

Identificación del expediente

Resolución de archivo de la información previa núm. IP 159/2021, referente al Consorcio Administración Abierta de Cataluña

Antecedentes

1. En fecha 13/04/2021, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos, por remisión de la Agencia Española de Protección de Datos, un escrito de una persona por el que formulaba una denuncia contra el Consorcio Administración Abierta de Cataluña (en adelante, AOC), con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales .

La persona denunciante exponía que la entidad denunciada empleó sus datos personales, para fines que no hubiera autorizado. En concreto, explicaba que proporcionó sus datos personales a la AOC con el fin de obtener el certificado electrónico digital IdCAT y denunciaba el hecho de que, con posterioridad, en fecha 28/01/2021, desde la dirección electrónica < (...) > habría recibido un correo electrónico en su dirección electrónica personal < (...) > -cuyo asunto se refería a “ *Votar sin salir de casa*”- mediante el cual se le invitaba a solicitar el voto por correo postal, haciendo uso del certificado digital reconocido. Al respecto, consideraba que este correo electrónico “ *no guarda ninguna relación con la vigencia ni eficacia de la firma electrónica de la que la reclamada es autoridad certificadora y por tanto excede de las funciones que son las propias (...)*”. El ahora denunciante añadía que, en el referido correo electrónico, se incluían dos apartados llamados, respectivamente, “ *Actualiza las preferencias de suscripción* ” y “ *Date de baja de la lista* ”, y explica que nunca habría consentido que se lo añadiera en ninguna lista, ni suscrito a ningún servicio.

El denunciante aportaba la copia del correo electrónico de referencia.

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 159/2021), de acuerdo con lo que prevé el artículo 7 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad, y el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), para determinar si los hechos eran susceptibles motivar la incoación de un procedimiento sancionador.

3. En esta fase de información, en fecha 07/02/2022 se requirió a la entidad denunciada para que informara, entre otras cuestiones, sobre la fecha en la que se obtuvo el dato relativo a la dirección de correo electrónico del ahora denunciante, y la finalidad para la que la obtuvo.

4. En fecha 16/02/2022, la AOC respondió a dicho requerimiento a través de un escrito en el que exponía lo siguiente:

- Que, los datos personales del ahora denunciante que obran en poder de la AOC son los siguientes: nombre y apellidos, número de DNI, correo electrónico, dirección postal y número de teléfono.
- Que, “ *el denunciante en fecha 14/08/2020 renovó on line su certificado idCat ya vigente. Al realizar la renovación en pantalla se le mostraron los datos del certificado anterior y*

confirmó que quería continuar el procedimiento de renovación con los datos que figuraban en pantalla, entre ellos la del correo electrónico ”.

- *Que, las finalidades del tratamiento de los datos personales del ahora denunciante son “ Llevar a cabo la gestión del servicio de certificación que se ofrece a personas físicas, es decir, la emisión y gestión de los certificados que soliciten al Consorci AOC así como gestionar la calidad de éstos. También pueden utilizarse los datos para establecer comunicaciones sobre las peticiones, los actos divulgativos directamente relacionados con el servicio, los nuevos usos, las encuestas de satisfacción u otros servicios relacionados directamente con el servicio”.*
- *Que, el derecho de información se facilitó a la persona ahora denunciante en fecha 2016 cuando obtuvo el certificado Idcat . A este respecto, se adjunta un documento que contiene la copia del pie de derecho de información que figuraba en el documento que el señor firmó y se le entregó. Posteriormente en agosto de 2020 el denunciante, como se ha expuesto supra , renovó on line el certificado, momento en el que se le recordó el derecho de información. Copia del que se anexa como Anexo III.”*
- *Que, “ La persona denunciante recibió este correo como titular del IdCat para informarle que con dicho certificado podía solicitar el voto por correo para que estuviera enterado de este nuevo uso. Lo que hizo el Consorci es enviar el correo a las personas que figuraban, en la base de datos del IdCAT en aquella fecha, como titulares de un certificado y para ello creó en la aplicación de correo una lista de personas que debían recibirla. Lista que una vez hecho el envío los eliminó. El recurrir a la base de datos se hace así para garantizar que los datos son exactos en la fecha en la que se informa de un nuevo uso del certificado del que es titular. Las palabras “suscripción” o “lista” son conceptos utilizados de forma habitual por las soluciones de email marketing y no son modificables.”*
- *Que, “ El Consorci AOC envía comunicaciones a los usuarios del IdCat Certificado sobre “los actos divulgativos directamente relacionados con el servicio, los nuevos usos, las encuestas de satisfacción u otros servicios relacionados directamente con el servicio” de forma muy excepcional y, sólo cuando existe un interés público importante. En los últimos cuatro años sólo se ha enviado una comunicación para estos fines que es la que hace referencia el denunciante: la comunicación respecto a la opción de votar desde casa en las elecciones del Parlamento de 2021, mediante la petición del voto por correo con certificado digital. Hay que tener en cuenta, además de que concretamente, lo que se hacía era informar que, con este certificado podía solicitar el voto por correo a las elecciones del Parlamento y ejercer el derecho de voto desde casa sin riesgo alguno para su salud, en un contexto de grave crisis de salud provocada por la pandemia (...).”*

Asimismo, la AOC señalaba que las bases jurídicas que legitiman el tratamiento de los datos personales del denunciante son el artículo 6 apartados c) y e) del RGPD, así como la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de medios electrónicos en el sector público de Cataluña, y la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

La entidad denunciada adjuntaba al escrito diversa documentación. De entre ésta, destaca la información que se facilitó a la persona denunciante, en agosto de 2020, cuando renovó el certificado IdCat , vía *on line* , y se le informaba que: “ *La finalidad de la recogida de esta información es que ésta sea incluida en el certificado, y por tanto, se pueda proceder a la emisión y posterior gestión del certificado, así como al mecanismo de comprobación de estado de los certificados. También podrá ser utilizada por el Consorcio Administración Abierta de Cataluña o por los entes que actúan como entidades de registro IdCAT para informarle, mediante envíos a la dirección electrónica o al teléfono móvil indicados en la*

solicitud, sobre actos divulgativos, nuevos usos, encuestas de satisfacción u otros servicios relacionados directamente con el certificado IdCAT (...)”.

Fundamentos de derecho

1. De acuerdo con lo que prevén los artículos 90.1 de la LPAC y 2 del Decreto 278/1993, en relación con el artículo 5 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, y el artículo 15 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, es competente para dictar esta resolución la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

2. A partir del relato de antecedentes, es necesario analizar los hechos denunciados que son objeto de la presente resolución de archivo.

La persona denunciante se quejaba de que, en fecha 28/01/2021, desde la AOC, se le dirigió un correo electrónico a su cuenta de correo electrónico particular, cuyo asunto hacía referencia a “ *Votar sin salir de casa*”, sin que previamente hubiera consentido el tratamiento de sus datos personales, para el envío de este tipo de comunicaciones. El ahora denunciante señalaba que, si bien pidió el certificado IdCAT a la entidad denunciada, no autorizó que se le enviara información sobre servicios relacionados con el certificado de referencia.

Al respecto, la AOC ha señalado que en fecha 2016, cuando el ahora denunciante solicitó el certificado electrónico digital, se le facilitó la información relativa al tratamiento de sus datos personales. Asimismo, la entidad denunciada añadía que, en agosto de 2020, cuando el denunciante renovó el certificado electrónicamente, se procedió a facilitarle de nuevo la información relativa al tratamiento de sus datos personales y aportaba la copia de la cláusula relativa a la protección de datos personales, que se transcribe en el antecedente cuarto de esta resolución.

Pues bien, respecto al tratamiento de datos personales, el artículo 5.1 a) del RGPD, en términos literales, dispone:

“1. Las datos personales serán tratadas de forma lícita, leal y transparente en relación con el interesado (“licitud, lealtad y transparencia”).

Por su parte, el artículo 4.2 del RGPD define el tratamiento de los datos personales en los siguientes términos:

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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

De acuerdo con lo anterior, el envío de correos electrónicos constituye un tratamiento de datos personales que debe someterse al principio de licitud consagrado en el artículo 5.1 a) del RGPD. Por su parte, el artículo 6 RGPD establece el sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en los siguientes términos:

“1. El tratamiento sólo 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 se parte o para la aplicación a petición del mismo de medidas precontractuales;*
 - c) *El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;*
 - 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;*
 - 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 derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño*
(...)
3. *La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e) deberá ser establecida por:*
- a) *El derecho de la Unión, o*
 - b) *El derecho de los Estados miembros que sea de aplicación al responsable del tratamiento.*

La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”.

Asentado lo anterior, a continuación se analiza si el envío del referido correo electrónico constituye un tratamiento lícito de datos personales, y si la comunicación de información sobre servicios relacionados con el certificado Idcat es compatible con la finalidad para la que se recogieron inicialmente los datos.

2.1 Sobre si el tratamiento de datos personales llevado a cabo por la AOC era necesario para cumplir una misión realizada en interés público, en base al artículo 6.1.e) RGPD.

Como cuestión previa, cabe señalar que la AOC tiene la consideración de administración pública, de conformidad con el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP) . A este respecto, el artículo 118 de la LRJSP define a los consorcios como “ *entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por diversas administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con la participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas dentro del ámbito de sus competencias”.*

A su vez, el Acuerdo de 4 de diciembre de 2001, del Gobierno de la Generalidad, por el que se constituye la AOC y se aprueban sus Estatutos, dispone que éste está integrado “*por la Generalidad de Cataluña junto con el consorcio local para el desarrollo de las redes de telecomunicaciones y de las nuevas tecnologías Localret* ”. Asimismo, el artículo 2 de los

Estatutos de la AOC especifica que este consorcio es una entidad pública de carácter asociativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

En este punto, cabe destacar que el artículo 6.1 e) del RGPD no se refiere sólo a las entidades que ejercen poderes públicos, sino que también incluye a las que llevan a cabo una misión realizada en interés público. Al respecto, el artículo 6.3 del RGPD añade que la base del tratamiento, indicada en el artículo 6.1 e), debe estar establecida en el derecho de la Unión Europea o en el derecho de los estados miembros, requisito que se ha de entender referido a una norma con rango de ley.

A este respecto, los Estatutos de la AOC prevén como finalidades del consorcio, entre otros, la promoción del uso de certificados digitales, en los procesos entre administraciones públicas y entre las administraciones públicas y los ciudadanos para garantizar la simplicidad, seguridad y privacidad de estos procesos.

Asimismo, el artículo 7 de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de medios electrónicos en el sector público de Cataluña, atribuye a la entidad denunciada, entre otras, las siguientes funciones:

- " *La extensión de los medios electrónicos para garantizar la identidad y para acreditar la voluntad en las actuaciones de los ciudadanos y el personal del sector público*".
- " *Presta servicios de firma electrónica en el sector público de Cataluña para garantizar la confidencialidad, la integridad, la identidad y el no rechazo en las comunicaciones electrónicas que llevan a cabo las entidades del sector público de Cataluña, y cualquier otra tarea que se le encomiende* ".

También la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas ha previsto, en su Disposición adicional Séptima, cuando se refiere a la Agencia Catalana de Certificación (actual, Consorci AOC), la función de suministro de certificados reconocidos de firma electrónica a la ciudadanía.

De acuerdo con la normativa citada, procede concluir que las actividades que lleva a cabo la AOC se ubican dentro del término "misión de interés público", y que están previstas en una norma con rango de ley, por lo que existiría la cobertura de una base jurídica para realizar el tratamiento controvertido, tal y como requieren los artículos 6.1 e) y 6.3 del RGPD.

Respecto al consentimiento de la persona denunciante, para el tratamiento de sus datos personales, es necesario tener presente el Dictamen CNS 45/2018 de esta Autoridad, precisamente en relación con la consulta de un consorcio sobre si era necesario recavar el consentimiento de los afectados para dar información de actividades culturales y educativas. En relación con lo anterior, se argumentaba lo siguiente:

"Con independencia de que algunas de las actividades que pueda llevar a cabo se puedan incluir dentro del concepto de misión de interés público, la habilitación para el tratamiento de los datos de los ciudadanos por parte del Consorcio no se puede entender como una habilitación para tratar datos de cualquier ciudadano, sino sólo de quienes participan en las actividades que lleva a cabo el Consorcio. Es decir, traería causa del consentimiento previo o de la relación jurídica establecida previamente con el Consorcio.

Obviamente, en el momento de establecerse esta relación jurídica o de recogerse el consentimiento, deberá haberse informado a las personas interesadas de los diferentes aspectos a que se refiere el artículo 13 RGPD (anteriormente el artículo 5 LOPD) y, especialmente, sobre la finalidad o finalidades (en este caso diferenciando el consentimiento por cada una de ellas) para las que se tratarán los datos (...)

De ser así, y en la medida en que entre estas finalidades figurara el envío de información sobre las actividades que lleva a cabo el Consorcio, no habría problema en poder utilizar los datos contenidos con esta finalidad”.

Tal y como se desprende de los antecedentes, la AOC recogió el dato relativo al correo electrónico en el marco de la solicitud efectuada por el ahora denunciante para obtener el certificado Idcat , expedido por la entidad denunciada. Sin embargo, no consta suficientemente acreditado que el ahora denunciante consintiera el tratamiento de sus datos personales para la finalidad concreta de envío de correos electrónicos informativos sobre los servicios de la entidad denunciada. Por este motivo, se analiza a continuación si, el envío del controvertido correo electrónico, podría considerarse lícito de conformidad con el artículo 6.4, por entender que la finalidad sería compatible con la que inicialmente había justificado la recogida.

2.2 Sobre si el tratamiento de datos personales realizado por la AOC era conforme al artículo 6.4 RGPD.

A efectos de dirimir si la actuación de la AOC era compatible con la finalidad inicial para la que se recogieron los datos personales del ahora denunciante, procede tener en cuenta el principio de finalidad, previsto en el artículo 5.1. b del RGPD que, en términos literales, establece:

“1. Las datos personales serán (...): b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de modo incompatible con dichas 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”)

Y esta previsión, por lo que aquí interesa, debe complementarse con los apartados a), b) y d) del artículo 6.4 RGPD, que prescriben lo siguiente:

“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, 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) (...)*

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

(...)”

Pues bien, siguiendo lo establecido por esta Autoridad, entre otros, en el Dictamen CNS 32/2020, para el análisis de la compatibilidad de finalidades, procede tener en cuenta el considerante 50 del RGPD que dispone lo siguiente:

“ 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. (...)”

Al respecto, el ya mencionado Dictamen CNS 45/2018 expone los argumentos por los que se podrían considerar compatibles dos finalidades distintas, en los siguientes términos:

concurriría una estrecha relación entre las actividades con motivo de las cuales se habrían recogido los datos (actividades desplegadas por el Consorcio, tales como exposiciones, estudios e investigaciones) ya la finalidad a la que se quieren destinar (divulgación de actividades de ésta misma naturaleza que llevará a cabo el Consorcio). En segundo lugar, se trataría de personas que previamente se han dirigido al Consorcio y que han mostrado su interés en este tipo de actividades. Por otra parte, los datos que se pretenden utilizar serían sólo datos de contacto, y no se revelarían a terceras personas, ni son previsibles riesgos para los derechos de las personas afectadas, siempre que con la primera y sucesivas comunicaciones que se hagan, se informe a las personas afectadas en cumplimiento del principio de transparencia, en especial sobre el origen de los datos y sobre la posibilidad de oponerse al tratamiento de una forma sencilla y fácilmente accesible (por ejemplo a través de la página web) .”

Por lo que aquí interesa, cabe señalar que la recogida de la dirección del correo electrónico la efectuó la AOC, en el momento que la persona denunciante solicitó el certificado Idcat , y la confirmó cuando, con posterioridad, solicitar la renovación del certificado de referencia.

En relación con el uso del dato relativo al correo electrónico, éste se habría empleado para llevar a cabo una comunicación electrónica en la que se remitía información vinculada al servicio del certificado electrónico, en concreto, por un nuevo uso de dicho certificado. Asimismo, de la documentación aportada por la AOC se infiere que es la única vez que ha empleado la dirección de correo electrónico del denunciante para efectuar comunicaciones vinculadas con el servicio de certificación contratado. Así pues, en el caso analizado, se dan aquellos elementos previstos en el artículo 6.4 del RGPD arriba transcrito (test de compatibilidad), que permiten considerar que el tratamiento de datos denunciado fue compatible con la finalidad inicial para la que se recogieron los datos, siendo por tanto este ulterior tratamiento conforme a la normativa de protección de datos.

Por otra parte, la persona denunciante manifestaba no haber dado nunca el consentimiento por estar incluido en una lista o haberse suscrito a un servicio. A su vez, la entidad denunciada alegó que *“ Lo que hizo el Consorci es enviar el correo a las personas que figuraban, en la base de datos del IdCAT en aquella fecha, como titulares de un certificado y para ello creó en la aplicación de correo una lista de personas que debían recibirla. Lista que una vez realizado el envío se eliminó. El recurrir a la base de datos se hace así para garantizar que los datos son exactos en la fecha en la que se informa de un nuevo uso del*

certificado del que es titular. Las palabras “suscripción” o “lista” son conceptos utilizados de forma habitual por las soluciones de email marketing y no son modificables”.

Las alegaciones del Consorcio, en el sentido de que la AOC sólo lista las direcciones electrónicas a efectos de identificar qué personas debían ser las destinatarias de un correo electrónico, impiden concluir que los datos personales del ahora denunciante hayan sido incluidas, de forma contraria a la normativa de protección de datos, en una lista para la que fuera necesario obtener su consentimiento.

En caso contrario, cabe tener en cuenta que la entidad imputada facilitó la información relativa al ejercicio de derechos al ahora denunciante, y si éste deseaba no recibir comunicaciones relacionadas directamente con el servicio contratado, podía ejercer su derecho de oposición ante la AOC, de acuerdo con lo que prevé el artículo 21 del RGPD. Derecho que puede ejercer en cualquier momento ante la entidad denunciada y, en caso de no ser atendido, formular reclamación de tutela de derechos ante esta Autoridad.

3. De conformidad con todo lo expuesto en el fundamento de derecho 2º, y dado que durante las actuaciones llevadas a cabo en el marco de la información previa no se ha acreditado, en relación con los hechos que se han abordado en esta resolución, ningún hecho que pueda ser constitutivo de alguna de las infracciones previstas en la legislación sobre protección de datos, procede acordar su archivo.

El artículo 89 de la LPAC, en consonancia con los artículos 10.2 y 20.1 del Decreto 278/1993, prevé que procede archivar las actuaciones cuando en la instrucción del procedimiento se pone de manifiesto lo siguiente: *“c) Cuando los hechos probados no constituyan, de forma manifiesta, una infracción administrativa”.*

Por tanto, resuelvo:

- 1.** Archivar las actuaciones de información previa número IP 159/2021, relativas al Consorcio Administración Abierta de Cataluña.
- 2.** Notificar esta resolución al Consorcio Administración Abierta de Cataluña ya la persona denunciante.
- 3.** Ordenar la publicación de la resolución en la web de la Autoridad (apdcat.gencat.cat), de conformidad con el artículo 17 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa de acuerdo con el artículo 14.3 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, las personas interesadas pueden interponer, con carácter potestativo, un recurso de reposición ante la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con lo que prevé el artículo 123 y siguientes de la Ley 39/2015. También se puede interponer directamente un recurso contencioso administrativo ante los juzgados de lo contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con los artículos 8, 14 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Asimismo, las personas interesadas pueden interponer cualquier otro recurso que considere conveniente para defender sus intereses.

La directora,

Traducción automática