

Dictamen en relació amb la consulta sobre la publicació en un diari oficial de dades de persones presumptament infractores en matèria de trànsit

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en què se sol·licita el parer de l'Autoritat, en relació amb el tractament de les dades de persones presumptament infractores en matèria de trànsit i l'aplicació de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD). Concretament la consulta es planteja en relació amb la publicació d'aquestes dades en un diari oficial.

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

I

(...)

II

En la consulta s'informa que l'ens que formula la consulta tramita procediments sancionadors en matèria de trànsit per encàrrec de gestió feta per diversos municipis. Aquestes actuacions s'han de notificar personalment al presumpte infractor, d'acord amb el Text Articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, aprovat per Reial Decret Legislatiu 339/1990, de 2 de març (en endavant RDL 339/1990) i el Reglament del procediment sancionador en matèria de trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, aprovat per Reial Decret 320/1994, de 25 de febrer.

En aquells casos en que no és possible notificar-ho personalment, per circumstàncies alienes a l'administració, i d'acord amb l'article 59.5 de la Llei 30/1992 la notificació s'ha de dur a terme per mitjà d'anuncis al tauló d'edictes de l'Ajuntament al seu últim domicili i en el Butlletí Oficial de l'Estat, de la Comunitat Autònoma o de la Província, segons com sigui l'administració de la qual es procedeixi l'acte a notificar, i l'àmbit territorial de l'òrgan que ho va dictar.

En aquest sentit, es planteja si els anuncis que ordena l'article 59.5 de la Llei 30/1992, en relació amb la difusió de les dades dels presumptes infractors de sancions de trànsit (DNI, nom i cognoms, matrícula del vehicle i número d'expedient sancionador), respecten la LOPD.

I en cas que la resposta sigui negativa, sol·licita quines dades són les adients per complir amb el tràmit legal indicat, tot respectant la LOPD i el dret de defensa de les persones interessades reconegut en l'article 24 de la Constitució Espanyola, de tal manera que no es pugui al·legar indefensió.

III

Des de la perspectiva de la protecció de dades personals cal tenir en compte que tota la informació sobre persones físiques es troba protegida per la LOPD esmentada, així

com pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD).

La LOPD defineix les dades de caràcter personal com qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables (article 3.a) de la LOPD). Les dades a què es refereix la consulta, és a dir, nom i cognoms, DNI, matrícula del vehicle i número d'expedient sancionador, són dades personals protegides per la LOPD, ja que les dades relatives al DNI noms i cognoms es relacionen amb una persona física concreta i la identifiquen directament i les dades relatives a la matrícula del vehicle o el número d'expedient també la poden identificar indirectament. En qualsevol cas, la publicació conjunta d'aquestes dades és evident que permet identificar una persona física. Òbviament el subjecte sancionat no serà sempre una persona física, atès que hi ha determinades infraccions que resulten imputables al titular del vehicle, que pot ser una persona jurídica, però normalment el subjecte infractor serà una persona física.

D'altra banda, l'article 3. i) de la LOPD defineix la cessió o comunicació de dades com "*tota revelació de dades realitzada a una persona diferent de la persona interessada*". Sembla clar, des d'aquest punt de vista que la publicació de dades personals en un diari oficial, en la mesura que revelarà a terceres persones dades relatives a les persones presumptament responsables, s'ha de considerar una comunicació de dades. Resultarà per tant d'aplicació el règim que estableix la LOPD per a dur a terme les comunicacions, en particular l'article 11 de la LOPD el qual exigeix que per a què es pugui dur a terme una comunicació de dades sense el consentiment de la persona interessada serà necessari comptar amb habilitació en una norma amb rang de llei.

IV

Entrant ja en el fons de l'assumpte, i per tal d'ubicar el context d'aquesta consulta, s'ha de tenir en compte que la incoació d'un procediment sancionador de trànsit sempre s'inicia mitjançant denúncia, que ha de ser notificada al presumpte infractor, de tal manera que no es vegi vulnerat el seu dret a la legítima defensa. D'acord amb això l'article 76 del RDL 339/1990 preveu que:

"1. Les denúncies s'han de notificar a l'acte al denunciat.

2. No obstant això, la notificació es pot efectuar en un moment posterior sempre que es doni alguna de les circumstàncies següents:

a) Que la denúncia es formuli en circumstàncies en què la detenció del vehicle pugui originar un risc per a la circulació. En aquest cas, l'agent ha d'indicar els motius concrets que la impedeixen.

b) Que la denúncia es formuli estant el vehicle estacionat, quan el conductor no hi estigui present.

c) Que l'autoritat sancionadora hagi tingut coneixement dels fets a través de mitjans de captació i reproducció d'imatges que permetin la identificació del vehicle."

Igualment s'hauran de notificar la resta de tràmits del procediment que requereixen el coneixement de la persona interessada, inclosa la resolució final del procediment (art. 81 del RDL 339/1990).

L'article 58 de la Llei 30/1992 estableix quin ha de ser el contingut de les notificacions per tal que l'acte administratiu es pugui considerar eficaç:

“1. S’han de notificar als interessats les resolucions i els actes administratius que afectin els seus drets i interessos, en els termes que preveu l’article següent.

2. Qualsevol notificació s’ha de tramitar dins del termini de deu dies a partir de la data en què l’acte s’hagi dictat, i ha de contenir el text íntegre de la resolució, amb indicació de si és definitiu o no en la via administrativa, l’expressió dels recursos que siguin procedents, l’òrgan davant el qual s’han de presentar i el termini per a interposar-los, sens perjudici que els interessats en puguin exercir, si s’escau, qualsevol altre que estimin procedent.”

Aquest article fa referència a aquells supòsits en que la notificació és personal. És a dir, la notificació consistent en el lliurament del text íntegre de la resolució. I aquesta notificació es duu a terme respectant la confidencialitat exigible a aquest tipus d’informació, atès que només es lliura a la persona afectada o a una altra en representació d’aquesta.

Ara bé, en aquells supòsits en què no s’ha pogut practicar la notificació personal esmentada, per tal de garantir el dret a la legítima defensa de les persones interessades, la normativa estableix altres mecanismes per dur a terme la notificació a la persona interessada. Concretament per aquells casos previstos a l’article 59.5 de la Llei 30/1992, al qual fa referència expressament la consulta, es preveu:

*“5. Quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s’ignori el lloc de la notificació o el mitjà a què es refereix el punt 1d’aquest article, o bé quan, intentada la notificació, no s’hagi pogut efectuar, **la notificació s’ha de fer per mitjà d’anuncis al tauler d’edictes de l’ajuntament en el seu últim domicili, en el Butlletí Oficial de l’Estat, de la comunitat autònoma o de la província, segons quina sigui l’Administració de la qual procedeixi l’acte que s’ha de notificar, i l’àmbit territorial de l’òrgan que l’hagi dictat. (...)**”*

Així doncs, l’article 59.5 de la LRJPAC pot actuar, si es compleixen les condicions que s’hi estableixen, com a norma habilitadora per a la comunicació de determinades personals.

S’ha de fer notar que aquesta forma de notificació comporta una afectació molt més directa sobre el dret a la privacitat de les persones, degut a la consideració de fonts d’accés públic que tenen els diaris i butlletins oficials, atès que són fitxers que poden ser consultats per qualsevol persona (article 3.j) de la LOPD). Ara bé, aquesta limitació necessària de la privacitat de les persones afectades, s’ha de dur a terme de la forma més respectuosa possible amb el dret fonamental a la protecció de dades. És a dir, l’article 59.5 de la LRJPAC habilita per a la publicació d’un “anunci”, però això no implica que s’hagi de publicar en el diari oficial el contingut íntegre de l’acte, sinó només aquelles dades que, d’acord amb el principi de qualitat, siguin adequades, pertinents i no excessives (art. 4.1 LOPD). Ens remetem sobre això al que ja hem exposat a la Recomanació 1/2008, de l’Agència Catalana de Protecció de Dades, sobre la difusió d’informació que contingui dades de caràcter personal a través d’Internet, disponible a la web de l’Autoritat (www.apd.cat).

El contingut exacte que han de tenir les notificacions objecte de publicació en els anuncis al tauler d’edictes i ens els butlletins i diaris oficials no es troba regulat en l’article 59.5 de la Llei 30/1992. Ara bé, cal tenir en compte l’article 61 de la Llei 30/92, el qual disposa que:

*“Si l'òrgan competent aprecia que la notificació per mitjà d'anuncis o la publicació d'un acte **lesiona drets o interessos legítims**, s'ha de limitar a publicar en el diari oficial que correspongui una **indicació sumària del contingut de l'acte** i del lloc on les persones interessades poden comparèixer, en el termini que s'estableixi, per a conèixer el contingut íntegre de l'acte esmentat i perquè quedi constància d'aquest coneixement.”*

Aquest article preveu, amb caràcter general, un mecanisme per tal que quan la publicació —en el supòsit de l'article 59.5 i també en els altres previstos als arts. 59.6 i 60 de la LRJPAC— pugui entrar en conflicte amb drets o interessos legítims de les persones afectades, es pugui dur a terme de manera el més respectuosa possible amb aquests.

Aquest mecanisme permet limitar la publicació a les dades mínimes necessàries que inclouen:

- a) Indicació succinta del contingut de l'acte.
- b) Lloc on les persones interessades poden comparèixer per tenir constància del contingut íntegre de l'acte i deixar constància de que n'han tingut coneixement.
- c) Termini en el qual poden comparèixer.

Doncs bé, quan la informació publicada fa referència a persones físiques és obvi que s'està limitant el dret a la protecció de dades personals. Per això, quan es publiquin dades de caràcter personal i es pugui assolir igualment la finalitat de la publicació aplicant el mecanisme de l'article 61 de la LRJPAC, caldrà aplicar el que es preveu en aquest article.

V

Arribats a aquest punt, la consulta es centra en si les dades corresponents al DNI, el nom i cognoms, la matrícula del vehicle i el número d'expedient sancionador, són o no necessàries per la publicació dels anuncis preceptius de la Llei 30/1992. O el que és el mateix, si la publicació d'aquestes dades concretes vulnera o no les previsions de la LOPD.

Atès que la finalitat de la publicació és precisament que les persones afectades puguin assabentar-se de l'existència d'un acte administratiu, definitiu o de tràmit, que els ha de ser notificat, resulta inevitable incloure en la publicació dades identificatives de la persona afectada.

Es podria plantejar que aquesta identificació es realitzés directament i de forma exclusiva a través del número de DNI, de forma que es permetria a cada ciutadà localitzar-se a través d'aquest número identificador únic. Però una identificació duta a terme d'aquesta manera podria comportar, certament, com s'apunta en la consulta, algun problema des del punt de vista del dret de defensa de les persones afectades que poden tenir algun problema per identificar-se d'aquesta manera. Per això, pot resultar aconsellable que la publicació es dugui a terme, en aquest cas, amb el nom i cognoms de la persona afectada.

Ara bé, si la identificació es duu a terme a través del nom i cognoms, sembla innecessari que es publiqui conjuntament el número de DNI íntegre. Certament, en casos en què hi hagi duplicitat de persones amb el mateix nom i cognoms, la publicació del núm. de DNI pot evitar confusions, però per evitar aquesta possibilitat

seria suficient publicar les 4 darreres xifres del núm. de DNI. Amb això s'aconseguiria una identificació inequívoca de la persona afectada alhora que es preservaria una dada, el DNI, que no ha de ser de públic coneixement. Això és especialment exigible en la mesura que, tot i que no sigui una pràctica recomanable, sovint el núm. de DNI és utilitzat com a mecanisme d'identificació per accedir a determinades aplicacions o determinats serveis. La publicació del nom i cognoms juntament amb el DNI permetria que qualsevol persona pugui associar ambdues dades, especialment, en el cas dels butlletins electrònics, si el contingut és indexable pels motors de recerca.

Pel que fa a la dada relativa al número d'expedient sancionador –juntament amb una descripció genèrica del tràmit–, es tracta d'una dada que resulta adequada per tal de poder conèixer de forma succinta el contingut de l'acte que s'ha de notificar, tal com preveu l'article 61 de la LRJPAC, sense necessitat que es concreti en la publicació el tipus infractor concretament aplicat a l'expedient ni la sanció que es vol imposar. La identificació de l'expedient permetrà al ciutadà conèixer-ne la naturalesa i saber si es tracta d'un nou procediment o d'algun del qual ja en tingui coneixement i per tant actuar en conseqüència.

Quant a la dada relativa a la matrícula del vehicle, no sembla necessari que aquest s'identifiqui en el moment de la publicació en el diari oficial. Òbviament serà en el moment de recollir la notificació que la persona afectada tindrà accés a aquesta i altres circumstàncies tingudes en compte a l'expedient.

VI

Al marge de tot el que s'acaba de dir, cal tenir en compte, com a element addicional, que la modificació del Text articulat de la Llei del trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, aprovat pel Reial Decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, arran de la modificació duta a terme per la Llei 18/2009, de 23 de novembre, ha establert un sistema específic de notificació en matèria de sancions de trànsit a través de l'adreça electrònica vial per a aquelles persones que en disposin (art. 77.1). Si existint constància de la recepció de la notificació a l'adreça electrònica vial, transcorren deu dies naturals sense que s'accedeixi al seu contingut, s'entendrà que ha estat rebutjada, llevat que es comprovi la impossibilitat tècnica o material de l'accés. El rebuig es farà constar a l'expedient i es tindrà per efectuat el tràmit.

Per tant, en aquests supòsits si no s'ha pogut practicar la notificació no procedeix la seva publicació al diari oficial, sinó que es tindrà per efectuat el tràmit (77.2).

D'altra banda, quan, per no disposar d'adreça electrònica vial, la notificació es practiqui al domicili que s'hagi designat a l'efecte o el que consti als Registres de la Direcció General de Trànsit, la Llei del trànsit preveu, a l'article 77.3, que si ningú es fa càrrec de la notificació o el destinatari és desconegut la sanció es publicarà al Tauler Edictal de Sancions de Trànsit (TESTRA).

Per tant, en aquest supòsit no s'habilita tampoc la seva publicació en un diari oficial, atès que la norma especial de trànsit preval sobre la general prevista a la Llei 30/1992. En qualsevol cas però, a l'hora de publicar les dades en aquest tauler electrònic s'haurà de tenir en compte igualment les exigències derivades del principi de proporcionalitat a què hem fet referència.

Precisament en relació amb aquest tauler electrònic, regulat per l'Ordre Int/3022/2010, de 23 de novembre, per la qual es regula el Tauler Edictal de Sancions de Trànsit, s'ha de dir que, si bé en un principi la notificació a través d'aquest tauler electrònic pot oferir alguns avantatges des del punt de vista de la protecció de dades (especialment pel que fa a la limitació temporal a 20 dies de l'exposició dels edictes (art. 10), o la limitació de la indexació automàtica (art. 4.2)), segueix tractant-se d'una difusió generalitzada de la informació perquè, amb independència que l'aplicació ofereixi sistemes de cerca per localitzar els edictes que afectin una persona, tal com estableix l'article 4.1 de l'Ordre, els ciutadans tenen accés lliure al tauler, sense necessitat d'emprar cap mecanisme d'identificació i autenticació.

Caldrà per això seguir tenint en compte les exigències derivades del principi de proporcionalitat a què hem fet referència, sens perjudici que si en un futur s'implementen mesures d'identificació i autenticació adequada, es pugui permetre aleshores l'accés de les persones interessades a tota la informació de l'expedient.

Cal tenir present però, que la Llei 37/2010, de 15 de novembre, ha vingut a establir que, pel que fa als ens locals, l'aplicabilitat de les notificacions telemàtiques i la publicació al Tauler Edictal de Sancions de Trànsit s'efectuarà de forma progressiva i que només vindran obligades a practicar-les per aquest mitjà a partir del 16 de novembre de 2012 (disposicions finals primera i segona).

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

Conclusions

La publicació de dades de persones presumptament infractores en matèria de trànsit a les quals no s'hagi pogut practicar la notificació personal constitueix una comunicació de dades personals a efectes de la LOPD, que troba habilitació a l'article 59.5 de la LRJPAC, mentre no entri en vigor el nou sistema de notificacions electròniques i el tauler electrònic d'edictes de sancions de trànsit.

Resulta adequada a la LOPD la publicació de les dades relatives al nom i cognoms de la persona infractora, amb les quatre darreres xifres del núm. de DNI, juntament amb una identificació del número d'expedient i una referència genèrica al tràmit que es notifica.

En canvi pot resultar desproporcionada la publicació íntegra del núm. de DNI o la matrícula del vehicle, en la mesura que es tracta de dades no necessàries per assolir la finalitat de la publicació, això és, que el ciutadà s'assabenti de l'existència d'un acte administratiu que l'afecta per tal que pugui recollir la notificació en el lloc i el termini indicats.

Barcelona, 8 de juny de 2011