

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament sobre la creació d'una base de dades de tercers a partir del registre d'entrada de les instàncies presentades pels veïns a l'Ajuntament**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'Alcalde d'un ajuntament en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen sobre la possibilitat de crear una base de dades de tercers a partir del registre d'entrada de les instàncies presentades pels veïns a l'Ajuntament.

En concret la consulta demana si la creació d'una base de dades de tercers s'adequaria a la normativa de protecció de dades i planteja els dubtes que els sorgeixen respecte a la finalitat del tractament, els terminis de conservació, així com el dret a la informació, que ha de constar en els formularis de sol·licituds.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent:

I

(...)

II

La consulta tramesa per l'alcalde exposa que estan estudiant la possibilitat de crear una base de dades de tercers a partir de les dades obtingudes del registre d'entrada de l'ajuntament. Que aquesta base de dades estaria integrada amb el padró d'habitants i que no incorporaria cap dada de categoria especial.

Segons fa constar, aquesta base de dades seria beneficiosa pel *“tercer ja que cada vegada que es dirigeix a l'ajuntament s'estalviaria d'emplenar les seves dades personals”* (sembla que es refereix a l'auto emplenament dels formularis electrònics que l'ajuntament posi a disposició dels ciutadans a la seva seu electrònica per a la tramitació electrònica o presencial) i també per l'ajuntament ja que *“suposaria una base de dades única, que seria més fàcil la seva actualització”*.

En aquest context, es consulta si la creació d'aquesta base de dades de tercers s'adequaria a la normativa de protecció de dades.

Per la informació facilitada, sembla que la base de dades que pretén crear l'ajuntament tindria com a finalitat genèrica que l'ajuntament es pogués posar en contacte amb tercers (entesos com

les persones, físiques o jurídiques amb les que es relaciona), és a dir que es tractaria d'una base de dades de contacte.

Per tal de centrar la resposta a la consulta plantejada, cal, en primer lloc fer esment a les bases jurídiques que fonamenten el tractament de les dades del Registre general de l'ajuntament i del Padró Municipal d'habitants per part dels ajuntaments i analitzar si és compatible el tractament de les dades que hi consten per a la finalitat ulterior perseguida amb la creació d'aquesta base de dades.

El Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent (article 5.1.a)). Per tal que un tractament sigui lícit cal comptar amb, al menys, una base jurídica de les previstes a l'article 6.1 de l'RGPD que legitimi aquest tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada, ja sigui alguna de les altres circumstàncies que preveu el mateix precepte.

En l'àmbit de les administracions públiques, resulten d'especial interès, les bases jurídiques previstes en les lletres c) i e) de l'article 6.1 de l'RGPD, segons les quals el tractament serà lícit quan sigui necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament (lletra c), o quan el tractament sigui necessari per al compliment d'un interès públic o en l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament (lletra e).

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD, la base jurídica del tractament indicat en ambdós casos ha d'estar establerta pel Dret de la Unió Europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament, que en el cas de l'Estat Espanyol, ha de ser una norma amb rang de llei tal com es desprèn de l'article 53 CE i de l'article 8 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant LOPDGDD).

Així doncs, per considerar els tractaments de dades emparats per les bases jurídiques de l'article 6.1.c) i e) de l'RGPD ha d'existir una previsió normativa amb rang de llei.

El tractament de les dades del registre per part de l'ajuntament per deixar constància de l'entrada i sortida dels documents pot tenir com a base legítima tant l'article 6.1.c) com l'article 6.1.e) de l'RGPD en els termes establerts a l'LPAC.

Pel que fa al Registre General de l'ajuntament l'article 16 de la Llei 39/2015 de 1 de octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPAC), estableix:

***“1. Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.***

*Los Organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende.*

*El Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo. Tanto el Registro Electrónico General de cada Administración como los registros electrónicos de cada Organismo cumplirán con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.*

*Las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles.*

*En la sede electrónica de acceso a cada registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo.*

*2. Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.*

*3. El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, **de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra.** Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.*

*(...)"*

En el Registre general municipal es deixa constància, doncs, de totes les sol·licituds, escrits o comunicacions que es presentin a l'Ajuntament. Els assentaments han de recollir, "*un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra.*"

D'acord amb el que estableix l'article 66.1 de l'LPAC les sol·licituds presentades pels interessats han de contenir, com a mínim, les dades següents:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.*
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.*
- c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.*

d) Lugar y fecha.

e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación. Las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes.”

Per tant aquesta informació forma part de la informació recollida pel Registre d'entrada i sortida de l'ajuntament.

Pel que fa al Padró municipal d'habitants, el tractament de les dades que conté per part de l'ajuntament per a les finalitats esmentades, també pot tenir com a base legítima tant l'article 6.1.c) com l'article 6.1.e) de l'RGPD en els termes establerts a la legislació de règim local.

En el cas del padró municipal d'habitants, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant, LRBRL) és la norma amb rang de llei que regula la definició, el contingut i les obligacions en relació amb aquest registre administratiu.

Així, l'article 16.1 d'aquesta llei defineix el Padró municipal en els termes següents:

*“1. El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos. (...).”*

L'LRBRL (i, en el mateix sentit, el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, en endavant TRLMRLC) estableix l'obligació de tot resident d'inscriure's al Padró del municipi on ha fixat la seva residència amb una triple finalitat: determinar la població d'un municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir per acreditar la residència i el domicili habitual (articles 15 i 16 LRBRL).

Aquestes finalitats queden clarament recollides a la Sentència 17/2013 del Tribunal Constitucional, on es defineix com:

*“el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, registro gestionado por los propios Ayuntamientos por medios informáticos (art. 17.1 LRBRL) en el que han de inscribirse las personas residentes en un municipio con una triple finalidad, de acuerdo a los arts. 15 y 16 LRBRL, determinar la población del municipio, adquirir la condición de vecino y acreditar la residencia y el domicilio habitual. Además de estas funciones la legislación de régimen electoral prevé la elaboración del censo electoral a partir de los datos contenidos en el Padrón, los cuales sirven, también, para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico. Así pues, de la propia regulación de la LRBRL podemos concluir que el padrón contiene un conjunto organizado de datos de carácter personal referidos a personas físicas identificadas, los vecinos de un municipio, siendo por ello un fichero de datos personales al que resulta de aplicación la normativa prevista en la LOPD.”*

L'article 16.2 de l'LRBRL estableix que la inscripció en el Padró contindrà com a obligatòries les dades següents: a banda de la condició de veí, el nom i cognoms, sexe, domicili habitual, nacionalitat, data i lloc de naixement, numero del document d'identitat (o pels estrangers, la tarja de residència o número del document acreditatiu de la seva identitat), certificat o títol escolar o acadèmic, i finalment aquelles dades que puguin ésser necessàries per a l'elaboració dels censos electorals, sempre que es respectin els drets fonamentals.

Pel que fa a les dades que pot contenir el padró, l'article 57.2 del *Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales* estableix les dades que es poden recollir amb caràcter voluntari, i en concret a l'apartat b) d'aquest article es possibilita la recollida del número de telèfon. Per altra banda, i als efectes del que preveuen els articles 14.1 i 41 (apartats 1 i 6) de la Llei 39/2015, de 1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, per a les comunicacions i avisos de notificacions electròniques es pot sol·licitar també el correu electrònic, quan el ciutadà hagi escollit comunicar-se amb l'Ajuntament per mitjans electrònics.

L'LRBRL atribueix a l'ajuntament les competències per a la gestió del padró municipal, en aquest sentit l'article 17.1 estableix que *“la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. (...)”*

### III

En el cas que ens ocupa les dades del Registre d'entrada i sortida i del padró municipal d'habitants es volen emprar per a una finalitat ulterior diferent a la que ha fonamentat la seva recollida, la creació d'una base de dades de tercers. Cal tenir present que aquest tractament de dades, ha d'adequar-se també a la resta de principis establerts a l'RGPD, especialment, als efectes que interessin en el present cas, al principi de minimització (art. 5.1.c) i al principi de limitació de la finalitat recollit a la normativa de protecció de dades.

Pel que fa al principi de minimització, l'article 5.1.c) RGPD estableix el següent:

*“1. Los datos personales serán:*

*(...)*

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

D'acord amb aquest principi només s'han d'incorporar a la base de dades de tercers aquelles dades del Registre d'entrades i sortides o del Padró municipal d'habitants que siguin necessàries i adequades en funció de la finalitat de la base de dades.

Tot i que en la consulta no s'explicita de manera clara quina seria la finalitat d'aquesta base de dades de tercers -i conèixer la finalitat és un element essencial per poder pronunciar-se sobre l'adequació al principi de minimització-, sembla que seria la de disposar d'una base de dades de contactes de les persones afectades i poder oferir formularis electrònics preempenats.

Essent així, caldria circumscriure la utilització secundària de la informació a les dades identificatives i de contacte. En un altre cas caldria fer una anàlisi detallada de quines dades es pretenen incorporar en aquesta base de dades per veure si s'adequa al principi de minimització.

Pel que fa al principi de finalitat, l'article 5.1.b) de l'RGPD estableix el següent:

*“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»); (...).”*

D'acord amb l'article 6.4 de l'RGPD:

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

*a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;*

*b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;*

*c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10;*

*d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;*

*e) la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización.”*

Sobre això, el considerant 50 de l'RGPD disposa que:

***“El tratamiento de datos personales con fines distintos de aquellos para los que hayan sido recogidos inicialmente solo debe permitirse cuando sea compatible con los fines de su recogida inicial. En tal caso, no se requiere una base jurídica aparte, distinta de la que permitió la obtención de los datos personales. 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. Las operaciones de tratamiento ulterior con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos deben considerarse operaciones de tratamiento lícitas compatibles. La base jurídica establecida en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros para el tratamiento de datos personales también puede servir de base jurídica para el tratamiento ulterior. Con objeto de determinar si el fin del tratamiento ulterior es compatible con el fin de la recogida inicial de los datos personales, el responsable del tratamiento, tras haber cumplido todos los requisitos para la licitud del tratamiento original, debe tener en cuenta, entre otras cosas, cualquier relación entre estos fines y los fines del tratamiento ulterior previsto, el contexto en el que se recogieron los datos, en particular las expectativas razonables del interesado basadas en su relación con el responsable en cuanto a su uso posterior, la naturaleza de los datos personales, las consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto y la existencia de garantías adecuadas tanto en la operación de tratamiento original como en la operación de tratamiento ulterior prevista.  
(...).”*

Per això, cal analitzar la compatibilitat de la utilització de les dades recollides en el Registre d'entrada i sortida de documents i les dades recollides en el Padró municipal amb una finalitat sobrevinguda o secundària, com seria la seva incorporació en la base de dades de tercers a què es refereix la consulta.

#### IV

Pel que fa a la compatibilitat de la incorporació a la base de dades de tercers de les dades de contacte que consten en el Registre d'entrada i sortida de documents, com hem vist, l'article 6.4 de l'RGPD estableix que quan el tractament per a una finalitat diferent d'aquella per a la qual es varen recollir les dades no estigui basada en el consentiment de l'interessat o en una norma per a la salvaguarda dels objectius indicats a l'article 23.1 de l'RGPD, per determinar la compatibilitat del tractament inicial amb el tractament posterior, el responsable del tractament tindrà en compte, entre altres aspectes: qualsevol relació entre les finalitats per a les quals s'han recollit les dades i les finalitats del tractament ulterior, el context de la recollida de les dades, la naturalesa de les dades, les possibles conseqüències per als interessats i l'existència de garanties adequades.

En el cas de disposar del consentiment dels interessats que presenten sol·licituds, instàncies o altres escrits al registre, per tal que les seves dades s'incorporin a aquesta base de dades, en principi no hauria cap problema per a la compatibilitat per a la utilització de les seves dades per a aquest tractament, sempre que el consentiment sigui vàlid. Cal tenir en consideració que per tal que aquest consentiment es consideri vàlid haurà de reunir els requisits que estableix l'RGPD, *“manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca per la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos que le conciernen”* (article 4.11 RGPD).

En el cas concret de les administracions públiques, degut a la situació de desequilibri entre les parts, per tal que el consentiment pugui ser considerat com un consentiment lliure, la persona afectada ha de disposar d'una capacitat real d'elecció. És a dir, que no es desprenguin

conseqüències negatives en la seva relació amb l'administració pel fet de no haver donat el seu consentiment.

Però a més, el consentiment ha de ser específic. És a dir, el ciutadà ha de conèixer amb un nivell de concreció suficient a què està consentint, de manera que pugui preveure les conseqüències del consentiment.

Ara bé, si no es compta amb el consentiment de les persones afectades, ni hi ha una llei que prevegi la utilització de les dades del Registre d'entrada i sortida o del Padró municipal d'habitants amb aquesta finalitat, com sembla que succeeix en el cas que ens ocupa, serà necessari fer l'anàlisi de compatibilitat previst a l'article 6.4 i que se'n derivi un resultat favorable.

El primer criteri a què fa referència l'article 6.4 de l'RGPD, és la relació entre les finalitats per a les quals s'han recollit les dades personals i les finalitats del tractament ulterior previst i el context en el qual es tracten les dades.

Si bé el context pot ser semblant, utilització de les dades per l'ajuntament per posar-se en contacte amb les persones afectades, o per facilitar-los tràmits administratius, les finalitats concretes poden ser clarament diferents.

La finalitat del tractament de les dades del Registre d'entrada i sortida de documents de l'ajuntament (tal com publica l'ajuntament en el seu Registre d'Activitats de Tractament) és la *"Gestió del registre d'entrada i sortida de documents de l' Ajuntament, en els termes que preveu l'article 16 de la Llei 39/2015, d' 1 d' octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques"*. Es pot entendre que això inclou les finalitats següents: registrar d'entrada i de sortida les sol·licituds i documents que els ciutadans presenten dirigits a les diferents àrees municipals i efectuar els corresponents assentaments, la digitalització de la documentació associada, la derivació de les anotacions i de la documentació associada als departaments gestors destinataris i el registre i enviament de les notificacions i comunicacions a les persones físiques o jurídiques destinatàries.

La finalitat de la base de dades de tercers, segons sembla que es pot deduir de la sol·licitud de dictamen seria, per una banda disposar d'una font d'informació actualitzada per a la comunicació amb els veïns del municipi per part de les diverses àrees de gestió del municipi; i per una altra servir com a repositori per facilitar l'autoemplenat dels formularis de les sol·licituds que els interessats presentin a l'ajuntament, possibilitat expressament prevista a l'article 66.5 LPAC.

Així, si el ciutadà va presentar una sol·licitud, per exemple, per accedir a una convocatòria d'ajuts per a la rehabilitació d'habitatges i va consignar en la sol·licitud una adreça a efectes de notificacions, el ciutadà no pot preveure que aquella dada serà utilitzada també en altres procediments diferents. Fins i tot si se l'informa sobre aquesta possibilitat, no sembla que aquest tractament pugui considerar-se lícit, si no s'ofereix la possibilitat d'atorgar o no un consentiment explícit a l'efecte. La utilització d'aquesta adreça per a informar-lo de l'obertura d'una nova convocatòria d'aquelles mateixes subvencions es pot considerar compatible, així com per oferir-li prèviament emplenades determinades dades, però en aquest cas, hauria de ser en definitiva la pròpia persona afectada la que indiqués si les dades (per exemple domicili a efectes de notificacions, telèfon, correu electrònic etc.) són adequades per a la nova sol·licitud.



Les expectatives que poden tenir els ciutadans inclourien, per exemple, que les dades consignades en la seva sol·licitud, instància o comunicació siguin emprades per l'administració municipal per a comunicar-li informació relacionada amb el tràmit realitzat, o com a molt respecte de procediments que guardin una relació amb aquell tràmit, però no relacionades amb altres tràmits o procediment de competència municipal.

Pel que fa a les possibles conseqüències del tractament ulterior previst per als interessats, la utilització de la informació de contacte consignada pel ciutadà per a un tràmit concret en una sol·licitud presentada al registre per a les notificacions que s'hagin de dur a terme en qualsevol altre procediment de competència municipal, pot entrar en conflicte amb el dret que tenen les persones físiques per escollir el canal de comunicació que volen emprar per relacionar-se amb l'Ajuntament (art. 14.1 i 41.3 LPAC), el dret a designar un domicili concret a efectes de notificacions diferent per cada procediment (arts. 66.1.b) LPAC), el dret del ciutadà a indicar un dispositiu electrònic o una adreça de correu electrònic per a l'enviament dels avisos de notificacions (art. 41.1 LPAC) o amb les previsions que la normativa de procediment administratiu (arts. 41.4 o 44 LPAC) o determinada normativa sectorial (p. ex. en matèria tributària o en matèria de trànsit) pot preveure respecte el mitjà o el lloc on s'han de practicar determinades notificacions.

A més l'article 41.1 LPAC reconeix als interessats que no estiguin obligats a rebre notificacions electròniques la possibilitat de *“decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios Electrónicos”*.

Per tant, en el cas que es vulguin incorporar les dades de contacte del Registre d'entrada i sortida de documents en la base de dades de tercers, no es podria implantar un sistema de dada única sinó que en virtut del principi d'exactitud de les dades (article 5.1.d) RGPD) hauria de recollir les diferents adreces o mitjans electrònics que el ciutadà hagi triat per a cada tràmit o les que imposi la normativa aplicable.

En la seva consulta l'ajuntament manifesta que comportaria avantatges per l'Ajuntament perquè *“suposaria una base de dades única, que seria més fàcil la seva actualització”*. Cal tenir en compte però que, malgrat les dades identificatives poden ser úniques, les dades de contacte poden no ser-ho, amb la qual cosa en aquest cas l'actualització pot resultar molt més complexa, atès que una adreça pot seguir essent vàlida a efectes de dur a terme determinades notificacions, però no d'altres.

En canvi, en el cas que la informació de la base de dades de tercers es vulgui emprar exclusivament per oferir les dades prèviament emplenades. En el cas de les dades identificatives, no sembla que se'n puguin derivar conseqüències negatives per a les persones afectades (ans al contrari, aquest mecanisme pot evitar la introducció de noves dades que siguin errònies), i per a les dades de contacte, si es tracta de procediments anàlegs (com l'exemple ja posat més amunt de sol·licituds similars que es van reiterant en el temps), atès que el ciutadà només hauria de comprovar les dades i, si escau, introduir-hi alguna variació o confirmar-les. En el cas que es tracti de procediments de diferent naturalesa, augmenta la probabilitat que les dades puguin ser diferents, amb la qual cosa a priori les conseqüències negatives per al ciutadà poden ser majors.

En definitiva, la finalitat del tractament de les dades del Registre d'entrada i sortida de documents no resultaria compatible a efectes d'emprar les dades que hi consten per a notificacions ulteriors, però en canvi sí que ho podria ser per emprar les dades identificatives i de contacte en altres procediments de naturalesa anàloga.

## V

Pel que fa al Padró municipal d'habitants (en endavant, el Padró), com ha sostingut aquesta Autoritat en altres ocasions, els ajuntaments poden emprar les dades que hi consten per exercir les seves competències quan hagin de posar-se en contacte amb les persones que resideixen al municipi. Això sempre que, és clar, la normativa aplicable no imposi una altre lloc per a la pràctica de les comunicacions i notificacions.

Com s'ha vist, el Padró és un tipus de fitxer amb una finalitat molt concreta: determinar la població del municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir per acreditar la residència i domicili habitual (article 15 LRBRL).

De conformitat amb l'esmentat principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), les dades del Padró només es podran emprar per a d'altres finalitats en la mesura que no resultin incompatibles amb aquesta triple finalitat que en justificà la recollida inicial.

Sobre aquesta qüestió, aquesta Autoritat ha considerat, en diferents dictàmens (entre d'altres, CNS 9/2013, CNS 67/2015, CNS 46/2016, CNS 12/2017, CNS 47/2017, CNS 39/2018, CNS 19/2019 CNS 32/2020, disponibles al web [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat) ) que, a la vista del tipus de dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró (article 16.2 LRBRL), s'entén que poden existir finalitats municipals que podrien habilitar el tractament d'aquestes dades en la mesura que no són finalitats incompatibles amb la pròpia del Padró, abans descrita. En concret, s'ha determinat la compatibilitat per a l'exercici de les competències que la legislació de règim local atribueix als ajuntaments, principalment, arran del que disposen els articles 25 i 26 de l'LRBRL (i, en termes similars, els articles 66 i 67 del TRLMRLC), que requereixen poder identificar les persones residents al municipi.

També s'ha apuntat en els esmentats dictàmens que, atès que la pròpia LRBRL (article 16.3) admet la comunicació de les dades del Padró a altres administracions públiques que les sol·licitin quan siguin necessàries per a l'exercici de les seves competències i exclusivament per a assumptes en què la residència o el domicili siguin dades rellevants -possibilitat avalada també pel Tribunal Constitucional (STC 17/2013, de 31 de gener, citada)-, amb major motiu es pot admetre que les diferents unitats o òrgans administratius d'un mateix ajuntament puguin accedir a aquestes dades quan són necessàries per a l'exercici de les seves funcions i quan la dada residència o domicili resulta rellevant.

De fet, sense necessitat d'una base de dades específica, l'article 41.4 de la LPAC habilita a les administracions públiques per a la utilització de les dades del padró en els procediments iniciats d'ofici, i únicament a efectes del seu inici, a partir de la consulta a la base de dades de l'INE de les dades sobre el domicili dels interessats recollits en el Padró.

Per tant, l'ajuntament podria emprar les dades del Padró per a l'exercici de les seves competències que requereixin identificar els seus veïns, en aquells supòsits en els quals la dada del domicili o la residència sigui una dada necessària, i també la dada relativa al domicili per a notificacions llevat que, tal com s'ha exposat en el fonament jurídic anterior, la normativa aplicable estableixi que les comunicacions i notificacions s'han de practicar en una altra adreça específica.

Aquesta compatibilitat podria ser extensible també a la utilització de les dades identificatives i de contacte que constin al Padró per a oferir l'autoempenat dels formularis de les sol·licituds que els interessats presentin a l'ajuntament, atès que la finalitat general amb que es recullen les dades del Padró pot ser compatible amb la seva utilització per oferir l'autoempenat en procediments de diversa naturalesa, sempre que es garanteixi el dret de la persona afectada a modificar les dades que els ofereixi per defecte l'aplicació o el formulari de què es tracti.

## VI

La consulta també planteja tenir dubtes respecte el termini de conservació.

D'acord amb el principi de limitació del termini de conservació, les dades s'han de conservar de manera que permetin la identificació dels interessats durant no més temps del necessari per a la finalitat del tractament (article 5.1.e) RGPD.

Sobre això, el considerant 39 de l'RGPD disposa que:

*“(...) Los datos personales deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para las fines para los que sean tratados. Ello requiere, en particular, garantizar que se limite a un mínimo estricto su plazo de conservación. Los datos personales solo deben tratarse si la finalidad del tratamiento no pudiera lograrse razonablemente por otros medios. Para garantizar que los datos personales no se conservan más tiempo del necesario, el responsable del tratamiento ha de establecer plazos para su supresión o revisión periódica. (...).”*

D'aquestes previsions es desprèn, als efectes que interessin, que el responsable ha de conservar les dades personals durant el menor temps possible i que, en la determinació d'aquest termini de conservació, ha de tenir-se en compte la finalitat per a la qual es necessita el tractament de les dades, de tal manera que, un cop assolida la finalitat, les dades personals han d'ésser suprimides. Cal tenir present a tal efecte el que s'estableixi a les taules d'avaluació documental corresponents en els termes de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents.

Així, les dades que consten al Padró poden tenir un període de conservació permanent, com a registre històric de la població del municipi, però la vigència de la informació que hi consta està subjecte a moviments a conseqüència de les altes i les baixes que es produeixin. Està clar que la informació que es pot emprar a efectes de realitzar comunicacions administratives o de preemplenar formularis serà només la de les inscripcions que es mantinguin vigents. La informació ha de ser actualitzada (art. 5.1.d) RGPD.

Pel que fa a la informació provinent del Registre d'entrada i sortida de documents el seu termini de conservació pot ser molt diferent en funció del tipus de tràmit que es tracti. El fet que s'obtingui

del Registre d'entrada i sortida no vol dir que l'Ajuntament en disposi amb la mera finalitat de la seva inscripció al registre, és a dir, el registre no constitueix una finalitat en si mateix, sinó que obeeix a diferents finalitats en funció de quin sigui el contingut i l'objectiu dels documents. Caldrà tenir-ho en compte als efectes de determinar la vigència de les dades que es puguin incorporar a la base de dades de tercers, atès que l'Ajuntament no pot emprar amb les finalitats esmentades dades que ja hagi d'haver suprimit.

Per tant, la determinació del termini de conservació de la informació serà una operació complexa que caldrà dur a terme en funció de la informació que s'incorpori a la base de dades i del seu origen.

## VII

Finament la consulta també fa referència a l'existència de dubtes pel que fa al dret d'informació. S'entén que s'està referint al dret d'informació de les persones afectades pel que fa al tractament de les seves dades.

D'acord amb l'article 12 de l'RGPD correspon al responsable del tractament prendre les mesures oportunes per facilitar a l'interessat la informació indicada als articles 13 i 14 de l'RGPD de forma concisa, transparent, intel·ligible i de fàcil accés.

En el cas que ens ocupa caldrà garantir que se'ls ofereix la informació necessària. En aquest sentit, l'article 13.3 RGPD estableix *“Cuando el responsable del tratamiento proyecte el tratamiento ulterior de datos personales para un fin que no sea aquel para el que se recogieron, proporcionará al interesado, con anterioridad a dicho tratamiento ulterior, información sobre ese otro fin y cualquier información adicional pertinente a tenor del apartado 2.”*

I, atès que la informació que es pretén utilitzar en la base de dades no s'ha obtingut de les persones interessades amb aquesta finalitat, l'article 14 RGPD obligarà a què, a més de la informació que preveu l'article 13 RGPD, s'informi les persones afectades també sobre les categories de dades que s'empraran a la base de dades i sobre el seu origen.

Sobre això, l'article 11 de l'LOPDGDD ha previst la possibilitat de lliurar a l'interessat la informació exigible per capes o nivells.

Aquest mètode consisteix en presentar una informació “bàsica” (informació resumida) en un primer nivell, de manera que es pugui tenir un coneixement general del tractament, on s'indiqui una adreça electrònica o un altre mitjà on es pugui accedir de manera senzilla i immediata a la resta de la informació, i, en un segon nivell, oferir la resta de la informació addicional (informació detallada).

D'optar per aquesta via, cal tenir en consideració que la dita informació “bàsica” haurà de comprendre la identitat del responsable del tractament, la finalitat del tractament i la possibilitat d'exercir els drets habeas data establerts als articles 15 a 22 de l'RGPD a més de les categories de dades objecte de tractament i la font d'on procedeixen aquestes dades personals (article 11.3 LOPDGDD).

Sobre aquestes qüestions, es recomana consultar la Guia per al compliment del deure d'informar a l'RGPD disponible al web de l'Autoritat.

## VIII

Més enllà de la possibilitat de crear una base de dades pròpia l'ajuntament cal tenir en compte la previsió de la base de dades de ciutadans i empreses a què fa referència l'article 13.3 de la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya (LUMESPC). D'acord amb aquest article la Generalitat pot crear una base de dades dels ciutadans i les empreses de Catalunya per tal de permetre la comunicació dels diversos òrgans de l'Administració de la Generalitat amb les persones interessades, que, segons preveu “*pot ésser objecte de cessió a altres administracions, per a complir la mateixa finalitat, sense el consentiment de les persones interessades*”.

En aquest sentit, el recent Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital de la Generalitat de Catalunya ha regulat les finalitats i el contingut mínim de la base de dades de contacte. Així l'article 76 d'aquest decret estableix:

*“1. L'Administració de la Generalitat du a terme un tractament de dades corporatiu en què consten les dades de contacte de les persones interessades per enviar-los avisos de posada a disposició de les notificacions, perquè s'identifiquin per mitjà del sistema de clau concertada, per trametre'ls altres comunicacions en el procediment administratiu i per gestionar altres avisos dels subjectes previstos a l'apartat 1 de l'article 2 d'aquest Decret.*

*2. La base de dades conté, com a mínim, les dades següents:*

- a) Nom i cognoms, o denominació social.*
- b) Adreça postal.*
- c) Document nacional d'identitat o document equivalent, o número d'identificació fiscal.*
- d) Número de telèfon mòbil.*
- e) Correu electrònic.*

*3. Els subjectes de l'apartat 1 de l'article 2 d'aquest Decret poden crear bases de dades de contacte amb les finalitats establertes en l'apartat 1 d'aquest article, atenent a les particularitats dels seus serveis. Aquestes bases de dades han de garantir la seva interconnexió i interoperabilitat amb el tractament de dades corporatiu previst a l'apartat 1 d'aquest article”.*

Per tal de recollir les dades necessàries per a la comunicació electrònica amb els ciutadans, la disposició addicional dotzena d'aquest Decret ha previst:

*“1. En el termini màxim d'un any a comptar de l'entrada en vigor d'aquest Decret, els subjectes obligats a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques han de comunicar, mitjançant els formularis habilitats a l'efecte, les dades de contacte perquè siguin incorporades a la base de dades establerta en l'article 76 d'aquest Decret.*

*2. Les persones interessades que triïn relacionar-se electrònicament amb els subjectes de l'apartat 1 de l'article 2 d'aquest Decret han de fer constar les dades de contacte en els*

*formularis establerts per a aquesta finalitat o en la base de dades del Registre de la Seu electrònica de l'Administració de la Generalitat.”*

En aquest cas es tractaria d'una base de dades que permetria accedir no només a les dades dels residents al propi municipi sinó també a les dades d'altres persones que, tot i no ser veïnes del municipi, es puguin relacionar amb l'ajuntament.

En qualsevol cas, la utilització de les dades que constin en aquesta base de dades estaria subjecte igualment al compliment dels principis ja esmentats de finalitat i d'exactitud de les dades en el sentit que quan la normativa aplicable prevegi que les notificacions s'han de fer per un mitjà o en un lloc determinat, s'hauran de respectar aquestes previsions.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

## **Conclusions**

L'ajuntament podria crear la base de dades de contacte o base de dades de tercers per recollir les dades identificatives i de contacte de les persones físiques amb qui es relaciona.

La incorporació en aquesta base de dades de tercers de les dades del Registre d'entrada i sortida de documents no resultaria compatible a efectes d'emprar les dades que hi consten per a notificacions ulteriors, però en canvi sí que ho podria ser per emprar les dades identificatives i de contacte en altres procediments de naturalesa anàloga.

És compatible la incorporació de dades identificatives que constin al Padró municipal d'habitants en aquells supòsits en els quals la dada del domicili o la residència sigui una dada necessària, i també la dada relativa al domicili per a notificacions llevat que atenent la normativa aplicable les comunicacions i notificacions s'han de practicar en una altra adreça específica. Aquesta compatibilitat podria ser extensible també a la utilització de les dades identificatives i de contacte que constin al Padró per a oferir l'autoempenat dels formularis de les sol·licituds que els interessats presentin a l'ajuntament, en procediments de diversa naturalesa, sempre que es garanteixi el dret de la persona afectada a modificar les dades que els ofereixi per defecte l'aplicació o el formulari de què es tracti.

En aplicació del principi d'exactitud l'ajuntament ha de prendre les mesures oportunes per recollir les diferents adreces o mitjans electrònics que el ciutadà hagi triat per a cada tràmit per rebre notificacions administratives o el que sigui pertinent d'acord amb la normativa aplicable.

Les dades que integrin la base de dades de tercers no es poden conservar més enllà del termini de conservació aplicable a la finalitat per a la qual es van recollir, s'han de mantenir actualitzades i se n'ha d'informar les persones afectades.

Barcelona, 12 de març de 2021