen les dades "estricteament necessàries", seria recomanable addicionar "que acrediten la condició de beneficiari", ja que el principi de la privacitat des del disseny i per defecte implica que, probablement s'haurà d'articular mitjançant una simple comunicació de les persones que tenen o no la condició de beneficiari, sense addicionar altres dades que no fossin necessàries per a l'aplicació de la bonificació.

VI

Respecte de l'Annex I del projecte de decret, a més de l'indicat en fonament III d'aquest informe, cal tenir en consideració les observacions següents.

El punt 1.2 de l'Annex I estableix:

"1.2 Les persones sol·licitants hauran d'aportar la documentació necessària d'acord amb les instruccions disponibles a l'espai web habilitat a tal efecte, emplenar el formulari d'adhesió i consentir el tractament de dades personals que sigui necessari per a l'acreditació i l'aplicació efectiva dels descomptes i rebre les comunicacions necessàries relacionades amb el descompte."

Cal diferenciar la possible recollida del consentiment per a la recepció per l'interessat de les comunicacions necessàries relacionades amb el descompte, del possible consentiment per al tractament de les dades personals.

Com s'ha exposat en el fonament III d'aquest informe, no sembla que el consentiment sigui una base jurídica vàlida per al tractament de les dades de les persones sol·licitants de la condició de beneficiari i per a l'aplicació efectiva dels descomptes. Per aquest motiu es proposa eliminar la necessitat del consentiment per al tractament de les dades personals o modular-ne la redacció relativa al consentiment a recavar..

Les mateixes consideracions cal efectuar respecte del punt 2.1.h) de l'Annex, que estableix que el formulari de sol·licitud ha d'incloure, entre d'altres l'acceptació que les dades personals siguin tractades per tramitar la sol·licitud i aplicar els descomptes.

Conclusions

Examinat el Projecte de modificació del Decret 651/2006, de 27 de desembre, pel qual s'aprova el sistema de descomptes per als usuaris habituals del túnel del Cadí, residents a qualsevol dels municipis de les comarques del Berguedà, de la Cerdanya i de l'Alt Urgell., es considera adequat a les previsions establertes a la normativa sobre protecció de dades personals, sempre que es tinguin en compte les consideracions fetes en aquest informe.

Barcelona, 18 d'octubre de 2024