

Informe en relació amb l'Avantprojecte de llei de participació ciutadana

Ref. PD-0017/2025

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit del Departament de la Presidència en el qual es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre l'Avantprojecte de llei de participació ciutadana.

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

Analitzat l'Avantprojecte, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'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

L'Avantprojecte de llei que se sotmet a informe té per objecte "regular el dret de participació ciutadana mitjançant els instruments que es promoguin per les administracions públiques catalanes, amb la finalitat de garantir la incidència de la ciutadania en l'elaboració, la implementació i l'avaluació de les polítiques públiques" (article 1.1), restant exclosa de la regulació "la participació ciutadana en els processos electorals, les consultes populars no referendàries i les consultes populars per via de referèndum, així com l'impuls d'enquestes i estudis d'opinió, que es regeixen per la seva normativa específica" (article 1.2).

En la memòria general que acompanya el text, i també en la seva exposició de motius, es fa avinent, com a justificació de la necessitat de la norma, la inexistència actual d'una llei marc que ofereixi una regulació integral en matèria de participació ciutadana.

També s'hi destaca la necessitat d'entendre la participació no com un simple tràmit del procediment administratiu, sinó com un dret de tots els ciutadans i ciutadanes, en tant que agents actius en la presa de decisions i en relació de diàleg amb l'administració.

Així mateix, se subratlla la importància d'establir un major compromís institucional amb la participació, mitjançant el retorn motivat a les propostes presentades per la ciutadania, de considerar els instruments de participació com a eines flexibles i obertes a la innovació democràtica, i de facilitar la inclusió de persones i col·lectius que habitualment no participen.

Des de la vessant de la protecció de dades, les actuacions derivades de l'aplicació dels instruments de participació a què refereix l'Avantprojecte de llei tindran incidència clara en el dret a la protecció de dades personals de les persones participants, de tal manera que els tractaments de dades personals que se'n derivin hauran d'adequar-se a les previsions del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (RGPD) i de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

En aquest sentit i tenint en consideració que l'**article 4** de l'Avantprojecte de llei regula els principis informadors del dret a la participació ciutadana, semblaria oportú que el mateix text legal incorporés una referència explícita al respecte al dret a la protecció de dades personals com a principi general.

Més enllà d'això, s'examinen, a continuació, aquelles previsions de l'Avantprojecte de llei que tenen una especial incidència en el dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal, perspectiva des de la qual s'emet aquest informe.

III

L'**article 14** de l'Avantprojecte de llei regula els grups motors com "un espai col·laboratiu, constituït per l'administració impulsora de l'instrument de participació, amb la participació de persones representatives de diferents interessos socials, sectorials o territorials, amb la finalitat de col·laborar en el disseny, seguiment i avaluació de l'instrument de participació, així com de vetllar pel compliment de les previsions d'aquesta llei" (apartat 1).

L'**apartat 5** d'aquest article estableix que "la composició i el règim de funcionament dels grups motors s'han de fer públics a través del portal que l'administració impulsora tingui



habilitat a aquests efectes. Igualment, s'ha de garantir la publicitat de les actes i acords adoptats en el marc de les seves reunions.”

Des de la vessant de la protecció de dades, aquesta previsió suposa una habilitació legal per a la comunicació o difusió d'informació personal relativa a les persones que formen part del grup motor, fins i tot d'altres persones en atenció al contingut de les actes i acords que adoptin.

Tenint en compte que els grups motors participen en l'elaboració, seguiment i avaluació de polítiques públiques i mantenen una vinculació formal amb l'administració impulsora de l'instrument de participació, tot i no formar-hi part, pot entendre's justificada la necessitat i idoneïtat de la publicació tant de la seva composició com de les actes i acords que adoptin, per garantir la transparència i el retiment de comptes en matèria de polítiques públiques participatives, la qual aniria alineada amb les previsions de la legislació de transparència.

Ara bé, fer notar que aquesta difusió hauria d'efectuar-se, en tot cas, de conformitat amb el principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD), per la qual cosa hauria de limitar-se a les dades personals estrictament necessàries en cada cas.

Així, en relació amb la difusió de la composició del grup motor, aquesta només hauria d'abastar les dades merament identificatives dels seus membres. I, pel que fa a les actes i acords, la seva publicitat hauria de produir-se, si escau, prèvia anonimització de la informació sobre les persones físiques que hi pugui constar. Això, sens perjudici de poder mantenir les dades merament identificatives de les persones que elaboren l'acte o acord. A tal efecte, es poden tenir en consideració les previsions de l'article 70 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

Vist això, es proposa **modificar l'apartat 5** en el sentit següent:

“5. La composició, limitada a les dades merament identificatives, i el règim de funcionament dels grups motors s'han de fer públics a través del portal que l'administració impulsora tingui habilitat a aquests efectes. Igualment, s'ha de garantir la publicitat de les actes i acords adoptats en el marc de les seves reunions, amb l'adopció prèvia de les mesures que correspongui per garantir el compliment de les normes sobre protecció de dades personals.”

En tot cas, recordar la necessitat d'informar els membres del grup motor sobre el tractament de les seves dades personals en els termes de l'article 13 de l'RGPD.

IV

L'article 24.1 de l'Avantprojecte de llei disposa que “per impulsar la participació per sorteig, l'administració impulsora, en exercici de les seves competències, pot accedir a les dades del Registre de Població de Catalunya, el padró municipal d'habitants o qualsevol altra base de dades útil a aquests efectes, en els termes establerts a l'article 39 i d'acord amb el que disposa la normativa de protecció de dades i la regulació específica dels registres i bases de dades dels quals es sol·liciti l'accés.”

Segons es concreta en la memòria d'avaluació d'impacte de la proposta, que s'acompanya al present text, l'objectiu de la mesura és “reduir o minimitzar els biaixos de la participació”, “obtenir una mostra representativa dels criteris sociodemogràfics preestablerts” i també



“assegurar l’enviament correcte de les invitacions a participar, respectant la voluntarietat de la participació.”

S’entén, per tant, que aquesta previsió de l’article 24 de l’Avantprojecte de Llei habilita l’accés a les dades del Registre de Població, del Padró municipal d’habitants i també a qualsevol “altra base de dades útil” per a la finalitat d’impulsar la participació per sorteig, abastant totes les actuacions necessàries per preparar i facilitar aquest tipus concret de participació.

Tal com ve recordant aquesta Autoritat abastament en els seus informes, el Tribunal Constitucional (TC), en línia amb el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) i el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH), exigeix que la “base jurídica” que doni cobertura a un determinat tractament de dades ha d’ésser **clara i precisa, a més que previsible** per a les persones afectades. És a dir, és necessari emprar termes suficientment clars per indicar a les possibles persones afectades en quines circumstàncies i sota quines condicions s’habilita els poders públics per dur a terme tals actuacions que impliquen el tractament de les seves dades personals. A més, aquesta base jurídica ha de proporcionar **garanties** adequades en funció del risc i de l’impacte del tractament.

És en aquest context que cal examinar les previsions de l’article 24.1 de l’Avantprojecte de Llei.

L’apartat 1 de l’article 24, remet a l’article 39 del mateix text legal per concretar com s’ha de dur a terme l’accés a les dades personals amb la finalitat indicada d’impulsar la participació per sorteig.

L’esmentat **article 39** de l’Avantprojecte de Llei, que porta per títol “mapa d’actors per a la participació”, disposa el següent:

“1. L’administració impulsora ha de cercar activament la participació de tota la ciutadania. Amb aquest objectiu ha d’elaborar un mapa d’actors, entès com una relació dels actors interpel·lats per les polítiques que s’obren a participació ciutadana.

2. Amb la finalitat d’identificar les diferents visions al voltant de la política pública i d’impulsar i fer difusió dels instruments de participació, l’administració impulsora pot fer ús de les dades de persones físiques i jurídiques, així com d’agrupacions de ciutadans sense personalitat jurídica.

3. L’Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic institucional poden accedir a les dades de les persones físiques que constin en el Registre de Població de Catalunya amb la finalitat de fer difusió dels instruments de participació, amb els límits previstos a la seva normativa d’aplicació.

També poden accedir als altres registres i bases de dades sectorials amb l’objecte de difondre instruments de participació relacionats amb aquell àmbit, amb els límits previstos a la seva normativa d’aplicació.

Als efectes d’aquesta Llei, l’ús de dades incloses en els registres sectorials per a la difusió dels instruments de participació és compatible amb la finalitat inicial per la qual es va recollir la dada.



4. Les administracions locals poden accedir a les dades de les persones físiques que consten en el padró municipal amb l'objecte de fer difusió dels instruments de participació.

5. En tots els casos la informació a la qual s'accedeixi ha de ser aquella imprescindible per a l'exercici del dret a la participació i ha de complir amb les garanties de seguretat, integritat i confidencialitat de les dades, així com amb el deure d'informació.

6. Les administracions públiques han d'impulsar la interoperabilitat entre els diferents registres i bases de dades per fomentar la participació ciutadana. L'intercanvi de dades s'ha de dur a terme de manera que es garanteixi la seguretat, la integritat i la confidencialitat de les dades.”

Vistes aquestes previsions, cal fer avinent que la remissió que fa l'article 24 a l'article 39 pot portar a certa confusió i a una manca de previsibilitat per a les persones afectades, atès que l'article 39 contempla una habilitació per a l'accés al Registre de Població, al Padró Municipal d'Habitants i a altres registres i bases de dades per a la finalitat de difondre els instruments de participació a partir de l'elaboració d'un mapa d'actors, la qual difereix de la finalitat prevista a l'article 24, relativa a l'impuls de la participació per sorteig.

Tot i que ambdues finalitats es puguin considerar vinculades, en la mesura que tindrien per objectiu final fomentar la participació ciutadana, des de la perspectiva de la protecció de dades no poden considerar-se equivalents. Per això, la utilització de dades per a l'impuls de la participació per sorteig (l'accés als esmentats registres i bases de dades) requeriria d'una justificació pròpia, clara i específica, independent de la prevista a l'article 39, per tal de respectar els principis de legalitat i transparència vers les persones afectades.

Vist això, la remissió a l'article 39 de l'Avantprojecte de Llei sembla que, si fos el cas, només hauria d'efectuar-se en relació únicament amb aquells apartats d'aquell article que resulten rellevants per al tractament a què refereix l'article 24, com podria ser el cas dels apartats 5 i 6. I això tenint en compte, en qualsevol cas, les consideracions que es fan més endavant en aquest informe sobre els dits apartats.

Dit això, fer notar que les previsions de l'article 24.1 presenten el risc de no adequar-se al principi de minimització de dades de l'article 5.1.c) de l'RGPD, tant en el seu sentit propi d'emprar les mínimes dades necessàries en atenció a la finalitat pretesa com en la seva vessant de proporcionalitat.

I és que l'expressió “qualsevol altra base de dades útil a aquests efectes” és massa genèrica i indeterminada, la qual cosa genera manca de previsibilitat, atès que els ciutadans no poden anticipar clarament quines bases de dades ni, per tant, quines dades personals seran objecte de tractament per a la dita finalitat. Però, a més, semblaria obrir la porta al tractament d'altres dades personals que no resulten necessàries per a la finalitat d'impulsar la participació per sorteig.

Per bé que l'article 39.5 de l'Avantprojecte de Llei -el qual s'entendria aplicable per remissió de l'article 24- estableix que “en tots els casos la informació a la qual s'accedeixi ha de ser aquella imprescindible per a l'exercici del dret a la participació”, per tal de garantir l'adequada transparència per a les persones afectades i ajustar-se al principi de minimització, el mateix text legal hauria de concretar en la mesura del possible quines dades poden ser objecte d'accés per a la finalitat d'impulsar la participació per sorteig. En particular, si tenim en compte que l'article 39.5 refereix a les dades imprescindibles per a



“l'exercici del dret a la participació”, un concepte que té un abast molt més ampli i indeterminat que no pas la finalitat específica prevista l'article 24.

Així, partint d'aquesta finalitat i de l'objectiu indicat a la memòria d'avaluació d'impacte de la mesura, l'accés hauria d'abastar les dades necessàries per seleccionar una mostra representativa de la població, així com per poder contactar amb les persones seleccionades per enviar la invitació. Això semblaria que hauria d'abastar, per tant, el nom, les dades de contacte i algunes variables sociodemogràfiques bàsiques, com ara, l'edat, sexe i municipi. Tot el que anés més enllà hauria d'estar objectivament justificat per garantir una mostra representativa (només si la participació ho exigeix de forma objectiva), sense que en cap cas això pogués convertir-se en un accés indiscriminat al conjunt de dades dels registres i bases de dades a què refereix l'article 24.1.

I en aquest punt cal fer notar que, tenint en compte precisament quines dades personals serien necessàries per assolir la finalitat pretesa, l'habilitació per accedir a “qualsevol altra base de dades útil a aquests efectes” que preveu aquest article 24.1 podria resultar desproporcionada, atès que ja existeixen el Registre de Població i el Padró municipal d'habitants, instruments que a priori recullen dades bàsiques i suficients per construir una mostra representativa, i respecte els quals l'article 24.1 preveu habilitar-ne l'accés.

El Registre de Població és un registre administratiu on figuren les dades actualitzades de caràcter obligatori dels veïns inscrits en els padrons municipals d'habitants de tots els ajuntaments de Catalunya (article 47 de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya) i el seu accés per l'Administració està permès legalment per a l'exercici de llurs competències i exclusivament per a afers en els quals la residència o el domicili siguin dades rellevants (articles 48 i 54 LEC), com podria ser el cas d'impulsar la participació per sorteig.

Pel que fa al Padró Municipal d'Habitants, son varis els pronunciaments d'aquesta Autoritat (entre d'altres, dictamen CNS 20/2020) en què s'ha considerat que els ajuntaments poden accedir a les dades d'aquest registre administratiu amb la finalitat de comunicar als veïns del municipi la realització d'un procés participatiu i per a l'elaboració del cens, per tractar-se d'una finalitat compatible amb la del Padró i emparada per l'exercici de les competències que, en matèria de foment de la participació ciutadana, tenen encomanades. Per tant, també sembla que podria admetre's la compatibilitat respecte la finalitat pretesa d'impulsar la participació per sorteig.

De fet, permetre l'accés a “altres bases de dades útils” podria fins i tot ser contraproductiu, doncs en la mesura que aquestes bases podrien estar vinculades a col·lectius concrets això podria comportar biaixos, convertint el sorteig en una eina sectorial i no universal, desvirtuant la finalitat d'afavorir una participació ciutadana àmplia i equitativa.

Per tant, des de la vessant de la protecció de dades, hauria de justificar-se la necessitat de mantenir aquesta habilitació a “qualsevol altra base de dades útil a aquests efectes”.

Pel que fa a l'habilitació per accedir al Registre de Població i al Padró Municipal d'Habitants, aquesta s'adequaria al principi de limitació de la finalitat de l'article 5.1.b) de l'RGPD, en la mesura que la finalitat a què es destinaran les dades resultaria compatible amb la finalitat inicial a què responen els dits registres, i seria convenient que així s'establís en el mateix article 24.1, a efectes de transparència vers els afectats.



Pel que fa a les garanties exigides, l'article 24.1 remet a les previsions de l'article 39, les quals, com s'ha exposat més amunt, cal entendre que abastarien els apartats 5 i 6 d'aquest article.

L'**apartat 5** de l'**article 39** disposa que la informació a la qual s'accedeixi ha de ser la "imprescindible" -qüestió que ja ha estat tractada- i que "ha de complir amb les garanties de seguretat, integritat i confidencialitat de les dades, així com amb el deure d'informació".

L'**apartat 6** de l'**article 39** es limita a establir que "les administracions públiques han d'impulsar la interoperabilitat entre els diferents registres i bases de dades per fomentar la participació ciutadana", garantint "la seguretat, la integritat i la confidencialitat de les dades".

En ambdós supòsits, si bé es tracta d'una formulació coherent amb els principis generals de l'RGPD, els apartats esmentats es limiten a reproduir-los de manera genèrica. L'RGPD no només exigeix principis abstractes, sinó que obliga el responsable del tractament a demostrar la seva aplicació pràctica (principi de responsabilitat proactiva (article 5.2 RGPD). Això implica que el legislador, quan habilita un accés a registres administratius de població, hauria d'introduir garanties més específiques que evitin interpretacions àmplies o usos excessius.

Per tant, seria necessari que el text legal, a banda de detallar quines dades poden utilitzar-se i amb quines finalitats concretes, establís garanties pràctiques que facin operatius aquests principis de seguretat, confidencialitat i transparència (a tall d'exemple, control d'accés restringit a les persones autoritzades, registre d'accessos, la separació de les dades identificatives de les dades sociodemogràfiques utilitzades per garantir la representativitat o l'ús de tècniques de pseudonimització, la limitació temporal de la conservació de les dades, etc.). Tot i que, per tècnica legislativa, pugui fer-se una remissió a les previsions de l'article 39 sobre aquesta qüestió, des del punt de vista de la transparència i claredat de la norma, seria preferible que es concretessin en el mateix article 24.

En qualsevol cas, cal tenir en especial consideració que ni l'apartat 5 ni el 6 de l'article 39 fan cap esment a la necessitat de garantir els drets a l'autodeterminació informativa, particularment el dret d'oposició (article 21 RGPD).

La participació ciutadana en els instruments previstos per l'Avantprojecte de Llei és estrictament voluntària, tal com es reconeix en l'exposició de motius i en la memòria d'avaluació d'impacte. Per aquest motiu, respectar el dret d'oposició no constitueix només una obligació formal establerta per l'RGPD, sinó que és essencial per garantir que els ciutadans puguin exercir lliurement la seva autonomia i decidir si volen formar part del procés de participació.

L'absència d'una previsió expressa sobre el dret d'oposició podria fer que el tractament de dades per a la participació per sorteig es percebi com una ingerència desproporcionada i poc transparent. Per això, seria convenient que el mateix text legal inclogués explícitament aquest mecanisme.

Per tot plegat, es proposa **modificar l'article 24.1** de l'Avantprojecte de Llei per tal de recollir les consideracions fetes fins ara. En aquest sentit, se suggereix la redacció següent:

"1. Per impulsar la participació per sorteig, l'administració impulsora, en exercici de les seves competències, pot accedir únicament a les dades del Registre de Població de Catalunya i



del Padró municipal d'habitants necessàries per garantir la representativitat de la mostra i fer arribar les invitacions per a la participació. Aquest accés es limita a les dades identificatives, de contacte i sociodemogràfiques que resultin estrictament necessàries per a la finalitat indicada.

Als efectes d'aquesta Llei, aquest ús es declara compatible amb la finalitat inicial per la qual les dades van ser recollides, d'acord amb el que disposa l'article 6.4 del Reglament (UE) 2016/679, sense perjudici de les garanties establertes en la normativa sectorial aplicable.

2. S'han d'adoptar mesures tècniques i organitzatives adequades per garantir-ne la confidencialitat, integritat i seguretat, incloent la separació de les dades identificatives respecte de les dades sociodemogràfiques emprades per elaborar la mostra, la pseudonimització sempre que sigui possible, el registre d'accessos i la limitació temporal de la conservació. Les dades només podran ser utilitzades per contactar amb les persones finalment seleccionades, garantint així que no s'emprin per a cap altra finalitat i respectant la voluntarietat de la participació.

3. Les persones afectades han de ser informades de manera clara sobre el tractament de les seves dades amb aquesta finalitat i han de disposar d'un mecanisme efectiu per exercir els seus drets, inclòs el dret d'oposició a participar en el sorteig, mitjançant els canals establerts per l'administració.

4. (...).”

V

Tenint en compte l'exposat més amunt, ens referim ara a les previsions de l'article 39 de l'Avantprojecte de llei i les seves implicacions des de la vessant de la protecció de dades, fent avinent que algunes de les consideracions fetes respecte l'article 24.1 resulten també aplicables en aquest cas.

L'article 39 suposa una habilitació per a l'accés a les dades del Registre de Població, al Padró Municipal d'Habitants i a “altres registres i bases de dades sectorials” per a la finalitat de difondre els instruments de participació a partir de l'elaboració d'un mapa d'actors. Des de la vessant de la protecció de dades, aquesta habilitació requereix d'uns requisits mínims de qualitat normativa (claredat, accessibilitat i previsibilitat) i proporcionar garanties adequades en funció del risc i de l'impacte del tractament.

Pel que fa a l'accés al Registre de Població (**apartat 3**) i al Padró Municipal d'Habitants (**apartat 4**), no semblaria plantejar problemes des de la vessant de la protecció de dades, en la mesura que la finalitat a què es destinaran les dades resultaria compatible amb la finalitat inicial a què responen els dits registres (la finalitat de contacte i difusió és raonablement vinculada a la finalitat original de recollir dades per identificar residents), i està justificat per l'exercici de la missió d'interès públic de foment de la participació ciutadana, adequant-se, com s'ha apuntat anteriorment, als articles 5.1.b) i 6.4 de l'RGPD.

Això, sens perjudici de la necessitat d'adequar-se als principis de minimització i de transparència, a què també s'ha fet ja esment. En aquest sentit, caldria que el mateix text legal concretés les dades personals objecte de l'accés.



La previsió però d'habilitar també l'accés a "altres registres i bases de dades sectorials amb l'objecte de difondre instruments de participació relacionats amb aquell àmbit" (**apartat 3**) podria resultar més controvertida.

L'article preveu que aquest accés es durà a terme "amb els límits previstos a la seva normativa d'aplicació", per la qual cosa cal entendre que la nova finalitat de difusió dels instruments de participació no s'imposa de manera automàtica a tots els registres i/o bases de dades sectorials existents, sinó que resta condicionat al que determini la normativa sectorial pròpia de cada registre, que pot preveure o no la possibilitat d'un ús ulterior de les dades amb finalitats de contacte o difusió.

Ara bé, el mateix article estableix tot seguit que "als efectes d'aquesta Llei, l'ús de dades incloses en els registres sectorials per a la difusió dels instruments de participació és compatible amb la finalitat inicial per la qual es va recollir la dada."

La lectura conjunta del considerant 50 de l'RGPD ("(...) 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, los cometidos y los fines para los cuales se debe considerar compatible y lícito el tratamiento ulterior se pueden determinar y especificar de acuerdo con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros") i de les previsions del seu article 6.4 de l'RGPD permet considerar que una norma amb rang de llei pot establir o declarar un ús com a compatible amb la finalitat inicial.

Ara bé, seguint la jurisprudència i doctrina del TEDH i del TJUE, així com del TC, aquesta declaració o previsió de compatibilitat no pot ser genèrica ni oberta, sinó clara i precisa per tal que les persones afectades puguin preveure l'ús de les seves dades personals. I a més ha de fixar garanties adequades.

En aquest sentit, la declaració genèrica de compatibilitat que conté l'article 39.3 podria ser considerada insuficient perquè, en la seva redacció actual, habilita potencialment l'accés a la totalitat dels registres sectorials i/o bases de dades sectorials de què disposa l'Administració sense distingir-ne l'objectiu ni la relació amb la difusió dels instruments de participació. Això podria incloure registres estrictament administratius o tècnics que no justifiquen l'ús de les dades per contactar ciutadans, amb el risc de vulnerar el principi de proporcionalitat. També podria abastar registres que contenen informació de diversa naturalesa, incloses categories especials de dades o mereixedores d'una especial protecció.

A més, aquesta manca de concreció posaria en entredit el compliment del principi de transparència de la norma, atès que les persones afectades no tenen una expectativa raonable ni una informació clara sobre quins registres i/o bases de dades sectorials poden ser utilitzats per contactar-les.

Per tant, caldria introduir una delimitació més precisa dels registres que poden ser utilitzats i concretar les dades personals estrictament necessàries.

En aquest sentit, com ja s'ha comentat, la previsió de l'article 39.5 que disposa que "la informació a la qual s'accedeixi ha de ser aquella imprescindible per a l'exercici del dret a la participació", no seria suficient. Cal que el mateix text legal concreti que les dades accessibles han de limitar-se estrictament a les necessàries per a la finalitat de difondre els instruments de participació i elaborar el mapa d'actors. Això implica que només es podrien utilitzar dades identificatives i de contacte, així com dades sociodemogràfiques quan sigui



estrictament necessari per conèixer millor el conjunt de persones que poden participar. No seria admissible l'accés a la totalitat de la informació continguda en aquests registres sectorials, especialment categories especials de dades.

Apuntar que en aquesta ocasió no es qüestiona la possibilitat d'accedir a registres sectorials per a la finalitat de difondre instruments de participació adreçats específicament a certs sectors. A diferència del que succeeix amb l'article 24, on l'accés a altres registres i/o bases de dades, es podria considerar desproporcionat i injustificat per a la finalitat d'impulsar la participació per sorteig disposant, a tal efecte, del Registre de Població i del Padró, aquí la connexió entre la finalitat original d'aquests registres sectorials i la nova podria resultar més coherent. El que es requereix però, és que el text legal reuneixi els requisits de claredat i previsibilitat exigits, delimitant quins registres són realment adequats, especificant les dades necessàries i respectant el principi de minimització. I també òbviament l'establiment de garanties adequades al risc.

En aquest darrer aspecte, es fan extensibles les consideracions fetes en el fonament jurídic anterior sobre la insuficiència de les previsions dels apartats 5 i 6 de l'article 39 i, per tant, la necessitat de preveure en el text garanties específiques relatives a la seguretat, la limitació temporal i el respecte als drets dels interessats, entre d'altres.

Per tot plegat, es proposa **modificar l'article 39** de l'Avantprojecte de Llei per tal de recollir les consideracions fetes fins ara. En aquest sentit, se suggereix la redacció següent:

“1. (...)

2. Amb la finalitat d'identificar les diferents visions al voltant de la política pública i d'impulsar i fer difusió dels instruments de participació, l'administració impulsora pot fer ús de les dades de persones físiques i jurídiques, així com d'agrupacions de ciutadans sense personalitat jurídica, limitant-se estrictament a les dades necessàries per a aquesta finalitat.

3. L'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic institucional poden accedir a les dades de les persones físiques que constin en el Registre de Població de Catalunya necessàries per a la finalitat de fer difusió dels instruments de participació, amb els límits previstos a la seva normativa d'aplicació.

També poden accedir a altres registres sectorials estrictament identificats com a rellevants per a la difusió dels instruments de participació relacionats amb aquell àmbit, d'acord amb els límits establerts per la normativa sectorial aplicable.

L'accés es limita únicament a les dades estrictament necessàries per identificar i contactar els actors rellevants, incloent dades identificatives, de contacte i dades sociodemogràfiques estrictament necessàries per descriure les característiques dels actors i assegurar que la mostra sigui representativa del conjunt de la població o del sector implicat, sense incloure dades sensibles llevat que la normativa sectorial així ho prevegi.

Als efectes d'aquesta Llei, aquest ús es declara compatible amb la finalitat inicial per la qual les dades van ser recollides, d'acord amb el que disposa l'article 6.4 del Reglament (UE) 2016/679, sense perjudici de les garanties establertes en la normativa sectorial aplicable.



4. Les administracions locals poden accedir a les dades de les persones físiques que consten en el padró municipal amb l'objecte de fer difusió dels instruments de participació, limitant-se també a les dades estrictament necessàries per identificar i contactar els actors.

Aquest ús es considera compatible amb la finalitat inicial de recollida de les dades.

5. S'han d'adoptar mesures tècniques i organitzatives adequades per garantir-ne la confidencialitat, integritat i seguretat, incloent la separació de les dades identificatives respecte de les dades sociodemogràfiques, la pseudonimització quan que sigui possible, el registre d'accessos i la limitació temporal de la conservació.

6. Les persones afectades han de ser informades de manera clara sobre el tractament de les seves dades amb aquesta finalitat i han de disposar d'un mecanisme efectiu per exercir els seus drets, inclòs el dret d'oposició, mitjançant els canals establerts per l'administració.

7. Les administracions públiques han d'impulsar la interoperabilitat entre els diferents registres i bases de dades per fomentar la participació ciutadana, assegurant que l'intercanvi de dades es limiti a la informació estrictament necessària, amb accés restringit a les unitats responsables i l'aplicació de mesures tècniques i organitzatives que garanteixin la seguretat, integritat i confidencialitat de les dades.”

Conclusions

Examinat l'Avantprojecte de Llei de participació ciutadana, es considera adequat a les previsions establertes a la normativa sobre protecció de dades personals, sempre que es tinguin en compte les consideracions efectuades al llarg d'aquest informe.

Directora

