

CNS 6/2021

**Dictamen en relación con la consulta formulada por un ayuntamiento sobre la creación de una base de datos de terceros a partir del registro de entrada de las instancias presentadas por los vecinos en el Ayuntamiento**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito del Alcalde de un ayuntamiento en el que se pide que la Autoridad emita un dictamen sobre la posibilidad de crear una base de datos de terceros a partir del registro de entrada de las instancias presentadas por los vecinos en el Ayuntamiento.

En concreto la consulta pregunta si la creación de una base de datos de terceros se adecuaría a la normativa de protección de datos y plantea las dudas que les surgen respecto a la finalidad del tratamiento, los plazos de conservación, así como el derecho a la información, que debe constar en los formularios de solicitudes.

Analizada la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen:

(...)

II

La consulta enviada por el alcalde expone que están barajando la posibilidad de crear una base de datos de terceros a partir de los datos obtenidos del registro de entrada del ayuntamiento. Que esta base de datos estaría integrada con el padrón de habitantes y que no incorporaría ningún dato de categoría especial.

Según hace constar, esta base de datos sería beneficiosa para el *“tercero ya que cada vez que se dirigiera al ayuntamiento se ahorraría rellenar sus datos personales”* (parece que se refiere a la auto cumplimentación de los formularios electrónicos que ayuntamiento ponga a disposición de los ciudadanos en su sede electrónica para la tramitación electrónica o presencial) y también por el ayuntamiento ya que *“supondría una base de datos única, que sería más fácil su actualización”*.

En este contexto, se consulta si la creación de esta base de datos de terceros se adecuaría a la normativa de protección de datos.

Por la información facilitada, parece que la base de datos que pretende crear el ayuntamiento tendría como finalidad genérica que el ayuntamiento pudiera ponerse en contacto con terceros (entendidos como

personas, físicas o jurídicas con las que se relaciona), es decir, que se trataría de una base de datos de contacto.

Para centrar la respuesta a la consulta planteada, es necesario, en primer lugar, mencionar las bases jurídicas que fundamentan el tratamiento de los datos del Registro general del ayuntamiento y del Padrón Municipal de habitantes por parte de los ayuntamientos y analizar si es compatible el tratamiento de los datos que constan para la finalidad ulterior perseguida con la creación de esta base de datos.

El Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente (artículo 5.1.a)). Para que un tratamiento sea lícito es necesario contar con, al menos, una base jurídica de las previstas en el artículo 6.1 del RGPD que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias que prevé el mismo precepto.

En el ámbito de las administraciones públicas, resultan de especial interés, las bases jurídicas previstas en las letras c) y e) del artículo 6.1 del RGPD, según las cuales el tratamiento será lícito cuando sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (letra c), o cuando el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de un interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento (letra e).

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD, la base jurídica del tratamiento indicado en ambos casos debe estar establecida por el Derecho de la Unión Europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento, que en el caso del Estado Español, debe ser una norma con rango de ley tal y como se desprende del artículo 53 CE y del artículo 8 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD).

Así pues, para considerar los tratamientos de datos amparados por las bases jurídicas del artículo 6.1.c) y e) del RGPD debe existir una previsión normativa con rango de ley.

El tratamiento de los datos del registro por parte del ayuntamiento para dejar constancia de la entrada y salida de los documentos puede tener como base legítima tanto el artículo 6.1.c) como el artículo 6.1.e) del RGPD en los términos establecidos en la LPAC.

Por lo que respecta al Registro General del ayuntamiento el artículo 16 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), establece:

***“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 podrá 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 dependa.*

*El Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como 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 su 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, indicando la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios ya las unidades administrativas correspondiente desde el registro en que hubieran sido recibidas.*

*3. El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento de 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 acompañan, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.*

*(...)"*

En el Registro general municipal se deja constancia, pues, de todas las solicitudes, escritos o comunicaciones que se presenten en el Ayuntamiento. Los asientos deben recoger, *"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."*

De acuerdo con lo que establece el artículo 66.1 de la LPAC las solicitudes presentadas por los interesados deben contener, como mínimo, los siguientes datos:

- a) Número y cogidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.*
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en el 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.”

Por tanto esta información forma parte de la información recogida por el Registro de entrada y salida del ayuntamiento.

En cuanto al Padrón municipal de habitantes, el tratamiento de los datos contenidos por parte del ayuntamiento para las citadas finalidades, también puede tener como base legítima tanto el artículo 6.1.c) como el artículo 6.1. e) del RGPD en los términos establecidos en la legislación de régimen local.

En el caso del padrón municipal de habitantes, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LRBRL) es la norma con rango de ley que regula la definición, el contenido y obligaciones en relación con este registro administrativo.

Así, el artículo 16.1 de esta ley define al Padrón municipal en los siguientes términos:

*“1. El padrón municipal es el registro administrativo en el que 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 dichas datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos.  
(...)”.*

La LRBRL (y, en el mismo sentido, el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, en adelante TRLMRLC) establece la obligación de todo residente de inscribirse en el Padrón del municipio donde ha fijado su residencia con una triple finalidad: determinar la población de un municipio, ser requisito para adquirir la condición de vecino y servir para acreditar la residencia y el domicilio habitual (artículos 15 y 16 LRBRL ).

Estas finalidades quedan claramente recogidas en la Sentencia 17/2013 del Tribunal Constitucional, donde se define como:

*“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 deben 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 previene la elaboración del censo electoral a partir de las datos contenidas 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 archivo de datos personales a lo que resulta de aplicación la normativa prevista en la LOPD.”*

El artículo 16.2 de la LRBRL establece que la inscripción en el Padrón contendrá como obligatorios los siguientes datos: aparte de la condición de vecino, el nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, número del documento de identidad (o para los extranjeros, la tarjeta de residencia o número del documento acreditativo de su identidad), certificado o título escolar o académico, y finalmente aquellos datos que puedan ser necesarios para la elaboración de los censos electorales, siempre que se respeten los derechos fundamentales.

En cuanto a los datos que puede contener el padrón, el artículo 57.2 del *Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales* establece los datos que pueden recogerse con carácter voluntario, y en concreto en el apartado b) del mismo artículo se posibilita la recogida del número de teléfono. Por otra parte, ya efectos de lo previsto en los artículos 14.1 y 41 (apartados 1 y 6) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para las comunicaciones y avisos de notificaciones electrónicas puede solicitarse también el correo electrónico, cuando el ciudadano haya escogido comunicarse con el Ayuntamiento por medios electrónicos.

La LRBRL atribuye al ayuntamiento las competencias para la gestión del padrón municipal, en este sentido el artículo 17.1 establece 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 caso de que nos ocupe los datos del Registro de entrada y salida y del padrón municipal de habitantes quieren utilizarse para una finalidad ulterior distinta a la que ha fundamentado su recogida, la creación de una base de datos de terceros. Hay que tener presente que este tratamiento de datos, debe adecuarse también al resto de principios establecidos en el RGPD, especialmente, a los efectos que interesan en el presente caso, al principio de minimización (art. 5.1.c) y al principio de limitación de la finalidad recogida en la normativa de protección de datos.

En cuanto al principio de minimización, el artículo 5.1.c) RGPD establece lo siguiente:

*“1. Las datos personales serán:*

*(...)*

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

De acuerdo con este principio sólo deben incorporarse a la base de datos de terceros aquellos datos del Registro de entradas y salidas o del Padrón municipal de habitantes que sean necesarios y adecuados en función de la finalidad de la base de datos.

Aunque en la consulta no se explicita de forma clara cuál sería la finalidad de esta base de datos de terceros -y conocer la finalidad es un elemento esencial para poder pronunciarse sobre la adecuación al principio de minimización-, parece que sería la de disponer de una base de datos de contactos de las personas afectadas y poder ofrecerle formularios electrónicos prellenados.

De este modo, habría que circunscribir la utilización secundaria de la información a los datos identificativos y de contacto. En otro caso habría que hacer un análisis detallado de qué datos se pretenden incorporar a esta base de datos para ver si se adecua al principio de minimización.

Por lo que respecta al principio de finalidad, el artículo 5.1.b) del RGPD establece lo siguiente:

*“1. Las datos personales serán: (...)*

*b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de modo 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 histórico o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);*

*(...)”.*

De acuerdo con el artículo 6.4 del RGPD:

*“4. Cuando el tratamiento para otro fin distinto del 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, al objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el que se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:*

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

*b) el contexto en el 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.”*

Al respecto, el considerante 50 del RGPD dispone que:

***“El tratamiento de datos personales con fines distintos de aquellos para los que hayan sido recogidos inicialmente sólo 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, cometidos y 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 ulterior tratamiento. Con objeto de determinar si el fin del tratamiento ulterior es compatible con el fin de la recogida inicial de las 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 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.*

*(...).*”

Por ello, es necesario analizar la compatibilidad de la utilización de los datos recogidos en el Registro de entrada y salida de documentos y los datos recogidos en el Padrón municipal con una finalidad sobrevenida o secundaria, como sería su incorporación en la base de datos de terceros a los que se refiere la consulta.

#### IV

En cuanto a la compatibilidad de la incorporación en la base de datos de terceros de los datos de contacto que constan en el Registro de entrada y salida de documentos, como hemos visto, el artículo 6.4 del RGPD establece que cuando el tratamiento para una finalidad distinta a aquella para la que se recogieron los datos no esté basada en el consentimiento del interesado o en una norma para la salvaguarda de los objetivos indicados en el artículo 23.1 del RGPD, por determinar la compatibilidad del tratamiento inicial con el tratamiento posterior; el responsable del tratamiento tendrá en cuenta, entre otros aspectos: cualquier relación entre las finalidades para las que se han recogido los datos y las finalidades del tratamiento ulterior, el contexto de la recogida de los datos, la naturaleza de los datos, las posibles consecuencias para los interesados y la existencia de garantías adecuadas.

En el caso de disponer del consentimiento de los interesados que presentan solicitudes, instancias u otros escritos en el registro, a fin de que sus datos se incorporen a esta base de datos, en principio no habría ningún problema para la compatibilidad para la utilización de sus datos para este tratamiento, siempre que su consentimiento sea válido. Hay que tener en consideración que para que este consentimiento se considere válido deberá reunir los requisitos establecidos por el RGPD, “*manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos que le conciernen*” (artículo 4.11 RGPD).

En el caso concreto de las administraciones públicas, debido a la situación de desequilibrio entre las partes, a fin de que el consentimiento pueda ser considerado como un consentimiento libre, la persona afectada debe disponer de una capacidad real de elección. Es decir, que no se desprendan

consecuencias negativas en su relación con la administración por no haber dado su consentimiento.

Pero además, el consentimiento debe ser específico. es decir, el ciudadano debe conocer con un nivel de concreción suficiente al que está consintiendo, de modo que pueda prever las consecuencias del consentimiento.

Ahora bien, si no se cuenta con el consentimiento de las personas afectadas, ni existe una ley que prevea la utilización de los datos del Registro de entrada y salida o del Padrón municipal de habitantes a tal fin, como parece que sucede en el caso que nos ocupa, será necesario realizar el análisis de compatibilidad previsto en el artículo 6.4 y que se derive un resultado favorable.

El primer criterio a que se refiere el artículo 6.4 del RGPD, es la relación entre las finalidades para que se han recogido los datos personales y las finalidades del tratamiento ulterior previsto y el contexto en el que se tratan los datos.

Si bien el contexto puede ser similar, utilización de los datos por el ayuntamiento para ponerse en contacto con las personas afectadas, o para facilitarles trámites administrativos, las finalidades concretas pueden ser claramente distintas.

La finalidad del tratamiento de los datos del Registro de entrada y salida de documentos del ayuntamiento (tal y como publica el ayuntamiento en su Registro de Actividades de Tratamiento) es la *"Gestión del registro de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento, en los términos previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas"*. Se puede entender que esto incluye las siguientes finalidades: registrar de entrada y de salida las solicitudes y documentos que los ciudadanos presentan dirigidos a las diferentes áreas municipales y efectuar los correspondientes asentamientos, la digitalización de la documentación asociada, la derivación de las anotaciones y de la documentación asociada a los departamentos gestores destinatarios y el registro y envío de las notificaciones y comunicaciones a las personas físicas o jurídicas destinatarias.

La finalidad de la base de datos de terceros, al parecer puede deducirse de la solicitud de dictamen sería, por un lado disponer de una fuente de información actualizada para la comunicación con los vecinos del municipio por parte de las diversas áreas de gestión del municipio; y por otra servir como repositorio para facilitar el autocumplimentado de los formularios de las solicitudes que los interesados presenten en el ayuntamiento, posibilidad expresamente prevista en el artículo 66.5 LPAC.

Así, si el ciudadano presentó una solicitud, por ejemplo, para acceder a una convocatoria de ayudas para la rehabilitación de viviendas y consignó en la solicitud una dirección a efectos de notificaciones, el ciudadano no puede prever que ese dato será utilizado también en otros procedimientos diferentes. Incluso si se le informa sobre esta posibilidad, no parece que este tratamiento pueda considerarse lícito, si no se ofrece la posibilidad de otorgar o no un consentimiento explícito al efecto. La utilización de esta dirección para informarle de la apertura de una nueva convocatoria de aquellas mismas subvenciones puede considerarse compatible, así como para ofrecerle previamente cumplimentados determinados datos, pero en este caso, debería ser en definitiva la propia persona afectada la que indicara si los datos (por ejemplo domicilio a efectos de notificaciones, teléfono, correo electrónico, etc.) son adecuados para la nueva solicitud.



Las expectativas que pueden tener los ciudadanos incluirían, por ejemplo, que los datos consignados en su solicitud, instancia o comunicación sean empleados por la administración municipal para comunicarle información relacionada con el trámite realizado, o como mucho respeto de procedimientos que guarden una relación con ese trámite, pero no relacionadas con otros trámites o procedimiento de competencia municipal.

En cuanto a las posibles consecuencias del tratamiento ulterior previsto para los interesados, la utilización de la información de contacto consignada por el ciudadano para un trámite concreto en una solicitud presentada en el registro para las notificaciones que deban llevarse a cabo en cualquier otro procedimiento de competencia municipal, puede entrar en conflicto con el derecho que tienen las personas físicas para escoger el canal de comunicación que quieren utilizar para relacionarse con el Ayuntamiento (art. 14.1 y 41.3 LPAC), el derecho a designar un domicilio concreto a efectos de notificaciones distinto por cada procedimiento (arts. 66.1.b) LPAC), el derecho del ciudadano a indicar un dispositivo electrónico o una dirección de correo electrónico para el envío de los avisos de notificaciones (art. 41.1 LPAC) ) o con las previsiones que la normativa de procedimiento administrativo (arts. 41.4 o 44 LPAC) o determinada normativa sectorial (p. ej. en materia tributaria o en materia de tráfico) puede prever respecto al medio o el lugar donde deben practicarse determinadas notificaciones.

Además el artículo 41.1 LPAC reconoce a los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas la posibilidad 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 dejan de practicarse por medios Electrónicos”*.

Por tanto, en caso de que se quieran incorporar los datos de contacto del Registro de entrada y salida de documentos en la base de datos de terceros, no se podría implantar un sistema de dato único sino que en virtud del principio de exactitud de los datos (artículo 5.1.d) RGPD) debería recoger las diferentes direcciones o medios electrónicos que el ciudadano haya elegido para cada trámite o las que imponga la normativa aplicable.

En su consulta el ayuntamiento manifiesta que comportaría ventajas para el Ayuntamiento porque *“supondría una base de datos única, que sería más fácil su actualización”*. Hay que tener en cuenta que, a pesar de que los datos identificativos pueden ser únicos, los datos de contacto pueden no serlo, con lo que en este caso la actualización puede resultar mucho más compleja, dado que una dirección puede seguir siendo válida en efectos de llevar a cabo determinadas notificaciones, pero no otras.

En cambio, en caso de que la información de la base de datos de terceros se quiera utilizar exclusivamente para ofrecer los datos previamente cumplimentados. En el caso de los datos identificativos, no parecen derivarse consecuencias negativas para las personas afectadas (antes al contrario, este mecanismo puede evitar la introducción de nuevos datos que sean erróneos), y para los datos de contacto, si se trata de procedimientos análogos (como el ejemplo ya puesto más arriba de solicitudes similares que se van reiterando en el tiempo), dado que el ciudadano sólo debería comprobar los datos y, en su caso, introducir alguna variación o confirmarlas.

En caso de que se trate de procedimientos de distinta naturaleza, aumenta la probabilidad de que los datos puedan ser diferentes, con lo que a priori las consecuencias negativas para el ciudadano pueden ser mayores.

En definitiva, la finalidad del tratamiento de los datos del Registro de entrada y salida de documentos no resultaría compatible a efectos de utilizar los datos que constan para notificaciones ulteriores, pero en cambio sí que podría serlo para utilizar los datos identificativos y de contacto en otros procedimientos de naturaleza análoga.

## V

En cuanto al Padrón municipal de habitantes (en adelante, el Padrón), como ha sostenido esta Autoridad en otras ocasiones, los ayuntamientos pueden utilizar los datos que constan para ejercer sus competencias cuando deban ponerse en contacto con las personas que residen en el municipio. Esto siempre que, por supuesto, la normativa aplicable no imponga otro puesto para la práctica de las comunicaciones y notificaciones.

Como se ha visto, el Padrón es un tipo de fichero con una finalidad muy concreta: determinar la población del municipio, ser requisito para adquirir la condición de vecino y servir para acreditar su residencia y domicilio habitual (artículo 15 LRBRL).

De conformidad con el mencionado principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), los datos del Padrón sólo podrán utilizarse para otros fines en la medida en que no resulten incompatibles con esta triple finalidad que justificó su finalidad. recogida inicial.

Al respecto, esta Autoridad ha considerado, en diferentes dictámenes (entre otros, 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 en la web [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat)) que, a la vista del tipo de datos personales que obligatoriamente deben constar en el Padrón (artículo 16.2 LRBRL), se entiende que pueden existir finalidades municipales que podrían habilitar el tratamiento de estos datos en la medida en que no son finalidades incompatibles con la propia del Padrón, antes descrita. En concreto, se ha determinado la compatibilidad para el ejercicio de las competencias que la legislación de régimen local atribuye a los ayuntamientos, principalmente, a raíz de lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la LRBRL (y, en términos similares, los artículos 66 y 67 del TRLMRLC), que requieren poder identificar a las personas residentes en el municipio.

También se ha apuntado en los citados dictámenes que, dado que la propia LRBRL (artículo 16.3) admite la comunicación de los datos del Padrón a otras administraciones públicas que las soliciten cuando sean necesarias para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes -posibilidad avalada también por el Tribunal Constitucional (STC 17/2013, de 31 de enero, citada)-, con mayor motivo se puede admitir que las diferentes unidades u órganos administrativos de un mismo ayuntamiento puedan acceder a estos datos cuando son necesarios para el ejercicio de sus funciones y cuando el dato residencia o domicilio resulta relevante.

De hecho, sin necesidad de una base de datos específica, el artículo 41.4 de la LPAC habilita a las administraciones públicas para la utilización de los datos del padrón en los procedimientos iniciados de oficio, y únicamente a efectos de su inicio, a partir de la consulta en la base de datos del INE de los datos sobre el domicilio de los interesados recogidos en el Padrón.

Por tanto, el ayuntamiento podría utilizar los datos del Padrón para el ejercicio de sus competencias que requieran identificar a sus vecinos, en aquellos supuestos en los que el dato del domicilio o la residencia sea un dato necesario, y también el dato relativa al domicilio para notificaciones salvo que, tal y como se ha expuesto en el fundamento jurídico anterior, la normativa aplicable establezca que las comunicaciones y notificaciones deben practicarse en otra dirección específica.

Esta compatibilidad podría ser extensible también a la utilización de los datos identificativos y de contacto que consten en el Padró para ofrecer el autocumplimentado de los formularios de las solicitudes que los interesados presenten en el ayuntamiento, dado que la finalidad general con la que se recogen los datos del Padrón puede ser compatible con su utilización para ofrecer el autocumplimentado en procedimientos de diversa naturaleza, siempre que se garantice el derecho de la persona afectada a modificar los datos que les ofrezca por defecto la aplicación o formulario de que se trate.

## VI

La consulta también plantea tener dudas sobre el plazo de conservación.

De acuerdo con el principio de limitación del plazo de conservación, los datos deben conservarse de forma que permitan la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para la finalidad del tratamiento (artículo 5.1.e) RGPD.

Al respecto, el considerante 39 del RGPD dispone que:

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

De estas previsiones se desprende, a los efectos que interesan, que el responsable debe conservar los datos personales durante el menor tiempo posible y que, en la determinación de este plazo de conservación, debe tenerse en cuenta la finalidad para la cual se necesita el tratamiento de los datos, de modo que, una vez alcanzada la finalidad, los datos personales deben ser suprimidos.

Hay que tener presente a tal efecto lo que se establezca en las tablas de evaluación documental correspondientes en los términos de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos.

Así, los datos que constan en el Padró pueden tener un período de conservación permanente, como registro histórico de la población del municipio, pero la vigencia de la información que consta está sujeta a movimientos a consecuencia de las altas y las bajas que se produzcan . Está claro que la información que se puede utilizar a efectos de realizar comunicaciones administrativas o de rellenar formularios será sólo la de las inscripciones que se mantengan vigentes. La información debe ser actualizada (art. 5.1.d) RGPD.

En cuanto a la información proveniente del Registro de entrada y salida de documentos, su plazo de conservación puede ser muy diferente en función del tipo de trámite de que se trate. El hecho de que se obtenga

del Registro de entrada y salida no quiere decir que el Ayuntamiento disponga con la mera finalidad de su inscripción en el registro, es decir, el registro no constituye una finalidad en sí mismo, sino que obedece a diferentes finalidades en función de cuál sea el contenido y el objetivo de los documentos. Habrá que tenerlo en copto a efectos de determinar la vigencia de los datos que se puedan incorporar a la base de datos de terceros, dado que el Ayuntamiento no puede utilizar con los fines mencionados datos que ya deba haber suprimido.

Por tanto, la determinación del plazo de conservación de la información será una operación compleja que habrá que llevar a cabo en función de la información que se incorpore a la base de datos y de su origen.

## VII

Finamente la consulta también hace referencia a la existencia de dudas en lo que se refiere al derecho de información. Se entiende que se está refiriendo al derecho de información de las personas afectadas en lo que se refiere al tratamiento de sus datos.

De acuerdo con el artículo 12 del RGPD corresponde al responsable del tratamiento tomar las medidas oportunas para facilitar al interesado la información indicada en los artículos 13 y 14 del RGPD de forma concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso.

En caso de que nos ocupa habrá que garantizar que se les ofrece la información necesaria. En este sentido, el artículo 13.3 RGPD establece *“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 éste otro fin y cualquier información adicional pertinente a tenor del apartado 2.”*

Y, dado que la información que se pretende utilizar en la base de datos no se ha obtenido de las personas interesadas a tal fin, el artículo 14 RGPD obligará a que, además de la información prevista en el artículo 13 RGPD, se informe a las personas afectadas también sobre las categorías de datos que se emplearán en la base de datos y sobre su origen.

Al respecto, el artículo 11 de la LOPDDDD ha previsto la posibilidad de entregar al interesado la información exigible por capas o niveles.

Este método consiste en presentar una información “básica” (información resumida) en un primer nivel, de modo que se pueda tener un conocimiento general del tratamiento, donde se indique una dirección electrónica u otro medio al que se pueda acceder de forma sencilla y inmediata al resto de la información, y, en un segundo nivel, ofrecer el resto de la información adicional (información detallada).

De optar por esta vía, debe tenerse en consideración que dicha información “básica” deberá comprender la identidad del responsable del tratamiento, la finalidad del tratamiento y la posibilidad de ejercer los derechos habeas fecha establecidos en los artículos 15 a 22 del RGPD además de las categorías de datos objeto de tratamiento y la fuente de donde proceden estos datos personales (artículo 11.3 LOPDGD).

Sobre estas cuestiones, se recomienda consultar la Guía para el cumplimiento del deber de informar al RGPD disponible en la web de la Autoridad.

## VIII

Más allá de la posibilidad de crear una base de datos propia el ayuntamiento hay que tener en cuenta la previsión de la base de datos de ciudadanos y empresas a que se refiere el artículo 13.3 de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña (LUMESPC). De acuerdo con este artículo la Generalidad puede crear una base de datos de los ciudadanos y las empresas de Cataluña para permitir la comunicación de los diversos órganos de la Administración de la Generalidad con las personas interesadas, que, según prevé *“puede ser objeto cesión a otras administraciones, para cumplir la misma finalidad, sin el consentimiento de las personas interesadas”*.

En este sentido, el reciente Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital de la Generalidad de Cataluña ha regulado las finalidades y el contenido mínimo de la base de datos de contacto. Así el artículo 76 de este decreto establece:

*“1. La Administración de la Generalidad lleva a cabo un tratamiento de datos corporativo en el que constan los datos de contacto de las personas interesadas para enviarles avisos de puesta a disposición de las notificaciones, para que se identifiquen mediante el sistema de clave concertada, para remitirles otras comunicaciones en el procedimiento administrativo y para gestionar otros avisos de los sujetos previstos en el apartado 1 del artículo 2 de este Decreto.*

*2. La base de datos contiene, como mínimo, los siguientes datos:*

- a) Nombre y apellidos, o denominación social.*
- b) Dirección postal.*
- c) Documento nacional de identidad o documento equivalente, o número de identificación fiscal.*
- d) Número de teléfono móvil.*
- e) Correo electrónico.*

*3. Los sujetos del apartado 1 del artículo 2 de este Decreto pueden crear bases de datos de contacto con las finalidades establecidas en el apartado 1 de este artículo, atendiendo a las particularidades de sus servicios. Estas bases de datos deben garantizar su interconexión e interoperabilidad con el tratamiento de datos corporativo previsto en el apartado 1 de este artículo”.*

Para recoger los datos necesarios para la comunicación electrónica con los ciudadanos, la disposición adicional duodécima de este Decreto ha previsto:

*“1. En el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de este Decreto, los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas deben comunicar, mediante los formularios habilitados al efecto, los datos de contacto para que sean incorporadas en la base de datos establecida en el artículo 76 de este Decreto.*

*2. Las personas interesadas que elijan relacionarse electrónicamente con los sujetos del apartado 1 del artículo 2 de este Decreto deben hacer constar los datos de contacto en los*

*formularios establecidos para esta finalidad o en la base de datos del Registro de la Sede electrónica de la Administración de la Generalidad.”*

En este caso se trataría de una base de datos que permitiría acceder no sólo a los datos de los residentes en el propio municipio sino también a los datos de otras personas que, a pesar de no ser vecinas del municipio, puedan relacionarse con el ayuntamiento.

En cualquier caso, la utilización de los datos que consten en esta base de datos estaría sujeta igualmente al cumplimiento de los principios ya mencionados de finalidad y exactitud de los datos en el sentido de que cuando la normativa aplicable prevea que las notificaciones se deben realizar por un medio o en un lugar determinado, deberán respetarse estas previsiones.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes,

### **Conclusiones**

El ayuntamiento podría crear la base de datos de contacto o base de datos de terceros para recoger los datos identificativos y de contacto de las personas físicas con las que se relaciona.

La incorporación en esta base de datos de terceros de los datos del Registro de entrada y salida de documentos no resultaría compatible a efectos de utilizar los datos que constan para notificaciones ulteriores, pero en cambio sí que podría serlo para utilizar los datos identificativos y de contacto en otros procedimientos de naturaleza análoga.

Es compatible la incorporación de datos identificativos que consten en el Padrón municipal de habitantes en aquellos supuestos en los que el dato del domicilio o la residencia sea un dato necesario, así como el dato relativo al domicilio para notificaciones salvo que atendiendo a la normativa aplicable las comunicaciones y notificaciones deben practicarse en otra dirección específica. Esta compatibilidad podría ser extensible también a la utilización de los datos identificativos y de contacto que consten en el Padró para ofrecer el autocumplimentado de los formularios de las solicitudes que los interesados presenten en el ayuntamiento, en procedimientos de diversa naturaleza, siempre que se garantice el derecho de la persona afectada a modificar los datos que les ofrezca por defecto la aplicación o formulario de que se trate.

En aplicación del principio de exactitud el ayuntamiento debe tomar las medidas oportunas para recoger las distintas direcciones o medios electrónicos que el ciudadano haya elegido para cada trámite para recibir notificaciones administrativas o lo que sea pertinente de acuerdo con la normativa aplicable.

Los datos que integren la base de datos de terceros no pueden conservarse más allá del plazo de conservación aplicable a la finalidad para la que se recogieron, deben mantenerse actualizados y debe informarse a las personas afectadas.

Barcelona, 12 de marzo de 2021