

002/2026**I**

El proyecto de Real Decreto que se informa tiene por objeto la regulación de la distribución, comercialización y manipulación de gases fluorados, adecuando el ordenamiento jurídico español a las nuevas exigencias europeas en materia de gases fluorados de efecto invernadero. De igual manera, regula algunas cuestiones relativas a las sustancias que agotan la capa de ozono.

El proyecto trae causa directa del nuevo régimen europeo en materia de reducción progresiva del uso de gases fluorados de efecto invernadero, que intensifica las prohibiciones de comercialización de determinados equipos, refuerza los sistemas de control de fugas y recuperación, impone obligaciones documentales más estrictas y exige a los Estados miembros el establecimiento de mecanismos sancionadores eficaces, proporcionados y disuasorios.

En concreto, el Real Decreto que se informa establece el marco jurídico nacional necesario para la correcta aplicación y ejecución del Reglamento (UE) 2024/573, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de febrero de 2024, y del Reglamento (UE) 2024/590, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de febrero de 2024, derogando —a su vez— el Real Decreto 115/2017, de 17 de febrero.

Los citados Reglamentos Europeos incorporan asimismo nuevas obligaciones formativas y de certificación profesional, ampliando el catálogo de actividades sometidas a acreditación y estableciendo mayores exigencias en materia de trazabilidad y conservación de la información.

Se procede, por tanto, a la actualización de dicha regulación en el ámbito del derecho interno, así como al desarrollo del régimen de certificación y actualización periódica de profesionales, a la creación y adecuación de registros electrónicos, al desarrollo del régimen sancionador sobre la materia, y a la regulación de la publicidad e intercambio de información entre autoridades.

Especial relevancia adquiere el régimen de certificación y formación, que incorpora novedades significativas en relación con la normativa sustituida. Se introducen nuevos certificados para determinadas sustancias y actividades, se establece la obligación de renovación periódica, se prevén cursos de actualización y se refuerza la publicidad y trazabilidad de las

acreditaciones.

Asimismo, en su artículo 21, referido al régimen sancionador, el proyecto de Real Decreto que se informa se adapta formalmente a las exigencias de la normativa europea, aunque mantiene el marco sancionador previo por las limitaciones de rango normativo concurrentes por su carácter reglamentario.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico queda habilitado para desarrollar aspectos técnicos, lo que permite una adaptación flexible a la evolución normativa y tecnológica. En su conjunto, el sistema proyectado pretende reforzar la profesionalización del sector y la seguridad ambiental.

En relación con su encaje en el ordenamiento jurídico español, el Real Decreto que se informa establece el marco jurídico nacional necesario para la correcta aplicación y ejecución de la normativa europea, desarrollando parcialmente la **Ley 34/2007, de 15 de noviembre**, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en la que se establece el marco legal general, que faculta al Gobierno para regular la comercialización, uso y control de emisiones de productos que generen contaminación atmosférica, **constituyendo el soporte legal necesario** para la imposición de obligaciones técnicas y administrativas vinculadas a sustancias con elevado potencial de calentamiento global.

A su vez, el Real Decreto proyectado se configura como instrumento imprescindible de concreción de aquellos aspectos que los Reglamentos europeos remiten a la normativa nacional, tales como el diseño de los programas formativos, la creación y funcionamiento de registros administrativos, la determinación de autoridades competentes, los procedimientos de expedición, renovación y, en su caso, suspensión de certificados, así como los mecanismos de cooperación administrativa y control.

En concreto, la habilitación para llevar a cabo este desarrollo reglamentario deviene de lo previsto en los artículos 4 —Principios rectores— y 12 de la citada Ley 34/2007, de 15 de noviembre, relacionados con gases fluorados. Así, en el artículo 12 de dicha *norma con rango de ley formal*, se regula el control de las emisiones, permitiéndose el establecimiento de normas sobre la fabricación, puesta en el mercado, uso y gestión de gases fluorados, mientras que en el artículo 4, entre los *Principios rectores* que deben regir esta materia, se establecen los de prevención y cautela. A su vez, en el Anexo IV de la citada ley, referido a actividades potencialmente contaminadoras, se clasifican diversas actividades que pueden incluir el uso de gases fluorados.

Se informa, por tanto, el presente Real Decreto, en el que se desarrollan determinadas previsiones de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre. Asimismo, se introducen novedades de gran relevancia en materia de certificados y su publicidad reforzada, cursos de actualización obligatorios, registro centralizado, y programas formativos también de carácter obligatorio.

En cuanto a su estructura, el texto normativo objeto de este informe consta de una parte expositiva y otra dispositiva integrada por 7 títulos que contienen 21 artículos, 4 disposiciones adicionales, 6 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 4 disposiciones finales. Adicionalmente, incluye 6 anexos.

Desde esta perspectiva general, debe destacarse que, aunque el objeto principal del Real Decreto es medioambiental, orientado a establecer las disposiciones de aplicación en España del Reglamento (UE) 2024/573 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de febrero de 2024, sobre los gases fluorados de efecto invernadero, así como a regular los sistemas de control, certificación, registro y régimen sancionador en materia de comercialización, utilización, recuperación y gestión de dichos gases y de los equipos que los contienen, **la incidencia del proyecto en materia de protección de datos de carácter personal es sustancial, pues se realizarán múltiples tratamientos de datos de carácter personal como consecuencia de la regulación proyectada, referida a la creación y gestión de registros administrativos de operadores, empresas certificadas y profesionales habilitados, a las obligaciones de comunicación e información a las autoridades competentes, y a los mecanismos de inspección, control y seguimiento del cumplimiento de la normativa.**

II

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos —RGPD—), y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales —LOPDGDD— conforman el marco jurídico de referencia en España que afecta a la protección de datos de carácter personal. En estas normas se regulan los principios y fundamentos a los que deben ajustarse la recogida y tratamiento de los datos personales por cualquier persona pública o privada que lleve a cabo tratamiento de datos de carácter personal en el ejercicio de su actividad.

Entre otras definiciones, el artículo 4 del RGPD se refiere a «**datos personales**» como *toda información sobre una **persona física identificada o***

identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona. Y «tratamiento» como cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.

Por su parte, el apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, establece que: “Lo dispuesto en los Títulos I a IX y en los artículos 89 a 94 de la presente ley orgánica se aplica a cualquier tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.”

En este contexto, el desarrollo del régimen jurídico en materia de gases fluorados implica la recogida y tratamiento de diverso tipo de datos de carácter personal —de personas físicas, ex artículo 4 RGPD—, cuyo análisis de necesidad se impone en atención a las exigencias de la normativa de protección de datos. Así, entre otros, resultan objeto de tratamiento los datos personales derivados de las obligaciones de registro, certificación, comunicación electrónica y trazabilidad previstas en la normativa reguladora de la comercialización, manipulación y control de equipos y sustancias que contienen gases fluorados.

En consecuencia, tanto (i) los datos personales de los profesionales certificados para la manipulación de gases fluorados y de las personas físicas titulares de empresas que desarrollen actividades de comercialización, instalación, mantenimiento o recuperación, como (ii) los datos vinculados a la puesta en funcionamiento de equipos, a la gestión de excepciones autorizadas por motivos de seguridad, al uso de determinadas sustancias (como el desflurano) y a la llevanza de registros de control de fugas, son objeto de tratamiento en el marco del sistema administrativo previsto.

Igualmente, forman parte de estos tratamientos los datos incorporados al registro administrativo unificado que integra las distintas secciones relativas a certificados profesionales, centros formativos, excepciones autorizadas, ventas de equipos no herméticos y demás información necesaria para garantizar la trazabilidad y el control del cumplimiento normativo, así como

aquellos que puedan ser objeto de intercambio electrónico entre Administraciones públicas (Comunidades Autónomas, Administración General del Estado, autoridades aduaneras y órganos de vigilancia del mercado) en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Por tanto, el *tratamiento de todos estos datos personales* —incluidos los derivados de las obligaciones de etiquetado, publicidad limitada de información relativa a profesionales certificados y conservación de registros de control— entrará plenamente en el ámbito de aplicación del artículo 2.1 RGPD y de los artículos 1 y 2 de la LOPDGDD, debiendo articularse con las garantías, principios y medidas de seguridad exigidas por la normativa de protección de datos.

Además, desde la óptica de la protección de datos personales, debe señalarse que el proyecto comporta la realización de múltiples tratamientos que abarcan datos identificativos y de contacto de profesionales certificados, información formativa, historiales de renovación o suspensión, datos de centros formativos, titulares de instalaciones, operadores que invoquen excepciones e información relativa a actuaciones de control e infracciones. Se trata de un sistema estructurado, interoperable y de alcance nacional que puede generar perfiles profesionales y producir efectos jurídicos relevantes, como la suspensión o retirada de certificaciones.

En este contexto, debe ponerse de relieve la escasa atención que el proyecto de Real Decreto sobre gases fluorados dedica a la normativa de protección de datos, pese a que el propio texto configura un sistema intensivo en flujos de información personal (registros administrativos, publicidad de datos, intercambio electrónico entre Administraciones y conservación de información).

En efecto, la única referencia expresa a la protección de datos se contiene en el artículo 14.3 del proyecto, relativo a la publicidad de la información registrada, que dispone que el tratamiento y cesión de los datos derivados de dicho artículo se realizará de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD), y con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre (LOPDGDD), señalando además como base jurídica del tratamiento el artículo 6.1.e) del RGPD.

Sin embargo, esta mención presenta un alcance claramente limitado, por cuanto se circunscribe exclusivamente al tratamiento y cesión de datos derivados del régimen de publicidad de los registros, sin contemplar de forma expresa el resto de tratamientos previstos en el proyecto (creación y gestión del registro administrativo unificado, intercambios interadministrativos de información, conservación de registros de control de fugas, gestión de excepciones autorizadas, control de ventas y equipos, etc.).

En consecuencia, el proyecto que se informa no incorpora una cláusula general que explice el sometimiento de todas las actuaciones reguladas en la norma a la normativa de protección de datos, por lo que se considera recomendable la introducción de una mención general y sistemática a dicha regulación, que garantice de forma expresa que la totalidad de los tratamientos de datos personales previstos en el Real Decreto se someterán al marco normativo vigente.

A tal efecto, podría valorarse la incorporación de un nuevo artículo o de una disposición adicional con una redacción similar a la siguiente:

“La totalidad de las actuaciones reguladas en este Real Decreto y en sus disposiciones de desarrollo que impliquen el tratamiento de datos personales se llevarán a cabo con pleno respeto a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, así como en el resto de normativa aplicable en la materia.”

De este modo, se reforzaría la seguridad jurídica, se dotaría de coherencia sistemática al texto y se evitaría que la protección de datos quedase limitada a una previsión puntual vinculada exclusivamente a la publicidad de la información registrada, cuando el proyecto configura, en realidad, un entramado mucho más amplio de tratamientos de datos de carácter personal.

III

Para la determinación del responsable del tratamiento de los datos de carácter personal en el marco del proyecto de Real Decreto sobre gases fluorados, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 4.7 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (RGPD), conforme al cual tendrá dicha condición *“la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento”*.

Del análisis del texto proyectado se desprende que la estructura de gestión de los registros administrativos en materia de gases fluorados no responde a un esquema de responsabilidad única, sino a un modelo de *responsabilidad compartida o corresponsabilidad*, en la medida en que intervienen diversos sujetos públicos con competencias concurrentes.

En particular, ostentan la condición de responsables del tratamiento, en el ámbito de sus respectivas competencias:

En primer lugar, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en cuanto órgano competente para la coordinación general del sistema, la gestión de determinadas funcionalidades del registro unificado y la publicidad de la información registrada a través de su portal institucional.

En segundo término, las Comunidades Autónomas, en la medida en que asumen la tramitación, inscripción y actualización de datos relativos a personas certificadas, empresas habilitadas y centros formativos y evaluadores en sus respectivos ámbitos territoriales.

Y, en tercer lugar, los órganos administrativos específicamente designados para la gestión registral, en función de la concreta sección del registro administrativo unificado de que se trate.

En este contexto, la determinación de **los fines** (control del cumplimiento normativo, trazabilidad de los gases fluorados, transparencia del mercado, cooperación administrativa) y de **los medios** esenciales del tratamiento (configuración de los registros, procedimientos de inscripción, sistemas de acceso y consulta, mecanismos de intercambio electrónico de información) **resulta, en determinados supuestos, conjunta**. Ello conduce a apreciar la posible existencia de corresponsabilidad en el sentido del artículo 26 del RGPD, especialmente respecto de aquellos registros compartidos cuya gestión requiere la actuación coordinada del Ministerio competente y de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, cuando dos o más responsables determinen conjuntamente los fines y medios del tratamiento, se recomienda, previamente que:

- a) Delimiten de manera clara y transparente sus respectivas responsabilidades en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el RGPD, en particular en lo relativo al ejercicio de derechos por las personas interesadas, el deber de información y la adopción de medidas de seguridad.
- b) Formalicen el correspondiente acuerdo de corresponsabilidad conforme al artículo 26 del RGPD, que deberá reflejar adecuadamente las funciones y relaciones respectivas, así como poner a disposición de los interesados los aspectos esenciales del mismo.
- c) Garanticen la trazabilidad de los accesos y operaciones realizadas sobre los datos personales, estableciendo mecanismos de control de accesos, perfiles de usuario y registros de actividad que permitan identificar qué órgano ha efectuado cada tratamiento.

Asimismo, cada uno de los responsables —o corresponsables— deberá adoptar las medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar y poder demostrar que el tratamiento es conforme con el RGPD (artículo 24), asegurando en particular la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los datos (artículos 5.1.f) y 32), así como el respeto a los principios de limitación de la finalidad, minimización de datos y limitación del plazo de conservación (artículo 5).

En conclusión, el régimen previsto en el proyecto de Real Decreto sobre gases fluorados podría implicar un modelo de corresponsabilidad funcional entre el Ministerio competente por razón de la materia (de la Administración General del Estado) y las Comunidades Autónomas en aquellos tratamientos derivados de registros y sistemas compartidos, debiendo articularse dicha corresponsabilidad mediante instrumentos jurídicos adecuados que delimiten funciones, aseguren la transparencia frente a los interesados y refuercen las garantías de control y seguridad en el tratamiento de los datos personales.

En conclusión, como resultado del análisis efectuado y de conformidad con la normativa de protección de datos, se sugiere la incorporación de un nuevo artículo o bien de una Disposición adicional en la que se señale que:

“Corresponderá a los responsables y corresponsables de los tratamientos de datos —incluyendo al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a las Comunidades Autónomas y a los Órganos administrativos designados para la gestión registral— ordenar y controlar el acceso a los datos personales tratados, restringiéndolo al personal debidamente autorizado y garantizando el deber de secreto respecto del contenido de los registros, mediante la adopción de las medidas técnicas y organizativas necesarias para preservar la confidencialidad, integridad y seguridad de la información.

Asimismo, incumbe a todos los responsables y corresponsables velar por el cumplimiento de la normativa de protección de datos en todas las fases del procedimiento, asegurando que los tratamientos de datos personales se ajusten a los principios de licitud, minimización, limitación de la finalidad y del plazo de conservación, integridad y confidencialidad, y garantizando, en el ámbito de sus competencias y, en su caso, conforme a los acuerdos de corresponsabilidad establecidos (artículo 26 RGPD), el adecuado ejercicio de los derechos de las personas afectadas.”

IV

La normativa de protección de datos contempla diferentes supuestos que pueden dar lugar al tratamiento de datos de carácter personal. En concreto, de acuerdo con el **artículo 6** –“Licitud del tratamiento”-, del **RGPD**, entre otros, dicho tratamiento es lícito y legítimo cuando:

“1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;

b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;

c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento; (La negrita es nuestra)

d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;

e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento; (La negrita es nuestra)

f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.”

Conforme al articulado de la norma que se informa, las competencias se ejercerán por los responsables y corresponsables de los tratamientos, en virtud de las competencias que tienen conferidas por la ley. Dicho Registro se encuadra en el marco de la *gestión pública*, ejerciendo sus funciones de acuerdo con lo establecido en una norma con rango de ley formal, y respondiendo así a las exigencias derivadas del artículo 8 de la LOPDGDD.

En varias ocasiones, los Informes jurídicos de esta Agencia se han referido al registro de gases fluorados como un claro prototipo de registro público cuya naturaleza, llevanza y formas de acceso se vincula a la base de legitimación del artículo 6.1 e) RGPD. Así, en primer lugar, en nuestro **Informe 128/2018, de 1 de agosto de 2018, sobre el registro unificado sobre certificados y centros de formación de gases fluorados**, se señaló que:

“(…)

De este modo, el Registro tiene por finalidad dar publicidad de su contenido, a fin de garantizar a los operadores el conocimiento de quiénes reúnen los requisitos necesarios que han permitido la obtención de su certificación. (...) la publicidad se configura como un elemento consustancial a la propia naturaleza del registro.

Ello supone que el tratamiento de los datos no precisaría del consentimiento de los afectados, al llevarse a cabo el citado tratamiento en el ejercicio por las distintas administraciones de sus potestades de derecho público, amparándose así en el artículo 6.1 e) del reglamento general de protección de datos.

El proyecto sometido a informe señala en su artículo 2.4 que las Comunidades Autónomas deberán haber recabado, con carácter previo a la notificación de la información al registro unificado “la conformidad de los profesionales certificados para que los datos personales imprescindibles relativos a los mismos puedan ser consultados por cualquier ciudadano para verificar dicha certificación”.

Como se ha indicado, a juicio de esta Agencia no sería preciso recabar la mencionada “conformidad” o consentimiento de los afectados, bastando dar cumplimiento al deber de información acerca de la transmisión de los datos al registro unificado, conforme a lo exigido por el artículo 13 del Reglamento general de protección de datos.

Por ello, procedería reemplazar la expresión “(...) deberán haber recabado previamente la conformidad de los profesionales certificados para que los datos personales imprescindibles relativos a los mismos puedan ser consultados (...)” por “(...) informarán previamente a los profesionales certificados de que los datos personales imprescindibles relativos a los mismos podrán ser consultados (...)”

Dicha determinación de la base jurídica de legitimación del tratamiento de los datos registrales del Informe 128/2018 —ex artículo 6.1.e RGPD—, se ha reiterado posteriormente en diferentes informes emitidos por este Servicio Jurídico; así, entre otros, en los Informes 074/2019 y 005/2021, y, más recientemente, en el 001/2023.

Por todos, en este último **Informe 001/2023**, de 14 de febrero de 2023, se señala que:

*“Teniendo en cuenta lo anterior, y a los efectos de determinar si la base jurídica del tratamiento que se deriva de la aprobación y ejecución del proyecto de Real Decreto sometido a informe es la prevista en el apartado c) o la prevista en el apartado e) del artículo 6.1 del RGPD, o lo son ambas, procede citar lo recogido en el **Informe 74/2019** dónde se destacaba la necesidad de deslindar ambos conceptos, ya que no hacerlo así implicaría*

confundir, en la práctica totalidad de los casos de actuación de la Administración, ambas bases jurídicas, concluyendo que:

Por ello, la base jurídica prevista en la letra c) del artículo 6.1. del RGPD será de aplicación en aquellos casos en los que una norma con rango de ley imponga a la Administración una obligación específica de dar, hacer o no hacer, que implique el tratamiento de datos de carácter personal, y diferente del deber jurídico genérico de la Administración de ejercer las potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye para servir con objetividad al interés público (artículo 103 de la Constitución).

*Sobre la base jurídica que legitima el tratamiento de datos por las administraciones en relación a los registros públicos que gestionan, esta Agencia se ha pronunciado con anterioridad, sirva citar a modo de ejemplo, lo recogido en el **Informe 5/2021** sobre el proyecto de Orden por la que se regula el Registro Electrónico General en el ámbito de la Administración General del Estado se indicaba que:*

*Y el criterio que viene manteniendo reiteradamente esta Agencia, en relación con los registros administrativos, es que el tratamiento de los datos personales correspondientes se encontraría amparado por lo dispuesto en la letra e) del artículo 6.1. del RGPD: “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”, siempre que se haya establecido por una norma con rango de ley, conforme a lo señalado por el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales: “El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley” (Informe 92/2020, en relación con el Registro de Variedades Protegidas y el Registro de Variedades Comerciales, **el Informe 128/2018 sobre el registro unificado sobre certificados y centros de formación de gases fluorados** o el informe 4/2021 relativo al registro electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado). (...)”*

Tal y como se adelantó, además de los Reglamentos Europeos que se refirieron *ut supra*, la **Ley 34/2007, de 15 de noviembre**, de calidad del aire y protección de la atmósfera, establece el marco legal general que faculta al Gobierno para regular la comercialización, uso y control de emisiones de productos que generen contaminación atmosférica, **constituyendo el soporte legal necesario** para la imposición de obligaciones técnicas y administrativas vinculadas a sustancias con elevado potencial de calentamiento global.

A los efectos que aquí interesan, que no son sino la debida acreditación de la existencia de normas internas —que además de las europeas existentes y directamente aplicables— constituyen bases jurídicas suficientes que habilitan el tratamiento de los datos de carácter personal de los afectados, conviene traer a colación en este punto lo dispuesto en los artículos 4 y 12 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre de 2007, así como al contenido y a las características generales de su Anexo IV, referido al *Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera*.

De acuerdo con los citados preceptos:

“Artículo 4. Principios rectores.

*1. La aplicación de esta ley se basará en los **principios de cautela y acción preventiva**, de corrección de la contaminación en la fuente misma y de quien contamina paga. (La negrita es nuestra)*

2. Dentro de sus respectivas competencias, los poderes públicos adoptarán cuantas medidas sean necesarias para alcanzar y mantener un nivel de protección elevado de las personas y del medio ambiente. Por su parte, los particulares se esforzarán en contribuir a evitar y reducir la contaminación atmosférica.

3. En la aplicación y desarrollo de esta ley se promoverá la integración de las consideraciones relativas a la protección de la atmósfera en las distintas políticas sectoriales como una variable clave para conseguir un desarrollo sostenible.

4. Con miras a lograr un desarrollo sostenible en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera, se promocionarán y difundirán las modalidades más eficaces para el desarrollo, la aplicación y la difusión de tecnologías, conocimientos especializados, prácticas y procesos ecológicamente racionales en lo relativo a la protección de la atmósfera y se adoptarán las medidas necesarias para promover, facilitar y apoyar, según corresponda, el acceso a esos recursos.”
(...)

“Artículo 12. Control de las emisiones.

1. El Gobierno, con la participación de las comunidades autónomas, podrá establecer mediante Real Decreto valores límite de emisión para los contaminantes, en particular para los enumerados en el anexo I y para las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera enumeradas en el anexo IV de esta ley.

2. El Gobierno, con la participación de las comunidades autónomas, podrá establecer mediante Real Decreto obligaciones específicas para la fabricación, importación, adquisición intracomunitaria, transporte, distribución,

puesta en el mercado o utilización y gestión durante su ciclo de vida de aquellos productos que puedan generar contaminación atmosférica.

3. Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán para que se adopten las medidas necesarias y las prácticas adecuadas en las actividades e instalaciones, que permitan evitar o reducir la contaminación atmosférica aplicando, en la medida de lo posible, las mejores técnicas disponibles y empleando los combustibles menos contaminantes. Asimismo, las entidades privadas y los particulares se esforzarán en el ejercicio de sus actividades cotidianas, en contribuir a la reducción de los contaminantes de la atmósfera.”

De tal modo, en consonancia con el articulado de la norma que se desarrolla, las competencias se ejercerán por el órgano que las tenga conferidas en virtud de lo dispuesto en la ley: así, el Ministerio competente por razón de la materia, las Comunidades Autónomas y a los Órganos administrativos designados para la gestión registral.

En todos estos casos, las citadas previsiones competenciales, establecidas en una norma con rango de ley formal, responden a las exigencias derivadas del artículo 8 de la LOPDGDD, cuando dispone que:

“Artículo 8. Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos.

*1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo **prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley**, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679. (La negrita es nuestra)*

*2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con **rango de ley**.”*

En consecuencia, la base de legitimación de los tratamientos derivados del proyecto de Real Decreto que se analiza se encuentra claramente incardinada en las previsiones de las letras c) y e) del artículo 6.1 del RGPD.

De este modo, las previsiones fundamentales relativas a la regulación de la distribución, comercialización y manipulación de gases fluorados,

adecuando el ordenamiento jurídico español a las nuevas exigencias europeas en materia de gases fluorados de efecto invernadero, así como a las obligaciones de inscripción e información registral, **vienen a desarrollar Reglamentos Europeos y una norma con rango de ley formal**, en plena coherencia con lo dispuesto en el **artículo 8 de la LOPDGDD**. El Real Decreto objeto de informe se limita, desde esta perspectiva, *a desarrollar y concretar reglamentariamente dichas previsiones legales, sin alterar su contenido esencial*.

En conclusión, la base de legitimación de los tratamientos de datos personales derivados del Real Decreto objeto de análisis se encuentra claramente incardinada en las previsiones del artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016. En particular, dichos tratamientos resultan necesarios para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, en los términos previstos en la letra c) del citado precepto.

Asimismo, dichos tratamientos —especialmente los registrales— encuentran cobertura en la letra e) del artículo 6.1 del RGPD, al derivar del ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable por una norma con rango de ley.

Dichas bases se ven reforzadas por lo dispuesto en el artículo 8 de la LOPDGDD, en cuanto los tratamientos derivan directamente de las competencias atribuidas por los Reglamentos Europeos aplicables y la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, *norma con rango de ley formal* que habilita expresamente determinados tratamientos de datos.

V

A su vez, dado que muchas de las previsiones contempladas en el proyecto de Real Decreto implicarán la realización de tratamientos de datos de carácter personal, resulta necesario poner de relieve aquellos preceptos en los que *dicha dimensión se manifiesta de forma más evidente*. Así ocurre, en primer lugar, con el **Título II del proyecto normativo**, relativo a las disposiciones sobre la formación y certificación de los profesionales que manipulan gases fluorados de efecto invernadero o sus alternativas, que prevé la creación de nuevos certificados y acreditaciones de formación y, por tanto, comporta la recogida, registro y gestión de datos identificativos y profesionales de personas físicas.

Igualmente, se deben traer a colación el conjunto de anexos que acompañan al proyecto, que evidencian la existencia de tratamientos de datos personales, en particular el Anexo 1, relativo a los programas formativos para

la obtención de los certificados personales; el Anexo 2, que incorpora el modelo de certificado personal; el Anexo 3, sobre el contenido mínimo del primer curso de actualización de los certificados y acreditaciones de formación; el Anexo 4, referido a los registros; y el Anexo 5, relativo a los documentos exigidos para la comercialización de determinados equipos. Todas estas previsiones suponen la sistematización, conservación y, en determinados casos, publicidad o intercambio de información, vinculada a personas físicas identificadas o identificables.

En este contexto, las actuaciones previstas en el proyecto deben ponerse necesariamente en relación con los principios de protección de datos recogidos en el artículo 5 del Reglamento General de Protección de Datos. A los efectos que aquí interesan, el citado artículo 5, en su apartado 1, establece los principios de limitación de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación del plazo de conservación e integridad y confidencialidad, disponiendo que:

“5.1 Los datos personales serán:
(...)

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);

c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);

d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);

e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado («limitación del plazo de conservación»);

f) tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas («integridad y

confidencialidad»).”

Desde la perspectiva de los principios establecidos en el artículo 5 del Reglamento General de Protección de Datos, el proyecto de Real Decreto que se informa presenta un impacto relevante en materia de protección de datos, en la medida en que articula un sistema estructurado de recogida, registro, conservación, publicidad parcial e intercambio interadministrativo de datos personales vinculados a la certificación profesional, la habilitación de empresas y la gestión de registros administrativos. En efecto, aunque los datos deban recogerse con fines determinados, explícitos y legítimos, vinculados al cumplimiento de obligaciones legales, y el tratamiento deba limitarse a los datos adecuados, pertinentes y necesarios para dichas finalidades, **lo cierto es que la amplitud del sistema diseñado incrementa el nivel de exposición y tratamiento sistemático de información relativa a personas físicas.**

En particular, la creación de registros centralizados de alcance nacional, su interconexión entre Administraciones públicas, la previsión de publicidad de determinados datos y la posible conservación prolongada de la información determinan la concurrencia de los supuestos contemplados en el artículo 35 del RGPD, relativos a tratamientos que **puedan entrañar un alto riesgo** para los derechos y libertades de las personas físicas. **Por ello, resulta jurídicamente exigible la realización de una Evaluación de Impacto relativa a la protección de datos personales con carácter previo a la plena implantación y funcionamiento efectivo de los registros previstos en la norma.** La ausencia de dicha evaluación podría comprometer el principio de responsabilidad proactiva consagrado en el artículo 5.2 del RGPD, así como dificultar la adecuada identificación, valoración y mitigación de los riesgos inherentes al tratamiento.

Asimismo, el proyecto introduce elementos que pueden generar riesgos adicionales para los derechos y libertades de las personas físicas, tales como la difusión pública del estatus profesional o empresarial y el intercambio sistemático de información entre distintas autoridades. En consecuencia, deberá garantizarse de forma expresa la estricta delimitación de los datos objeto de publicidad, la aplicación efectiva de los principios de minimización y limitación de la finalidad y del plazo de conservación, así como la adopción de medidas técnicas y organizativas reforzadas que aseguren la integridad y confidencialidad de la información.

Concurren, por tanto, dos elementos esenciales que refuerzan la necesidad de llevar a cabo una Evaluación de Impacto relativa a la protección de datos personales por parte de los responsables y corresponsables del tratamiento. De un lado, si bien la norma reglamentaria puede habilitar la publicación o difusión de determinados datos personales cuando exista

cobertura legal suficiente, ello no excluye la obligación de verificar que dicha publicación supera el juicio de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia constitucional y por el Derecho de la Unión Europea. De otro, la propia configuración del sistema registral, con tratamientos masivos, estructurados y potencialmente interconectados, exige una valoración previa y específica de su necesidad y proporcionalidad.

La evaluación de la proporcionalidad requiere, en primer término, analizar la estricta necesidad del tratamiento y el grado de injerencia que comporta en los derechos fundamentales de las personas afectadas. A partir de dicho análisis, debe realizarse una ponderación equilibrada entre los beneficios públicos perseguidos —en términos de control ambiental, trazabilidad y transparencia— y los riesgos o costes individuales que la medida puede generar. Esta ponderación ha de efectuarse de manera concreta y caso por caso, teniendo en cuenta las salvaguardias previstas y las medidas de mitigación adoptadas, conforme a las orientaciones elaboradas por la Agencia Española de Protección de Datos en materia de evaluación de impacto normativo.

En consecuencia, y con el fin de dotar de mayor claridad y coherencia al texto normativo, se considera conveniente que tanto la Memoria de Análisis de Impacto Normativo como el propio articulado incorporen una referencia expresa a la obligación de realizar una Evaluación de Impacto relativa a la protección de datos personales, de conformidad con lo previsto en el artículo 35 del Reglamento (UE) 2016/679 y en los artículos 28 y concordantes de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

De tal modo, y a efectos de reforzar la seguridad jurídica y la transparencia del proceso, podría añadirse un precepto específico en el que se establezca que:

“Evaluación de Impacto en materia de protección de datos personales:

1. Cuando los tratamientos de datos personales derivados de la aplicación de esta norma puedan implicar un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento deberá realizar, con carácter previo a su puesta en práctica, una Evaluación de Impacto relativa a la protección de datos personales, en los términos previstos en el artículo 35 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, y en los artículos 28 y concordantes de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

2. La evaluación deberá valorar, entre otros aspectos, la proporcionalidad y necesidad del tratamiento, el riesgo potencial para los derechos fundamentales de los interesados y las medidas de

seguridad o salvaguardias que se adopten para mitigarlo.”

Asimismo, se considera necesario incorporar un precepto específico o, en su caso, una disposición adicional en la que se establezca de forma expresa que el tratamiento de los datos personales que se derive de la aplicación del Real Decreto se ajustará a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento General de Protección de Datos, y que se adopten las correspondientes medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar el adecuado nivel de seguridad de los tratamientos de datos, del siguiente tenor:

“Asimismo, los tratamientos de datos personales efectuados al amparo de este Real Decreto se ajustarán a los principios relativos al tratamiento establecidos en el artículo 5 del RGPD, en particular a los de licitud, lealtad, transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación del plazo de conservación e integridad y confidencialidad. De igual modo, el responsable del tratamiento de datos adoptará las medidas técnicas y organizativas apropiadas previstas en el artículo 32 del RGPD para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental.”

VI

En conclusión, a la vista del contenido del texto normativo sometido a informe, se sugiere la incorporación de diversos artículos o disposiciones adicionales, en las que se plasmen las previsiones siguientes:

1) *En cuanto al sometimiento general a la normativa de protección de datos.*

Desde una perspectiva sistemática, el proyecto objeto de informe no incorpora una cláusula de carácter general que explice de manera expresa el sometimiento de todas las actuaciones previstas en la norma a la legislación vigente en materia de protección de datos personales. Dada la amplitud de los tratamientos derivados de la gestión de registros, certificaciones, intercambios de información y publicidad de determinados datos, se estima conveniente reforzar la seguridad jurídica del texto mediante la inclusión de una previsión expresa que proclame, con carácter general, la plena sujeción de todos los tratamientos de datos personales al marco normativo aplicable.

En este sentido, se considera recomendable la introducción de una mención general y sistemática que garantice de forma clara que la totalidad de los tratamientos de datos personales previstos en el Real Decreto se someterán al Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, y a la Ley

Orgánica 3/2018, así como al resto de normativa aplicable en la materia.

A tal efecto, podría valorarse la incorporación de un nuevo artículo o de una disposición adicional con una redacción similar a la siguiente:

“La totalidad de las actuaciones reguladas en este Real Decreto y en sus disposiciones de desarrollo que impliquen el tratamiento de datos personales se llevarán a cabo con pleno respeto a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, así como en el resto de normativa aplicable en la materia.”

2) En cuanto a la responsabilidad de los tratamientos.

El análisis del régimen organizativo previsto en el proyecto de Real Decreto pone de manifiesto que los tratamientos de datos personales derivados de su aplicación no responden a un modelo de responsabilidad única, sino a un esquema de corresponsabilidad funcional entre distintos niveles administrativos. En particular, los registros y sistemas compartidos exigen la intervención coordinada del Ministerio competente por razón de la materia —en el ámbito de la Administración General del Estado— y de las Comunidades Autónomas, así como de los órganos administrativos designados para la gestión registral.

En consecuencia, se estima necesario que la norma reconozca expresamente este modelo de corresponsabilidad y establezca de manera clara la distribución de funciones y obligaciones entre los distintos sujetos intervinientes, asegurando la transparencia frente a las personas interesadas y reforzando las garantías de control, acceso y seguridad en el tratamiento de los datos personales.

En conclusión, como resultado del análisis efectuado y de conformidad con la normativa de protección de datos, se sugiere la incorporación de un nuevo artículo o bien de una Disposición adicional en la que se señale que:

“Corresponderá a los responsables y corresponsables de los tratamientos de datos —incluyendo al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a las Comunidades Autónomas y a los Órganos administrativos designados para la gestión registral— ordenar y controlar el acceso a los datos personales tratados, restringiéndolo al personal debidamente autorizado y garantizando el deber de secreto respecto del contenido de los registros, mediante la adopción de las medidas técnicas y organizativas necesarias para preservar la confidencialidad, integridad y seguridad de la información.

Asimismo, incumbe a todos los responsables y corresponsables velar por el cumplimiento de la normativa de protección de datos en todas las fases del procedimiento, asegurando que los tratamientos de datos personales se ajusten a los principios de licitud, minimización, limitación de la finalidad y del plazo de conservación, integridad y confidencialidad, y garantizando, en el ámbito de sus competencias y, en su caso, conforme a los acuerdos de corresponsabilidad establecidos (artículo 26 RGPD), el adecuado ejercicio de los derechos de las personas afectadas.”

3) En cuanto a la Evaluación de Impacto en materia de protección de datos y a la seguridad de los tratamientos.

Habida cuenta de la naturaleza, alcance y sistematicidad de los tratamientos previstos en el proyecto —que incluyen la creación y gestión de registros administrativos, la interconexión entre administraciones y la publicidad de determinados datos—, se considera oportuno reforzar el texto normativo mediante la incorporación expresa de la obligación de realizar una Evaluación de Impacto relativa a la protección de datos personales. Esta previsión contribuiría a garantizar la coherencia del proyecto con el principio de responsabilidad proactiva y con las exigencias del artículo 35 del RGPD, así como de los artículos 28 y concordantes de la Ley Orgánica 3/2018.

En consecuencia, y con el fin de dotar de mayor claridad y coherencia al texto normativo, se considera conveniente que tanto la Memoria de Análisis de Impacto Normativo como el propio articulado incorporen una referencia expresa a la obligación de realizar una Evaluación de Impacto relativa a la protección de datos personales. De tal modo, y a efectos de reforzar la seguridad jurídica y la transparencia del proceso, podría añadirse un precepto específico en el que se establezca que:

“Evaluación de Impacto en materia de protección de datos personales:

Cuando los tratamientos de datos personales derivados de la aplicación de esta norma puedan implicar un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento deberá realizar, con carácter previo a su puesta en práctica, una Evaluación de Impacto relativa a la protección de datos personales, en los términos previstos en el artículo 35 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, y en los artículos 28 y concordantes de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

La evaluación deberá valorar, entre otros aspectos, la proporcionalidad y necesidad del tratamiento, el riesgo potencial para los derechos

fundamentales de los interesados y las medidas de seguridad o salvaguardias que se adopten para mitigarlo.”

Asimismo, y en coherencia con lo anterior, se estima igualmente necesario reforzar el articulado mediante una previsión expresa relativa a la aplicación de los principios del artículo 5 del RGPD y a la adopción de medidas de seguridad adecuadas conforme al artículo 32 del citado Reglamento.

En este sentido, podría incorporarse un precepto del siguiente tenor:

“Asimismo, los tratamientos de datos personales efectuados al amparo de este Real Decreto se ajustarán a los principios relativos al tratamiento establecidos en el artículo 5 del RGPD, en particular a los de licitud, lealtad, transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación del plazo de conservación e integridad y confidencialidad. De igual modo, el responsable del tratamiento de datos adoptará las medidas técnicas y organizativas apropiadas previstas en el artículo 32 del RGPD para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental.”