

Informe en relació amb l'avantprojecte de Llei de les àrees de promoció econòmica urbana (APEU)

Es presenta a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'avantprojecte de Llei de les àrees de promoció econòmica urbana (APEU) per tal que l'Autoritat emeti el seu parer al respecte.

L'avantprojecte de Llei s'estructura en dos títols, quaranta articles, dues disposicions addicionals, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

Examinat l'avantprojecte de Llei, i tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

Fonaments jurídics

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 (en 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 allò establert a 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, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

L'avantprojecte de Llei examinat té per objecte i finalitat, d'acord amb el seu article 1, establir un sistema de col·laboració públic-privada mitjançant la creació d'Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEU) de base privada però amb finalitats públiques, com són la

modernització i la promoció de zones urbanes, la millora de la qualitat de l'entorn urbà mitjançant actuacions sostenibles, la consolidació d'un model de ciutat (*"compacta, complexa, cohesionada, mediambientalment eficient"*) i l'increment de la competitivitat de les empreses i afavorir l'ocupació.

Per a l'assoliment d'aquests objectius l'avantprojecte de Llei preveu que en determinades zones urbanes, prèviament delimitades d'acord amb el procediment establert en el mateix text normatiu, s'estableixi un pla d'actuació que es finançarà amb les contraprestacions econòmiques o quotes que s'estableixin obligatòriament per a tots els titulars dels locals ubicats en l'àmbit d'actuació de l'APEU i que es gestionarà per associacions privades sense ànim de lucre constituïdes d'acord amb el previst en el l'avantprojecte de llei i, subjectes, supletòriament, a la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del Llibre Tercer del Codi Civil de Catalunya relatiu a les persones jurídiques

L'avantprojecte atribueix als ajuntaments les funcions de controlar el procés de votació i aprovar la delimitació de les APEU i la constitució de l'entitat gestora d'aquelles (article 11).

Per altra banda el projecte normatiu preveu la creació d'un registre de les APEU, que s'adscriu al departament competent en matèria de comerç (article 16).

L'aplicació d'aquesta Llei comportarà el tractament, per part dels diferents subjectes als que aquesta atribueix funcions, d'un conjunt d'informació personal, ja sigui de les persones físiques titulars de les drets de possessió dels locals inclosos en l'àmbit de l'APEU, o de les que formen part dels òrgans de govern i d'administració de l'Entitat Gestora i, en general d'aquelles que siguin necessàries per al desenvolupament de les funcions encomandes, i per tant, serà d'aplicació els principis i obligacions establerts a l'RGPD i la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD)

A continuació s'analitza les bases jurídiques dels diferents tractaments que es derivaran de l'aplicació de la llei i s'efectuen consideracions en relació amb aquelles previsions de l'avantprojecte de Llei que poden tenir incidència en matèria de protecció de dades personals, respecte de les quals es proposa una modificació.

III

En primer lloc, pel que fa a les dades tractades per les entitats gestores de les APEU, l'article 5 de l'avantprojecte de Llei estableix les funcions de les entitats gestores de les APEU, que seran les determinades en el Pla d'Actuació i que, com a mínim, han de ser les previstes en l'apartat 2 de l'article 5 (promoure millores de l'entorn urbà; promoure esdeveniments i activitats a l'espai públic, publicitat i espectacles; executar actuacions de comunicació i promoció; promoure polítiques de responsabilitat social, promoure l'activitat econòmica en els locals i naus buits; potenciar la neteja manteniment, rehabilitació, decoració i il·luminació dels exteriors dels immobles de propietat privada, prestar serveis privats a les empreses; prestar serveis mediambientals complementaris; assessorar les empreses; promoure serveis mancomunats que contribueixin a disminuir l'impacte ambiental, fomentar la formació i el desenvolupament professional tant de les persones empresàries com de les persones treballadores de les empreses; etc.).

Correspon a les entitats gestores el cobrament de les quotes que s'estableixin als titulars dels locals ubicats en l'àmbit d'actuació de l'APEU.

Quan per a la realització de les funcions esmentades que s'encomani a les entitats gestores, aquestes hagin d'efectuar tractament de dades personals enteses, d'acord amb l'article 4.2 de l'RGPD, com qualsevol operació o conjunt d'operacions realitzades sobre dades personals o conjunts de dades personals, tindran la condició de responsables del tractament i estaran sotmeses a les obligacions que estableix l'RGPD i l'LOPDGDD.

En aquest sentit l'article 4.7 de l'RGPD estableix que el responsable del tractament *"és la persona física o jurídica, autoritat pública servei o altre organisme que, sol o juntament amb altres, determini les finalitats i els mitjans del tractament"*.

Cal tenir en consideració que l'RGPD defineix dada personal com *"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"*.

No està sotmès a l'RGPD el tractament de les dades de les persones jurídiques, tal i 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 4 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).

Per tant, la normativa de protecció de dades personals no impedirà l'accés a dades relatives a les APEU o a les persones titulars de locals que en formen part que siguin persones jurídiques.

En definitiva les entitats gestores dels APEU que es constitueixin, hauran de gestionar, entre d'altres, les dades dels titulars dels locals inclosos en l'APEU corresponent, que podran ser persones físiques o jurídiques, així com aquelles necessàries per exercir les funcions atribuïdes per l'article 5.2 de l'avantprojecte, que constituirà la base jurídica del tractament en relació amb l'article 6.1. c) de l'RGPD, *"el tractament és necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament"*.

Per altra banda, pel que fa a l'autoritat de control competent en matèria de protecció de dades, en relació amb les activitats de les Entitats Gestores de les APEU, cal tenir en consideració que, d'acord amb l'article 1 de l'avantprojecte de Llei, aquesta estableix un sistema de col·laboració públic-privada que comporta l'atribució de finalitats públiques a associacions privades (entitats gestores de les APEU).

En conseqüència, d'acord amb l'article 3.h) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, que inclou dintre de l'àmbit d'actuació d'aquesta *"Les persones físiques o jurídiques que compleixen funcions públiques amb relació a matèries que són competència de la Generalitat o dels ens locals, si es tracta de fitxers o tractaments destinats a l'exercici d'aquestes funcions i el tractament es duu a terme a Catalunya"*, l'APDCAT serà l'autoritat de control competent respecte dels tractaments que porti a terme l'Entitat Gestora de les APEU en desenvolupament de les funcions públiques atribuïdes pel corresponent Pla d'actuació, d'entre les previstes en l'avantprojecte de Llei.

IV

Pel que fa a les dades tractades pels ajuntaments, la implementació de les previsions de la llei comportarà diferents situacions d'exercici de competències atribuïdes als ajuntaments i els corresponents tractaments de dades.

En primer lloc, els articles 11 i 12 de l'avantprojecte de Llei regulen el procediment de delimitació de l'APEU i la seva aprovació definitiva, que correspon a l'ajuntament o ajuntaments del municipi o municipis on s'ubiqui aquell.

El tractament de les dades personals que siguin necessàries per a la tramitació dels expedients d'aprovació dels APEU per part de l'ajuntament, (les contingudes en el projecte de delimitació de l'àrea com són les relatives a la identificació de les persones que exerceixen la iniciativa, així com de la resta de persones titulars del dret de possessió dels locals, entre d'altres) tindrà com a base jurídica l'article 6.1.e) de l'RGPD *"el tractament és necessari per al compliment d'una missió realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament"*.

En segon lloc el projecte es refereix a dos tipus més de tractaments de dades personals que realitzaran els ajuntaments en aquest àmbit. Convé diferenciar-los perquè en el primer cas el duren a terme com a responsables del tractament, mentre que en el segon sembla que el tractament obeeix més aviat a un encàrrec del tractament:

a) L'article 5.4 de l'avantprojecte estableix que *"l'entitat gestora no pot exercir potestats públiques que impliquin l'exercici d'autoritat. Per a l'exercici dels poders d'autoritat que demani l'acompliment de les seves funcions, l'entitat gestora de l'APEU ha de requerir l'auxili de l'Ajuntament, que l'hi ha de prestar, llevat que la sol·licitud sigui contrària a l'ordenament jurídic."*

L'avantprojecte de Llei preveu, entre aquestes funcions que comporten exercici d'autoritat, el cobrament per la via de constrenyiment de les quotes impagades (article 25) i la resolució de les reclamacions contra la liquidació de les quotes que puguin interposar les persones titulars dels drets de possessió dels locals inclosos a l'APEU (article 27.5).

En aquests casos és la mateixa llei la que atribueix a l'Ajuntament l'exercici d'aquestes funcions. Per a l'exercici d'aquestes funcions per part de l'ajuntament, l'entitat gestora haurà de comunicar a l'ajuntament corresponent les dades personals necessàries (dades dels titulars que han impagat les quotes, dades i informació de la persona que presenta recurs i antecedents, etc.). En aquest cas, el tractament de les dades per part de l'ajuntament tindrà com a base jurídica l'article 6.1.e) de l'RGPD, ja que es considera un tractament necessari per a l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament, en aquest cas, l'ajuntament al qual estigui adscrita l'APEU.

b) Per altra banda, es preveu un altre supòsit de tractament de dades per part dels ajuntaments que obeeix a un esquema diferent. L'article 27.4 l'avantprojecte estableix que *"la gestió del cobrament de les quotes correspon a la Gerència de la Entitat Gestora, no obstant això, el conveni pot preveure que la gestió del cobrament sigui efectuada per la hisenda municipal i en aquest cas caldrà preveure les despeses que aquest servei comporti a l'ajuntament."*

En aquest cas, l'entitat gestora, que és qui d'acord amb l'avantprojecte de llei té atribuïdes les funcions de cobrament de les quotes que es fixin als titulars dels drets de possessió de locals o naus, té la facultat d'encarregar la gestió del cobrament a l'ajuntament o de no fer-ho. Aquest encàrrec, en el cas que es faci, haurà de comportar l'encàrrec del tractament (art. 4.8 RGPD) de les dades personals necessàries per al seu exercici.

L'article 28.3 de l'RGPD estableix que el *"tractament efectuat per l'encarregat s'ha de regir per un contracte o per un altre acte jurídic conforme al dret de la Unió o dels estats membres. Aquest contracte ha de vincular l'encarregat respecte del responsable i ha d'establir l'objecte, la durada, la naturalesa i la finalitat del tractament, així com el tipus de dades personals i categories d'interessats i les obligacions i els drets del responsable."* En compliment del previst en aquest article l'entitat gestora i l'ajuntament hauran de formalitzar jurídicament aquest encàrrec del tractament.

L'article 13 de l'avantprojecte de llei regula el contingut mínim del conveni que ha de subscriure l'entitat gestora de l'APEU i l'ajuntament corresponent. Aquest instrument jurídic es podria emprar per formalitzar l'encàrrec del tractament a què fa referència l'article 28.3 de l'RGPD esmentat.

En conseqüència es proposa modificar l'article 27.4 per tal que es prevegi la incorporació al contingut del conveni d'una referència a l'encàrrec de tractament, en els termes següents:

"La gestió del cobrament de les quotes correspon a la Gerència de la Entitat Gestora, no obstant això, el conveni pot preveure que la gestió del cobrament sigui efectuada per la hisenda municipal. En aquest cas caldrà preveure en el conveni les despeses que aquest servei comporti a l'ajuntament i els requeriments previstos per la normativa de protecció de dades per a fer l'encàrrec del tractament."

V

Quant a les dades tractades per la Generalitat de Catalunya, el capítol tercer de l'avantprojecte de llei regula el Registre i la publicació de les àrees de promoció econòmica urbana de Catalunya, en concret l'article 16 crea el Registre de les Àrees de Promoció Econòmica urbana de Catalunya, que s'adscriu a la subdirecció general competent en matèria de Comerç de la Generalitat de Catalunya, al qual se li dona el caràcter de registre públic i accessible des del web del departament competent en matèria de comerç.

La finalitat del registre, d'acord amb l'esmentat article 16 és *"disposar de manera permanent i actualitzada de tota la informació relativa a les APEU en el territori"*.

L'article 17, regula el procediment d'inscripció i estableix quina és la documentació que l'Ajuntament que sol·licita la inscripció en el registre ha de trametre a la direcció general competent en matèria de comerç, entre la qual, un exemplar del pla d'actuació, un exemplar del conveni, i un *"plànol a escala on s'identifiqui la delimitació de l'APEU, es localitzin els locals amb indicació de la superfície construïda de cadascun d'ells i s'identifiquin les persones titulars del dret de possessió dels locals, amb indicació del seu nom o raó social i, NIF, domicili de l'establiment del qual és persona titular del dret de possessió a la zona"*.

L'avantprojecte de llei estableix que el registre és públic però no concreta quina de la informació que es tramet al departament competent es farà pública.

L'avantprojecte hauria d'especificar quina informació caldrà fer pública a través del web del departament, aplicant el principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD) segons el qual les dades han d'ésser adequades, pertinents i limitades al que és necessari per assolir els fins que justifiquen el seu tractament, així com el principi d'exactitud (article 5.1.d) de l'RGPD) segons el qual les dades ha de ser *"Exactes i, si cal, s'han d'actualitzar; cal adoptar les mesures raonables perquè se suprimeixin o es rectifiquin sense dilació les dades personals que siguin inexactes amb les finalitats per a les quals es tracten"* .

En aquest sentit, si la finalitat del registre és donar a conèixer l'existència de les APEU en el territori, caldrà valorar si a tal efecte és necessària la publicitat de les dades relatives a les persones físiques titulars dels drets de possessió dels locals inclosos en l'APEU corresponent o, en canvi, si per assolir aquesta finalitat és suficient identificar els locals que estan inclosos en l'àmbit d'actuació de l'APEU.

I, en el cas que es consideri necessària la publicació de la informació sobre els titulars dels drets dels locals inclosos a les APEU, caldrà aplicar així mateix el principi de minimització, de tal manera que no es publiqui aquella informació que sigui excessiva. Així, per identificar als titulars dels drets seria suficient la publicació del seu nom i cognom sense incloure-hi també el seu número de DNI o altra informació.

VI

Pel que fa a la implementació del sistema d'informació que sustenti el Registre de les Àrees de Promoció Econòmica urbana de Catalunya, caldrà tenir en consideració que l'RGPD ha modificat les previsions sobre la seguretat de la informació respecte del que establia l'LOPD.

Fer avinent, que l'RGPD configura un sistema de seguretat que no es basa en els nivells de seguretat bàsic, mitjà i alt que es preveien al Reglament de desplegament de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, sinó en determinar, arran d'una prèvia valoració dels riscos (tenint en compte l'estat de la tècnica, els costos, la naturalesa, l'abast, el context i les finalitats del tractament), quines mesures tècniques i organitzatives cal aplicar per garantir els nivells de seguretat adequats al risc en cada cas (Considerant 83 i article 32).

Aquest nou model es fonamenta en el principi de responsabilitat proactiva de manera que no només s'ha de complir la norma, sinó que també s'ha de poder demostra-ho, i en la protecció de les dades des del disseny i per defecte, de tal manera que tant en el moment de definir les diferents operacions de tractament, com a l'hora de determinar i aplicar els mitjans que s'utilitzaran per tractar les dades personals, es tindran en compte els principis, els drets i les obligacions que recull la normativa que sigui d'aplicació als tractaments que es pretenen dur a terme.

Per tant, és necessari dur a terme aquesta anàlisi de riscos amb caràcter previ a la posada en funcionament del sistema d'informació esmentat, per tal d'establir les mesures de seguretat tècniques i organitzatives apropiades per salvaguardar el dret a la protecció de dades de les persones que puguin ser necessàries per fer efectius els objectius d'aquest capítol de l'avantprojecte de Llei. Així, per exemple, caldrà analitzar, entre d'altres aspectes relatius a la seguretat, la necessitat d'adoptar mecanismes apropiats que permetin la correcta identificació i autenticació dels usuaris del sistema d'informació del registre, als efectes de garantir, tal i com estableix l'RGPD, que no es produiran tractaments no autoritzats.

En el cas de les administracions públiques, l'aplicació de les mesures de seguretat estarà marcada pels criteris establerts a l'Esquema Nacional de Seguretat, aprovat pel Reial Decret 3/2010, de 8 de gener, que, actualment, està sent objecte de revisió.

En aquest sentit, la disposició addicional primera de l'LOPDGDD, disposa que:

“Medidas de seguridad en el ámbito del sector público.

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

2. Los responsables enumerados en el artículo 77.1 de esta ley orgánica deberán aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, así como impulsar un grado de implementación de medidas equivalentes en las empresas o fundaciones vinculadas a los mismos sujetas al Derecho privado.

En los casos en los que un tercero preste un servicio en régimen de concesión, encomienda de gestión o contrato, las medidas de seguridad se corresponderán con las de la Administración pública de origen y se ajustarán al Esquema Nacional de Seguridad.”

Assenyalar que entre els responsables del tractament inclosos a l'article 77.1 de l'LOPDGDD, a què expressament fa referència aquesta disposició addicional, hi trobem les administracions de les comunitats autònomes, els ens locals, així com llurs organismes públics i entitats de dret públic, entre d'altres. Per tant, cal tenir present que, en el present cas, l'aplicació de les mesures de seguretat establertes a l'Esquema Nacional de Seguretat resultarà obligatòria.

Per tot això es fan les següents,

Conclusions

Examinat l'avantprojecte de Llei de les àrees de promoció econòmica urbana, es considera adequat a les previsions establertes a la normativa sobre protecció de dades de caràcter personal, sempre que es tinguin en compte les consideracions fetes en els fonaments IV i V d'aquest informe.

CPIR-1 C M.
Àngels Barbarà
Fondevila

Signat digitalment per
CPIR-1 C M. Àngels Barbarà
Fondevila
Data: 2019.07.25 15:36:13
+02'00'

Directora