

Dictamen en relació amb la consulta d'un Síndic de Greuges municipal sobre si la instal·lació de bústies comunitàries en alguns habitatges s'adequa a la normativa de protecció de dades personals

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un Síndic de Greuges municipal, en què se sol·licita el parer de l'Autoritat sobre si la instal·lació d'una bústia comunitària en alguns habitatges, a l'efecte de poder rebre correspondència encara que la porta d'accés a l'edifici estigui tancada, s'adequa a la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal.

Analitzada la consulta, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

Com s'ha apuntat en els antecedents d'aquest dictamen, el Síndic manifesta, en el seu escrit de consulta, que en alguns edificis d'habitatges s'ha instal·lat una bústia comunitària per tal de poder rebre la correspondència encara que la porta d'accés a l'edifici romangui tancada.

Tot seguit, afegeix, que els notificadors de l'Institut Municipal d'Hisenda tenen instruccions concretes de no dipositar les notificacions en cap bústia comunitària a fi de preservar les dades de caràcter personal que en aquests documents figuren en relació amb terceres persones alienes al seu destinatari, de conformitat amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD). El Síndic exposa en el seu escrit que aquesta actuació ha motivat diferents queixes de ciutadans disconformes.

Per aquest motiu, planteja a aquesta Autoritat si aquest tipus de bústies s'adeqüen a la normativa de protecció de dades, qüestió que, sempre des de la vessant de la protecció de dades personals, s'analitza en els apartats següents.

III

L'article 2.1 de la LOPD disposa que aquesta llei serà d'aplicació a les dades de caràcter personal registrades en suport físic, que les faci susceptibles de tractament, i a qualsevol modalitat d'ús posterior d'aquestes dades pels sectors públics i privat.

En aquest sentit, cal entendre per dada personal "*qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables*" (article 3.a) de la LOPD), ja es tracti d'informació "*numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus*" sempre que concerneixi persones físiques identificades o identificables (article 5.1.f) del Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD), aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre).

Es considera que una persona és identificable quan la seva identitat es pot "*determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la*

seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si la dita identificació requereix terminis o activitats desproporcionats” (article 5.1.o) del RLOPD).

D'altra banda, cal entendre per tractament de dades personals *“les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències” (article 3.c) de la LOPD).*

En el cas examinat, i pel que es descriu en la consulta, la utilització d'una bústia comunitària com a sistema per rebre la correspondència quan la porta d'accés a l'edifici d'habitatges es manté tancada implicaria dipositar en una única bústia el correu postal de tots els veïns de l'immoble, facilitant d'aquesta manera que qualsevol d'aquestes persones puguin accedir, no només a la seva correspondència, sinó també a aquella dirigida a un altre destinatari de l'edifici.

Si es té en compte que s'entén per enviament de correspondència *“la comunicació materialitzada en forma escrita sobre un soport físic de qualquier naturaleza, que se transportará y entregará en la dirección indicada por el remitente sobre el propio envío o sobre su envoltorio” (article 3.3 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal),* així com les característiques pròpies de les bústies domiciliàries (individuals o col·lectives), l'enviament de correspondència se centrarà majoritàriament en l'enviament de cartes.

Segons el *Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales* (actualment, Llei 43/2010 citada), per carta cal entendre *“todo envío cerrado cuyo contenido no se indique ni pueda conocerse, así como toda comunicación materializada en forma escrita sobre soporte físico de cualquier naturaleza, que tenga carácter actual y personal. En todo caso, tendrán la consideración de carta los envíos de recibos, facturas, documentos de negocios, estados financieros y cualesquiera otros mensajes que no sean idénticos” (article 13.2.a).*

Per tal d'efectuar els enviaments de correspondència és necessari fer constar l'adreça postal, tant del destinatari com del remitent, en el sobre en què es conté la comunicació, entenent com a tal *“la identificación de los remitentes o de los destinatarios por su nombre y apellidos, si son personas naturales, o por su denominación o razón social si se trata de personas jurídicas o entidades sin personalidad, así como las señas de un domicilio, que contendrá el nombre de la vía y el número de la finca, así como el número de piso y la letra, si los hubiera, o los datos que se establezcan para la entrega de los envíos en las oficinas de la red postal” (article 3.15 de la Llei 43/2010),* informació que, sens dubte, té consideració de dada personal (article 3.a) de la LOPD).

Cal tenir en compte però que, en aquest mateix sobre, a més de constar la identitat i l'adreça postal del destinatari i del remitent (dades que són necessàries perquè es produeixi la comunicació postal), també poden figurar altres tipus de dades o d'informacions que poden permetre deduir la vinculació amb un determinat club esportiu, associació, partit polític, etc., informacions que, en la mesura que fan referència a una persona física identificada, tindran també consideració de dada personal (article 3.a) de la LOPD i article 5.1.o) del RLOPD).

D'altra banda, no es pot descartar que els enviaments de correspondència compreguin també l'enviament de targetes postals, les quals contenen un missatge de caràcter actual i personal que circula al descobert (article 13.2.b) del Reglament que regula la prestació dels serveis postals) i, per tant, accessible per terceres persones.

En aquest sentit, escau recordar que l'accés al contingut de la correspondència per un tercer diferent al destinatari, més enllà del fet que pogués afectar el dret fonamental a la protecció de dades -per un possible accés il·lícit a les dades personals contingudes en l'escrit tramès (article 11 de la LOPD)-, comportaria una afectació al dret fonamental al secret de les comunicacions (article 18.3 de la CE), la defensa del qual correspon als òrgans jurisdiccionals competents en els termes establerts a l'article 53 de la CE.

Així doncs, en la mesura que en les comunicacions postals o en la correspondència consten dades de caràcter personal (ja sigui en el sobre, ja sigui en la informació o documentació comunicada), utilitzar una bústia comunitària per rebre el correu postal en un edifici d'habitatges diferent a les establertes per la normativa reguladora del servei postal universal (per exemple, diferent a les bústies concentrades pluridomiciliars), també implicaria, des de la vessant de la protecció de dades, que terceres persones poguessin tenir accés a determinada informació personal referent tant al destinatari com al remitent.

Aquest accés (o tractament) de dades personals haurà de regir-se, per tant, pels principis i obligacions establerts a la normativa de protecció de dades personals, sens perjudici de l'aplicació al cas examinat d'altra normativa sectorial vigent.

IV

Establert, en l'apartat anterior, que en el cas examinat resulta d'aplicació la normativa de protecció de dades, escau analitzar si, des d'aquesta vessant, és possible utilitzar bústies comunitàries en edificis d'habitatges per rebre la correspondència quan això implica que terceres persones diferents del titular de les dades personals que hi consten puguin tenir-hi accés.

En aquest sentit, cal tenir en compte que el dret fonamental a la protecció de dades (article 18.4 de la CE) es configura com a instrument per garantir el control de l'individu sobre el conjunt d'informacions que fan referència a la seva vida. Així ho recalava la Sentència del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de novembre, en el seu fonament jurídic setè: *"en esencia, el contenido del derecho fundamental a la protección de datos, consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de estos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, permitiendo también al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso"*.

Per tant, l'ús d'aquestes bústies o, el que és el mateix, l'accés a la informació personal continguda en el sobre de la correspondència dirigida a una persona per part dels veïns de l'immoble on s'han instal·lat aquest tipus de bústies, podria considerar-se conforme amb la normativa de protecció de dades en la mesura que es comptés amb el consentiment de les persones titulars d'aquestes dades o, en el seu defecte, amb una llei o norma amb rang de llei (article 6.1 de la LOPD).

És a dir, si les persones que conviuen en un mateix edifici consenten (de manera lliure, inequívoca, específica i informada) que la resta de veïns de l'immoble puguin tenir coneixement d'informació sobre la seva persona o de les persones amb què conviuen o es relacionen, informació personal que consta en la correspondència postal, quan aquesta es disposa en una bústia comunitària, des de la vessant del dret a la protecció de dades personals, aquest sistema per rebre la correspondència seria conforme amb la normativa vigent de protecció de dades, sens perjudici de les previsions d'altra normativa sectorial aplicable.

En aquest sentit, caldria tenir en compte però els possibles canvis en els ocupants dels habitatges de l'immoble, atès que llavors seria necessari tornar a sol·licitar el consentiment del nou veí, així com que el simple fet de què un veí es negués a prestar el seu consentiment impossibilitaria la instal·lació de la bústia comunitària, tret que una llei o norma amb rang de llei disposés el contrari (article 6.1 de la LOPD).

D'altra banda, es recomana fer constar clarament que es tracta d'una bústia per rebre la correspondència de tota la comunitat i adoptar les mesures necessàries per evitar pèrdues o sostraccions per persones alienes a l'edifici d'habitatges, així com per garantir la propietat, el secret i la inviolabilitat d'aquestes comunicacions, de conformitat amb la Llei 43/2010, del servei postal universal. En aquest sentit, caldria que la bústia no tingués cap obertura a l'exterior, tret de la necessària per dipositar la correspondència, que la seva porta -per on accedeixen els veïns de l'immoble a aquesta correspondència- fos d'una única peça i es mantingués tancada amb clau, així com que cada veí disposés de la corresponent clau de seguretat.

V

Ara bé, cal fer avinent que les consideracions de l'apartat anterior es realitzen, com s'ha apuntat reiteradament en aquest dictamen, sempre des de la vessant de la protecció de dades de caràcter personal.

Per tant, tot i que des d'aquesta vessant la instal·lació d'una bústia comunitària es podria dur a terme si es comptés amb el consentiment dels veïns de l'immoble, caldrà tenir en compte igualment l'aplicació al cas examinat d'altra normativa sectorial com ara, per exemple, la normativa reguladora de la prestació del servei postal universal, ja mencionada en apartats anteriors. En aquest sentit, escau destacar, entre d'altres preceptes:

- L'article 24 de la Llei 43/2010, citada, relatiu a les condicions de distribució i entrega dels enviaments postals, el qual disposa que:

“El operador designado por el Estado para la prestación del servicio postal universal deberá realizar la entrega de los envíos en la dirección postal que figure en su cubierta. Asimismo, procurará la entrega de aquellos envíos postales cuya dirección aun siendo incompleta permita la identificación del destinatario.

Las entregas se practicarán, al menos, todos los días laborables, de lunes a viernes, salvo en el caso de concurrir circunstancias o condiciones geográficas especiales, conforme a lo previsto en esta Ley y en su normativa de desarrollo. En particular, se realizará una entrega en instalaciones apropiadas distintas al domicilio postal, previa autorización de la Comisión Nacional del Sector Postal, cuando concurren las condiciones fijadas en la normativa de desarrollo de la presente Ley, con arreglo a lo previsto en la Directiva 97/67/CE.

A los efectos del párrafo anterior, reglamentariamente se definirán las zonas de muy baja densidad de población, entre las que no se incluirán las zonas rurales.

Los envíos postales que deban ser distribuidos en un domicilio postal serán depositados en los casilleros instalados al efecto, que deberán reunir las condiciones previstas

reglamentariamente. Entre estas condiciones deberán fijarse las relativas a la forma en que deba realizarse la reserva de uno de ellos, en cada domicilio postal, para las devoluciones de los envíos postales.

Los envíos, según el tipo de que se trate, se entregarán al destinatario o a la persona que este autorice o serán depositados en los casilleros postales o en los buzones domiciliarios, individuales o colectivos.

Se entenderá autorizado por el destinatario para recibir los envíos en su domicilio cualquier persona que se encuentre en el mismo, haga constar su identidad y se haga cargo de ellos, excepto que haya oposición expresa del destinatario por escrito dirigida al operador designado que presta el servicio postal universal.”

- L'article 32 del Reglament de serveis postals (Reial decret 1829/1999) que, en relació amb aquest aspecte, estableix que:

“1. Los envíos postales deberán entregarse al destinatario que figure en la dirección del envío o a la persona autorizada en el domicilio del mismo, en casilleros domiciliarios, en apartados postales, en oficina, así como en cualquier otro lugar que se determine en el presente Reglamento o por Orden del Ministerio de Fomento.

(...)

2. La entrega se efectuará en el domicilio del destinatario, en los términos señalados en este Reglamento.

Se entiende por domicilio, a los efectos del presente Reglamento, el conjunto de datos geográficos que permitan identificar el lugar de entrega de los envíos. Lo componen los siguientes elementos:

- a. Tipo y denominación de la vía pública: nombre que identifique la calle, plaza, avenida, camino o carretera u otros.
- b. Número de la finca: el que haya sido asignado por el Ayuntamiento de la localidad dentro de los existentes en la vía pública.
- c. Datos de la vivienda o local: los que identifican al inmueble de forma singularizada en la inscripción existente en el Registro de la Propiedad.
- d. Número de casillero domiciliario postal a continuación de las letras CD.
- e. Localidad: nombre de la población.
- f. Código postal: el asignado a cada dirección postal.

Los elementos constitutivos de la dirección postal podrán sustituirse por otros datos cuando la entrega se realice en las oficinas de la red postal pública o cuando las personas físicas o jurídicas concierten otra forma de entrega con el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal”.

- L'article 33 d'aquest mateix Reglament que, pel que fa en concret a l'entrega dels enviaments postals a domicili, estableix que:

“Todos los envíos postales incluidos en el ámbito del servicio postal universal deberán ser entregados en el domicilio que conste en la dirección postal.

Cuando se trate de envíos certificados o con valor declarado, sólo podrán entregarse, contra recibo, a los respectivos destinatarios o a la persona autorizada, entendiéndose que están autorizadas las personas indicadas en el artículo 32.1 del presente Reglamento.”

- Així com l'article 34 d'aquest Reglament que, pel que fa a l'entrega dels enviaments postals mitjançant el seu dipòsit en bústies domiciliàries, estableix que:

“1. La entrega de envíos postales de carácter ordinario podrá realizarse en los casilleros domiciliarios instalados al efecto cuando sus dimensiones lo permitan.

Los casilleros deberán reunir las características necesarias que garanticen la propiedad, el secreto y la inviolabilidad de los envíos postales y deberán ajustarse a las características normalizadas que establezca en cada momento las normas técnicas aplicables al sector postal, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 97/67/CE.

2. En aquellos inmuebles sujetos al régimen de propiedad horizontal se podrá hacer la entrega en los casilleros domiciliarios siempre que su número sea igual al de locales y

viviendas susceptibles de aprovechamiento independiente, con otro más señalizado con el número 1 y reservado para las devoluciones de envíos postales.

Los casilleros domiciliarios deberán estar numerados, a partir del número 2, debiendo situarse correlativamente a contar de izquierda a derecha y de arriba abajo, ordenados por pisos y puertas. Estos datos se indicarán obligatoriamente en el casillero, pudiendo también figurar los nombres y apellidos de los residentes en la vivienda o la denominación social en caso de ser una persona jurídica el titular del local o vivienda.

El bloque o bloques de casilleros domiciliarios se instalarán en un lugar de fácil acceso que esté bien iluminado y que tenga suficientes garantías de protección contra manipulaciones ilícitas, debiendo empotrarse o fijarse en la pared de modo que no puedan ser trasladados de lugar y estén colocados a una altura que permita su cómoda utilización.

Si el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal, o cualquier otro de los operadores postales, tuviesen conocimiento de la existencia de inmuebles que no dispusiesen de casilleros domiciliarios, se comunicará esta circunstancia a la comunidad de vecinos correspondiente, a fin de que tomen las medidas oportunas para su instalación, advirtiéndoles que, mientras tanto, la entrega de los envíos dirigidos a sus vecinos se realizará en la oficina postal que corresponda.

3. En los inmuebles que sean viviendas unifamiliares o locales comerciales o industriales independientes, la entrega podrá hacerse en un casillero domiciliario situado cerca de la primera puerta de entrada o sobre ella, de forma que permita el depósito de los envíos desde el vial público, y en el que figurarán obligatoriamente el nombre de la calle y el número, u otros datos identificativos de la dirección postal como el nombre de la urbanización o polígono y el número de parcela, pudiendo también figurar los nombres y apellidos de los residentes en la vivienda o la denominación social, en caso de ser una persona jurídica el titular del local o de la vivienda.”

D'acord amb aquests preceptes, cal fer avinent que, si bé la normativa reguladora del servei postal preveu la possibilitat d'utilitzar bústies domiciliàries col·lectives per rebre la correspondència (article 24 de la Llei 43/2010), en el cas d'immobles subjectes al règim de propietat horitzontal sembla que el seu ús només seria possible si la bústia reuneix determinades condicions, establertes en l'article 32.2 del Reglament postal, o bé, es compta amb l'autorització de l'autoritat competent (article 32.1 i 32.2 del Reglament).

VI

Pel que fa al cas concret plantejat pel Síndic en el seu escrit, això és, el procediment notificador seguit per l'Institut Municipal d'Hisenda i les seves instruccions de no deixar les notificacions en una bústia comunitària per tal de preservar les dades personals que consten en aquests documents, escau fer les consideracions següents.

Cal tenir en compte que el procediment notificador en aquest cas ve regulat expressament pels articles 109 a 112 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària, en concordança amb la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (articles 58 i 59). Aquests preceptes estableixen que les notificacions s'han de realitzar a l'obligat tributari en el seu domicili fiscal.

El problema, des del punt de vista de la protecció de dades, pot sorgir quan no s'ha pogut practicar la notificació, atès que, de conformitat amb la normativa reguladora del servei postal, caldrà comunicar al destinatari que la notificació s'entregarà a l'oficina mitjançant un avís d'arribada que es dipositarà en la bústia domiciliària (article 36 del Reglament). Això, traslladat al cas examinat, comportaria que les persones que realitzen les notificacions i no troben la persona destinatària en el seu domicili hagin de deixar necessàriament l'avís d'arribada en la bústia comunitària, tenint, per tant, els veïns de l'immoble també la possibilitat d'accedir a les dades personals que puguin constar en aquests avisos.

En aquest sentit, cal fer avinent que, d'acord amb les consideracions fetes en l'apartat anterior, l'existència de consentiment dels veïns de l'edifici d'habitatges per instal·lar la bústia comunitària i, per tant, de què terceres persones alienes puguin tenir accés a aquestes dades, permetria a les persones que efectuen les notificacions poder deixar-hi únicament els avisos d'arribada un cop s'ha intentat practicar la notificació al domicili de l'obligat tributari, actuació que seria conforme amb la normativa de protecció de dades.

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

Conclusions

La utilització d'una bústia comunitària com a sistema per rebre la correspondència quan la porta d'accés a l'edifici d'habitatges es manté tancada implica dipositar en una única bústia el correu postal de tots els veïns de l'immoble, facilitant d'aquesta manera que qualsevol d'aquestes persones puguin accedir, no només a la seva correspondència, sinó també a aquella dirigida a un altre destinatari de l'edifici i, consegüentment, a determinades dades personals.

Des de la vessant de la protecció de dades de caràcter personal, l'ús d'aquest tipus de bústies podria considerar-se conforme amb la normativa de protecció de dades en la mesura que es comptés amb el consentiment lliure, inequívoc, específic i informat de les persones titulars d'aquestes dades o, en el seu defecte, amb una llei o norma amb rang de llei (article 6.1 de la LOPD), sens perjudici de les previsions d'altra normativa sectorial aplicable, en especial, la normativa reguladora de la prestació del servei postal universal.

Barcelona, 3 de maig de 2011