

**Informe jurídic en relació amb la Proposta d'addició d'un nou apartat, el tercer, a l'article 113 del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, per incloure-la en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2025 (M-427)**

Ref. PD 22/2024

**Antecedents**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades la Proposta d'addició d'un nou apartat, el tercer, a l'article 113 del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, per incloure-la en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2025 (M-427), per a l'estudi i emissió del corresponent informe.

El text de la Proposta s'acompanya de còpia de la Memòria general i de la Memòria d'avaluació d'impacte.

Analitzada la Proposta i la documentació que l'acompanya, i tenint en compte la normativa vigent aplicable, aquesta Assessoria Jurídica informa del següent:

**Fonaments de dret**

I

L'article 36.4 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades (d'ara endavant, RGPD), disposa que "los Estados miembros garantizarán que se consulte a la autoridad de control durante la elaboración de toda propuesta de medida legislativa que haya de adoptar un Parlamento nacional, o de una medida reglamentaria basada en dicha medida legislativa, que se refiera al tratamiento".

De conformitat amb el que preveu l'article 5.m) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, li correspon a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades emetre informe, amb caràcter preceptiu, sobre les disposicions que afectin la protecció de dades de caràcter personal.

L'article 8.2.f) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, disposa que és funció de la directora de l'Autoritat emetre informe, amb caràcter preceptiu, dels avantprojectes de Llei, dels projectes de disposicions normatives que elabori el Govern per raó d'una delegació legislativa i dels projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que afectin la protecció de dades de caràcter personal.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de l'article 36 de l'RGPD i dels articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

## II

La Proposta presentada per incloure-la en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2025 (en endavant, la Proposta) té per objecte afegir un apartat, el 3, a l'article 113 del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.

El text original de l'article 113 del Decret legislatiu 3/2002 disposa el següent:

“Article 113

Informe d'impacte econòmic i social

1. Sens perjudici de l'informe d'impacte pressupostari preceptiu, els canvis en les intervencions públiques i les noves intervencions públiques que es prevegi que tinguin un impacte rellevant han d'anar acompanyades d'un informe d'impacte econòmic i social en què s'avaluïn els costos i els beneficis per a llurs destinataris i per a la realitat social i econòmica, mitjançant l'anàlisi de cost-benefici o altres sistemes d'avaluació, en els termes que estableixi el Govern.
2. El requeriment de presentació d'informes d'impacte econòmic i social és extensible a moments posteriors a l'aprovació o autorització de les intervencions corresponents, d'acord amb les directrius que estableixi el Govern.”

La Proposta sotmesa a informe afegeix un tercer apartat:

“3. Sens perjudici del que es preveu en la normativa vigent en matèria d'estadística i de protecció de dades, els departaments realitzen una missió d'interès públic i d'exercici de poders públics quan tracten dades personals (enteses com les defineix l'article 4 del Reglament (EU) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, o aquell que el substitueixi), tant de naturalesa estadística com administrativa, per construir i explotar regularment els fitxers i les bases de dades necessàries per donar compliment a les finalitats següents: (a) dissenyar una política pública en matèries de la seva competència, (b) estimar l'impacte agregat de la política sobre la població afectada, (c) quantificar i seguir els seus efectes agregats al llarg del temps o del territori, (d) mesurar la capacitat efectiva de transformació de les polítiques que executa, (e) augmentar el coneixement en les matèries de la seva competència, (f) elaborar l'Informe d'impacte econòmic i social relatiu a una política pública.”

El text de la Proposta que ara s'examina preveu una habilitació als Departaments per poder construir i explotar regularment fitxers i bases de dades en relació amb l'avaluació de polítiques públiques.

Pel que fa a l'objecte de la Proposta, en la Memòria general que l'acompanya s'exposa que l'objecte és “habilitar legalment als departaments de l'Administració de la Generalitat per a l'ús de les dades personals necessàries al cicle de vida de les polítiques públiques de la

seva competència. La funció que es reconeixeria per llei (exercici de poder públic) és el disseny, implementació, seguiment i avaluació de polítiques públiques en allò que no faci referència als ingressos i despeses de la Generalitat (article 112.3 del Decret Legislatiu 3/2002). La llei també reconeixeria l'interès públic que els departaments accedeixin a dades personals amb la finalitat d'exercir la competència esmentada”.

I, quant a la justificació de la necessitat de la iniciativa, la Memòria general exposa el següent:

“Cal que els dos reconeixements de l'Objecte s'estableixin en una norma amb rang de llei per donar compliment al que estableix la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (art. 8.2).

Les polítiques públiques sovint són d'abast microeconòmic i les dades necessàries per avaluar-les són de naturalesa personal. L'absència d'un mandat amb rang de llei que permeti als departaments usar aquest tipus de dades impossibilita que els departaments puguin disposar d'informació detallada per dissenyar, implementar i avaluar les seves polítiques públiques, i en el conjunt del cicle de gestió: disseny, implementació i seguiment dels seus efectes. [...]”

Per la seva part, en la Memòria d'avaluació d'impacte que també acompanya la Proposta s'assenyala que “No hi ha una habilitació general amb rang de llei que permeti als departaments l'ús de dades personals per generar coneixement sobre àmbits de la seva competència.

La funció que es demana reconèixer en una llei (exercici de poder públic) és el disseny, implementació, seguiment i avaluació de polítiques públiques en els àmbits de l'article 112.3 del Decret Legislatiu 3/2002, i sense perjudici de les actuacions d'avaluació ex-post que puguin ser encarregades a l'avalua. Cap d'elles, però, es refereix al disseny, implementació i seguiment de les polítiques públiques, que són funcions a càrrec del corresponent departament competent.

És necessari que els dos reconeixements esmentats s'estableixin en una norma amb rang de llei per satisfer l'obligació de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre (art. 8.2).”

I, afegeix que l'objectiu és “aportar de forma immediata seguretat jurídica als departaments de la Generalitat de Catalunya amb una norma amb rang de llei que els autoritzi a utilitzar dades de caràcter personal amb finalitat de disseny, implementació, seguiment i avaluació de polítiques públiques en els àmbits de la seva competència [...]”, i que això “[...] permetria una millor assignació de recursos econòmics respecte de les polítiques públiques en àmbits com l'ocupació, les condicions laborals, la inclusió social, els sistemes de formació, en definitiva sobre la governança i la bona administració. Els costos es corresponen a l'ampliació de personal de la Generalitat i els ingressos van més enllà dels aspectes pressupostaris atès que es produiria una millora en l'assignació de recursos públics amb especial impacte en els beneficiaris directes de les polítiques públiques.”

### III

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimitat del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1.

En l'àmbit de les administracions públiques, tenen especial rellevància els apartats c) i e) de l'article 6.1 de l'RGPD que disposen respectivament que el tractament serà lícit si "el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento" i si "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".

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD, la base del tractament indicat en aquests articles 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, que, en qualsevol cas, ha de determinar la finalitat del tractament.

La remissió a la base legítima establerta conforme el dret intern dels estats membres a què fa referència l'article 6.3 de l'RGPD requereix, en el cas de l'Estat Espanyol, que la norma de desenvolupament, per tractar-se d'un dret fonamental, tingui rang de llei (article 53 CE), tal com ha recordat el Tribunal Constitucional a la rellevant STC 292/2000 (FJ 14) i així s'ha establert a l'article 8 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de dades personals i garantia de drets digitals (LOPDGDD).

El text de la Proposta que s'examina té la vocació de ser la norma amb rang de llei que porti seguretat jurídica als Departaments per al tractament de dades personals amb la finalitat de dissenyar, implementar, dur a terme el seguiment i avaluació de polítiques públiques en els àmbits de les seves competències.

Ara bé, prenent en consideració l'abast general del text de la Proposta no es pot descartar que també puguin estar afectades categories especials de dades. Respecte d'això, cal tenir en compte que l'article 9.1 de l'RGPD preveu la prohibició del tractament de categories especials de dades llevat que concorri alguna de les excepcions establertes a l'article 9.2 de l'RGPD.

En el cas del text de la Proposta, cal advertir que a priori no sembla que concorri cap de les circumstàncies a què es refereix l'article 9.2 de l'RGPD, les quals permetrien aixecar la prohibició del tractament de l'article 9.1 de l'RGPD. En conseqüència, en aquestes circumstàncies, el tractament de categories especials de dades podria contravenir el principi de licitud (art. 5.1.a del RGPD).

Per tant, convé tenir en compte que el tractament al qual fa referència el text de la Proposta només serà lícit en la mesura que concorri una de les circumstàncies a les quals es refereix l'article 9.2 de l'RGPD.

#### IV

Sens perjudici del que acabem d'exposar respecte de les categories especials de dades (art. 9 RGPD), en qualsevol cas cal tenir en compte que d'acord amb el Considerant 41 de l'RGPD, "[...] dicha base jurídica o medida legislativa debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para sus destinatarios, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos."

D'entrada, pel que fa a aquesta qüestió, cal tenir en compte que el tractament que planteja el text de la Proposta pot respondre, a priori, a una finalitat diferent d'aquella per la qual es van recollir inicialment les dades personals, ja que preveu l'habilitació als Departaments a construir i explotar regularment els fitxers i les bases de dades necessàries per donar compliment a les finalitats relacionades amb el disseny, implementació, seguiment i avaluació de polítiques públiques. Per aquest motiu, cal advertir que no és suficient amb què concorri una base jurídica per poder tractar dades personals, sinó que el tractament de dades que du a terme l'administració pública està subjecte també, i entre d'altres, al principi de limitació de la finalitat (art. 5.1.b) RGPD), segons el qual les dades s'han de recollir per a fins determinats, explícits i legítims, i no es poden tractar ulteriorment de manera incompatible amb aquests fins.

Per aquest motiu, per considerar lícit el tractament de dades a què es refereix aquesta Proposta, és necessari que la finalitat del tractament sigui compatible amb la finalitat inicial per a la qual es van recollir les dades.

L'article 6.4 de l'RGPD estableix el següent:

“Cuando el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales no esté basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, con objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

- a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;
- b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;
- c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10;
- d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;
- e) la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización.”

D'acord amb aquest article de l'RGPD, es considerarà lícit el tractament de les dades per una finalitat ulterior diferent quan es disposi del consentiment de l'interessat o bé existeixi una norma amb rang de llei que empari el tractament per assolir els objectius de l'article 23.1 de l'RGPD, i també en aquells supòsits en els quals es consideri que el tractament posterior és compatible per aplicació dels criteris que el mateix article enumera.

Des del punt de vista de la finalitat pretesa amb el tractament, la utilització de les dades es produeix en un context vinculat a la finalitat per a la qual es van recollir i, per tant, sembla raonable, i pot entrar dins de les expectatives de les persones afectades, que els Departaments puguin emprar aquestes dades posteriorment per al disseny, implementació, seguiment i avaluació de polítiques públiques, en l'àmbit de les seves competències.

L'impacte d'aquest tractament ulterior per a les persones afectades no sembla que hagi de comportar necessàriament conseqüències negatives vers la seva persona. Tanmateix, tal com estableix l'article 6.4.e) de l'RGPD, és necessari aportar garanties adequades que vetllin pel dret a la protecció de dades de les persones afectades.

A la llum de la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional (Sentència 76/2019, de 22 de maig) i pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea (STJUE 8-4-2012 *Digital Rights Ireland*), igualment és necessari que aquesta norma reuneixi els requisits de previsibilitat per als seus destinataris o de concreció dels supòsits afectats i també d'establiment de les garanties necessàries.

En la citada STC 76/2019, el TC deixa clar que ha de ser la mateixa llei la que estableixi les garanties, sense que es puguin remetre a una norma reglamentària posterior o a les decisions que pugui prendre a posteriori el responsable del tractament (FJ VI).

Tot i que es valoren positivament els esforços per aportar claredat tant a la finalitat i als termes en què es volen tractar les dades, es constata que el text de la Proposta no preveu les garanties necessàries que cal aplicar en el tractament de les dades personals.

D'acord amb la doctrina establerta tant pel TJUE com pel TC, i d'acord amb l'article 6.4.e) de l'RGPD, la norma que legitima un determinat tractament de dades ha d'incorporar garanties específiques que contribueixin a poder determinar la proporcionalitat de la mesura, com ara el xifratge o la pseudonimització.

Des de la perspectiva del principi de minimització de dades (art. 5.1.c) RGPD), que estableix que les dades personals han de ser les adequades, pertinents i limitades al que és necessari en relació amb les finalitats per a les quals es tracten, cal optar per aquella opció que, permetent assolir igualment la finalitat pretesa, impliqui un menor sacrifici del dret a la protecció de dades de les persones afectades.

Tenint en compte aquest principi de minimització de dades, pot resultar excessiu que s'habiliti als departaments, de manera generalitzada, tractar dades que identifiquin les persones afectades amb les finalitats que preveu el text de la Proposta.

Això hauria de portar que en tots els casos en què la finalitat es pugui assolir sense la identificació de les persones afectades no es limiti injustificadament el seu dret a la protecció de dades personals. En aquests casos, una protecció adequada d'aquest dret requeriria l'anonimització de la informació, és a dir, el tractament de les dades de manera que les persones afectades no puguin ser identificades, ni directament ni indirectament, sense esforços desproporcionats (considerant 26 RGPD).

El text de la Proposta incorpora aquest principi de minimització de dades i preveu expressament el matís que la construcció i explotació regular dels fitxers i les bases de dades (o en altres termes, les dades personals) siguin "necessàries" per donar compliment a les finalitats " (a) dissenyar una política pública en matèries de la seva competència, (b) estimar l'impacte agregat de la política sobre la població afectada, (c) quantificar i seguir els seus efectes agregats al llarg del temps o del territori, (d) mesurar la capacitat efectiva de transformació de les polítiques que executa, (e) augmentar el coneixement en les matèries de la seva competència, (f) elaborar l'Informe d'impacte econòmic i social relatiu a una política pública."

Tot i això, es considera que la redacció emprada en el text de la Proposta no és clara pel que fa a les garanties necessàries que s'han establert en la mesura legislativa. En aquest sentit, i en relació amb el que s'ha exposat prèviament, caldria diferenciar entre dos casos: d'una banda, aquells en què la finalitat es pot assolir sense la identificació de les persones afectades, en què es requeriria l'anonimització de la informació; i de l'altra, els altres casos en què pot no ser possible aplicar les tècniques d'anonimització perquè pot ser necessari disposar d'algun tipus d'identificador de les persones afectades o bé perquè el nivell de desagregació de la informació permetria identificar a les persones. Per a aquests casos, quan l'anonimització no permet assolir la finalitat perseguida, seria convenient recórrer a tècniques de pseudonimització de les dades.

L'article 4.5) de l'RGPD defineix la pseudonimització com "el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable".

De fet, la utilització de la pseudonimització de dades està prevista pel mateix article 6.4 de l'RGPD, com una de les mesures que es poden emprar per oferir garanties adequades. En qualsevol cas, cal tenir en compte que la informació pseudonimitzada seguirà essent informació personal.

I, ahora, a la Memòria general que acompanya la Proposta no es fa esment a cap supòsit en què l'aplicació de tècniques de pseudonimització no permetria assolir la finalitat perseguida.

En conseqüència, seria convenient incorporar al text de la Proposta una previsió que diferenciï entre els casos en què es pugui assolir la finalitat del tractament sense identificar les persones afectades, cas en el qual caldria anonimitzar la informació, i els casos en què l'anonimització no sigui aplicable perquè és necessari disposar d'informació que pugui identificar les persones, en els quals es podrien utilitzar tècniques de pseudonimització de les dades.

Finalment, pel que fa a la redacció del text de la Proposta, es considera innecessari incloure una menció explícita de la base jurídica de la missió d'interès públic i d'exercici de poders públics, atès que del mateix redactat ja es desprèn el reconeixement als departaments per tractar la informació quan sigui necessària per a les finalitats esmentades. Així mateix, tot i valorar-se positivament, també es considera innecessària la referència explícita a la subjecció a la normativa vigent en matèria d'estadística i de protecció de dades, ja que aquesta subjecció deriva directament del principi de legalitat.

De la mateixa manera, es considera innecessari que el text de la Proposta inclogui una referència explícita, o nota aclaridora, a l'article 4 de l'RGPD en relació amb la definició de dades personals.

Per tot el que s'ha exposat, es proposa la modificació de l'apartat 3 i afegir dos nous apartats en el sentit següent:

"3. Els departaments poden tractar la informació de naturalesa estadística i administrativa, dins de l'àmbit de les seves competències, amb l'objectiu de construir i explotar regularment els fitxers i les bases de dades necessàries per donar compliment a les finalitats següents:

(a) dissenyar una política pública en matèries de la seva competència, (b) estimar l'impacte agregat de la política sobre la població afectada, (c) quantificar i seguir els seus efectes agregats al llarg del temps o del territori, (d) mesurar la capacitat efectiva de transformació de les polítiques que executa, (e) augmentar el coneixement en les matèries de la seva competència, (f) elaborar l'Informe d'impacte econòmic i social relatiu a una política pública.

4. La informació serà la proporcional, necessària i imprescindible per al compliment de les finalitats que s'esmenten en l'apartat anterior.

5. El tractament d'aquesta informació s'ha de fer de manera anonimitzada, sempre que sigui possible, o si les finalitats previstes a l'apartat tercer ho requereixin, pseudonimitzada, de manera que no permeti la identificació de les persones afectades per part de tercers.”

## **Conclusions**

Examinada la Proposta de nova disposició, per incloure-la en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2025 (M-427), que consisteix en l'addició d'un nou apartat, el tercer, a l'article 113 del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, es considera adequada 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, 15 de novembre de 2024