

Informe jurídic en relació amb el Projecte de Decret pel qual es desenvolupa la Llei 3/2020, de l'11 de març, de prevenció de pèrdues i malbaratament alimentari

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en el qual es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre el Projecte de Decret pel qual es desenvolupa la Llei 3/2020, de l'11 de març, de prevenció de pèrdues i malbaratament alimentari.

Acompanya l'escrit amb un enllaç a partir el qual s'ha pogut consultar el text del Projecte de Decret i, entre altres documents, la memòria general i de la memòria d'avaluació d'impacte.

Analitzat el Projecte, i tenint en compte la normativa vigent aplicable, aquesta Assessoria Jurídica informa del següent:

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

D'entrada, escau fer esment el marc normatiu en què s'insereix el Projecte de decret que se sotmet a informe.

L'article 116, apartat 1, de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia. Al seu torn, l'apartat 2 de l'article esmentat determina que correspon a la Generalitat la competència compartida, en primer lloc, sobre la planificació de l'agricultura i la ramaderia i del sector agroalimentari, i, en segon lloc, sobre la regulació i el règim d'intervenció administrativa i d'usos de la forest, dels aprofitaments i els serveis forestals i de les vies pecuàries de Catalunya.

Així mateix, l'apartat 3.b de l'article 162 de l'EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència compartida sobre l'ordenació, la planificació, la determinació, la regulació i l'execució de les mesures i les actuacions destinades a preservar, protegir i promoure la salut pública en tots els àmbits, incloent-hi la salut laboral, la sanitat animal amb efectes sobre la salut humana, la sanitat alimentària, la sanitat ambiental i la vigilància epidemiològica.

En el marc d'aquestes competències, el Govern ha aprovat el Pla estratègic de l'alimentació de Catalunya 2021-2026 (ACORD GOV/17/2021, de 9 de febrer, pel qual s'aprova el Pla

estratègic de l'alimentació de Catalunya), el qual té com a objectiu “[...] articular un sistema alimentari integral, sostenible, competitiu, arrelat territorialment al país i basat en la seva diversitat que produeixi uns aliments saludables, accessibles i de qualitat, reconeguts pels consumidors i les consumidoras.”

El Pla estableix entre els seus objectius “Garantir que el sistema alimentari català esdevi una eina de mitigació de l'emergència climàtica, aprofitant la seva capacitat d'embornal de gasos amb efecte d'hivernacle i preservant i restablint els recursos ecosistèmics dels quals depèn” (Objectiu 1).

I, dins d'aquest objectiu, el Pla estableix la necessitat de “Promoure un marc normatiu que augmenti i acceleri l'impacte de les accions vinculades a la prevenció de les pèrdues i malbaratament”, i en particular, el desplegament reglamentari de la Llei 3/2020, d'11 de març, de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentaris. (iniciativa 12).

La Llei 3/2020, d'11 de març, de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentaris estableix les obligacions dels diferents agents que intervenen en la cadena alimentària per a complir els objectius pels quals va ser promoguda, amb una voluntat clarament preventiva que pretén, des de l'administració competent, promoure i fer divulgació, de manera preferent, de bones pràctiques i accions de sensibilització i l'elaboració d'estudis per a conèixer la quantificació, les causes, el procés, el lloc i el moment en què es produeixen les pèrdues i el malbaratament alimentaris. I alhora també pretén, entre altres qüestions, dissenyar indicadors d'avaluació i elaborar i difondre guies de bones pràctiques per a reduir les pèrdues i el malbaratament d'aliments dels agents de la cadena alimentària.

La disposició final cinquena de la Llei 3/2020 faculta al Govern perquè dicti les normes que calguin per al desplegament de la llei.

El Projecte de Decret té com a objectiu desenvolupar la Llei 3/2020 sobre la base del que s'ha exposat, com ara, el Pla de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentaris a implementar pels agents de la cadena alimentària al qual fa referència l'article 5.1.a de la Llei, els mecanismes de declaració d'informació sobre les pèrdues i el malbaratament alimentaris (art. 5.1.b de la Llei), la creació d'un sistema d'informació per recollir i analitzar les dades resultats de la quantificació de les pèrdues i el malbaratament alimentaris proporcionades pels agents de la cadena (art. 7.b) de la Llei), regular l'espigolament com a activitat complementària i sense ànim de lucre per a la prevenció de les pèrdues alimentàries (5.3 de la Llei), o bé regular l'establiment de programes de reducció del malbaratament alimentari als hospitals i les residències geriàtriques i als menjadors escolars que ofereixen servei d'àpats o de menjador i que compleixin la jerarquia de prioritats (art. 6.3 de la Llei), entre altres.

El Projecte de Decret s'estructura en un preàmbul, sis capítols, una disposició addicional i tres disposicions finals. El primer capítol, relatiu a les disposicions generals, concreta l'objecte del decret i l'àmbit d'aplicació, i preveu definicions (arts. 1 a 3), el segon capítol regula les obligacions i els drets dels agents de la cadena alimentària (arts. 4 a 9), el tercer capítol estableix les obligacions de les administracions públiques (arts. 10 a 13), el capítol quart defineix les pràctiques comercials deslleials i altres pràctiques que fomenten o indueixen les pèrdues o malbaratament alimentaris (art. 14), el capítol cinquè es refereix a l'espigolament (arts. 15 a 18) i, en últim lloc, el capítol sisè regula el règim sancionador (art. 19).

Amb caràcter previ, cal assenyalar que aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que el Projecte de Decret pot tenir des del punt de vista de la protecció de dades. A aquests efectes, cal fer avinent que l'RGPD considera dada personal "qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable (l'interessat). S'ha de considerar persona física identificable qualsevol persona la identitat de la qual es pot determinar, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona" (article 4.1 RGPD).

III

De l'anàlisi del Projecte de Decret tramès s'adverteix que el desenvolupament que du a terme de la Llei 3/2020, de l'11 de març, de prevenció de pèrdues i malbaratament alimentari, afecta principalment qüestions que no tenen incidència sobre la protecció de dades personals, com ara la regulació dels plans, inclosos els col·lectius, de prevenció de pèrdues i malbaratament alimentari (arts. 4 i 5), les mesures per aplicar la jerarquia de prioritats a les pèrdues i malbaratament alimentari (art. 6) o les obligacions de les administracions públiques (art. 10), entre altres.

Alhora, també cal advertir que, sobre la base del que preveu l'article 4.1 de l'RGPD, i el considerant 14, la normativa de protecció de dades no resulta aplicable a la informació relativa a persones jurídiques.

Ara bé, sí que resulta aplicable quant a la informació que permeti identificar de manera directa o indirecta persones físiques, com ara les persones responsables en l'àmbit de la prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentaris dels agents de la cadena alimentària a què fa referència l'article 7 del Projecte, relatiu a la declaració anual de les pèrdues, els residus i el malbaratament alimentaris, o bé als empresaris individuals en allò que pugui afectar-li a la seva esfera personal.

És en referència a aquesta categoria d'informació, la relativa a dades personals, que s'examinarà a continuació les previsions del Projecte de Decret.

L'article 7 del Projecte preveu que les empreses alimentàries, les empreses del sector de restauració i hostaleria i les entitats d'iniciativa social i altres organitzacions sense ànim de lucre que es dediquen a la distribució d'aliments resten obligades a mesurar i informar anualment sobre la quantificació de les pèrdues, els residus i el malbaratament alimentaris mitjançant una declaració de les pèrdues, els residus i el malbaratament alimentaris que han de presentar davant el Departament competent en matèria de residus dins del primer trimestre de cada any, amb informació corresponent a l'any anterior.

I, quant al contingut mínim de la dita declaració, entre altres, preveu que han de constar les "Dades generals de l'empresa, incloses les dades d'identificació de l'empresa, la persona responsable en l'àmbit de la prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentaris, o el que correspongui en cada cas, i la representació legal de l'empresa".

La comunicació a què fa referència aquest article, i en particular la relativa a les dades personals del responsable en l'àmbit de la prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentaris, o el que correspongui en cada cas, i la representació legal de l'empresa, estaria legitimada sobre la base de l'article 6.1.c) de l'RGPD ("El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento") i l'article 19.3 de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals, en relació amb l'article 5.1.b) de la Llei 3/2020, el qual estableix que les empreses alimentàries i les entitats d'iniciativa social i altres organitzacions sense ànim de lucre que es dediquen a la distribució d'aliments tenen, entre altres, l'obligació de reduir, mesurar i informar anualment sobre la quantificació de les pèrdues i el malbaratament alimentaris, en els termes que s'estableixin per reglament.

Ara bé, cal tenir en compte que el fet que tractament sigui lícit (art. 5.1.a) de l'RGPD) no exclou que igualment calgui complir amb la resta de principis i obligacions a què fa referència la normativa de protecció de dades, com ara el principi de minimització, pel qual les dades que es tractin han de ser les adequades, pertinents i limitades al necessari en relació amb les finalitats per a les quals són tractades (art. 5.1.c) de l'RGPD).

Així, des de la perspectiva del principi de minimització, el model normalitzat a què fa referència l'article 7.2 del Projecte, a partir del qual els subjectes a què fa referència el dit article han de presentar la declaració anual de les pèrdues, els residus i malbaratament alimentaris, hauria de recavar només les dades personals de contacte estrictament necessàries per a la finalitat a la qual es volen destinar.

IV

L'article 8 del Projecte regula la publicitat i accés a la informació continguda en la declaració anual de les pèrdues, els residus i el malbaratament alimentaris.

Aquest article estableix que l'accés a la informació continguda en la declaració anual de les pèrdues, els residus i el malbaratament alimentaris es regeix pel que disposa la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

I, en particular, l'apartat tercer preveu que "la informació que es faci pública i que pugui ser consultada, farà referència a dades agregades per cada fase o sector de la cadena alimentària i, en cap cas, a dades específiques de cada empresa, sens perjudici del que preveu la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, la participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient".

Es valora positivament la referència expressa a què la informació que s'ha de publicar, i que pugui ser consultada, respecte de la declaració anual s'ajusti només a dades agregades per cada fase o sector de la cadena alimentària i, en cap cas, a dades específiques de cada empresa.

En particular, perquè encara que la normativa de protecció de dades no és d'aplicació a les persones jurídiques, cal tenir en compte que amb independència que l'article 7.7 del Projecte exclouï d'aquesta obligació a les microempreses – enteses com a tal les empreses que ocupen menys de deu persones i tenen un volum de negocis anual o un balanç general

anual no superior a dos milions d'euros d'acord amb l'article 4.o de la Llei 3/2020-, existeix la possibilitat que entre els subjectes afectats per aquesta obligació hi hagi empresaris individuals, especialment del sector de l'hostaleria o la restauració, als quals si bé aquesta informació estaria relacionada amb la seva activitat professional o comercial que desenvolupa i que, per tant, hauria d'afectar els seus interessos comercials i econòmics, és informació pot tenir efectes perjudicials al seu prestigi o la seva imatge social, prenent en consideració el règim sancionador que preveu la Llei 3/2020, i que es desenvolupa a l'article 19 del Projecte.

A més, aquesta previsió tindria encaix amb l'article 13 de la Llei 27/2006, relatiu al règim d'excepcions a l'obligació de facilitar la informació ambiental, el qual preveu que les autoritats públiques poden denegar les sol·licituds d'informació ambiental si la revelació de la informació sol·licitada pot afectar negativament el caràcter confidencial de les dades personals (apartat 2.f).

V

L'article 13 del Projecte de Decret preveu que el Departament competent en matèria de residus centralitza la recollida, tractament i anàlisi de la informació presentada a través de les declaracions anuals de les pèrdues, els residus i el malbaratament alimentari (art. 7 del Projecte), a través del sistema d'informació de les pèrdues, els residus i el malbaratament alimentari (o SIPRMA).

L'apartat segon d'aquest article estableix que el SIPRMA “[...] publicarà la informació disponible mitjançant dades obertes agregades per sector o fase de la cadena i establirà indicadors de seguiment per contribuir a la planificació de polítiques públiques i altres accions del govern en la prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentaris incloent la difusió, divulgació i sensibilització en aquest àmbit”. I, l'apartat tercer, fa referència a la disponibilitat d'aquesta informació per a recerques acadèmiques, estudis i anàlisi estadística. Si bé aquest article fa referència al fet que es publicarà, o estarà disponible, la informació que consta en el SIPRMA mitjançant dades obertes agregades per sector o fase de la cadena, prenent en consideració que en el SIPRMA també constaran dades personals a les quals fa referència l'article 7 del Projecte (qüestió analitzada al fonament jurídic III d'aquest informe), es considera adient que també s'inclogui expressament l'aclariment pel qual en aquesta publicació s'exclouran dades específiques de cada empresa en la mesura que, d'acord amb el que s'ha analitzat al fonament jurídic anterior, entre aquestes hi pot haver informació no només de persones jurídiques (les quals queden excloses de l'aplicació de la normativa de protecció de dades) sinó també d'empresaris individuals als quals, encara que aquesta informació estaria relacionada amb la seva activitat professional o comercial, els pot afectar al seu prestigi o la seva imatge social.

Alhora, pels mateixos motius, es considera necessari introduir aquest mateix incís en l'apartat 4 de l'article 13 del Projecte de Decret, en el sentit de fer palès que el dret a l'accés a les persones consumidores a les dades públiques del SIPRMA, agregades per sector o fase de la cadena, exclou les dades específiques de cada empresa.

VI

Per acabar, l'**article 16** del Projecte de Decret, relatiu a l'acreditació de les entitats que realitzen l'activitat de l'espigolament, preveu a l'apartat segon que "les entitats socials, empreses d'economia social i solidària i organitzacions sense afany de lucre, que vulguin obtenir la condició d'entitat espigoladora acreditada, han de presentar una declaració responsable a la direcció general competent en matèria d'alimentació [...] que ha de contenir [...] les dades identificadores de l'entitat declarant".

En relació amb aquesta previsió, cal assenyalar que si bé la normativa de protecció de dades no obliga a incloure en els textos normatius cap previsió relativa a la informació que els responsables del tractament han de facilitar quan les dades personals s'obtenen de l'interessat a la qual es refereix l'article 13 de l'RGPD, a la pràctica, sí que cal tenir en compte que el Departament competent en matèria de residus ha de facilitar aquesta informació en el moment en què s'obtinguin les dades dels interessats, en aquest cas, en el moment que els subjectes a què fa referència l'article 16 del Projecte presentin la declaració responsable.

Conclusió

Examinat el Projecte de Decret pel qual es desenvolupa la Llei 3/2020, de l'11 de març, de prevenció de pèrdues i malbaratament alimentari, 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, 23 de febrer de 2024