

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la publicació electrònica dels anuncis inserits en el taulell d'edictes de l'Ajuntament.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta de l'alcalde de l'Ajuntament, sobre la publicació electrònica dels anuncis inserits en el taulell d'edictes de l'Ajuntament. En la consulta es fa referència al marc normatiu sobre l'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics i les seues electròniques de les administracions públiques, i es consulta sobre si la publicació electrònica dels anuncis inserits en el taulell d'edictes de l'Ajuntament, pot infringir algun precepte de la Llei 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD).

Analitzada la petició i la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

En la consulta s'explica que l'ajuntament està creant la seva seu electrònica, en la qual es creu convenient inserir el tauler d'edictes de la Corporació, per tal que els ciutadans hi puguin accedir electrònicament. No obstant, s'afegeix, en ocasions els anuncis i edictes inserits en el tauler contenen dades de caràcter personal. Respecte d'això, i tenint en compte el marc normatiu, específicament, la normativa de protecció de dades, l'Ajuntament té el dubte de si amb la publicació dels anuncis inserits en el taulell d'edictes de l'Ajuntament es podria infringir algun precepte de la LOPD.

En la consulta es fa referència, en relació amb el marc normatiu, al règim de comunicació de dades de la LOPD.

D'entrada, cal entendre per "tractament de dades" el conjunt de 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, en aplicació del que disposa l'article 3.c) de la LOPD. Així, es considera cessió o comunicació de dades qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (article 3.i) de la LOPD).

La difusió d'informació personal a través del tauler d'anuncis electrònic que serà accessible futurament des de la seu electrònica que està creant l'Ajuntament, ha de realitzar-se sempre de conformitat amb els principis establerts a la LOPD. En concret, atès que la difusió d'informació personal a través de pàgines web corporatives, com pot ser la de l'Ajuntament que formula la consulta, suposa una cessió de dades personals, cal sotmetre aquesta difusió al règim esmentat de l'article 11 de la LOPD, que disposa el següent:

"1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només podran ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.

2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:

a) *Quan la cessió està autoritzada en una llei.
(...)*

La LOPD estableix determinades excepcions a la regla general del consentiment (article 11.1), principalment, que les cessions estiguin previstes per una norma amb rang de llei, supòsit en el qual no serà necessari el consentiment dels interessats.

Val a dir que en la consulta es fa esment del Dictamen 10/2008 d'aquesta Autoritat, relatiu a la difusió a la pàgina web d'una Administració pública de dades de caràcter personal, en el qual es fa referència a la previsió de l'article 11.2 de la LOPD, esmentada, segons la qual no és necessari el consentiment quan té lloc alguna de les circumstàncies previstes, entre d'altres, que la cessió de dades estigui prevista en una norma amb rang de llei.

Cal, doncs, referir-se al marc normatiu rellevant per a la consulta, en concret, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic i de procediment administratiu comú (LRJPAC), que es cita en l'escrit de consulta.

L'article 58 de la LRJPAC, relatiu a la notificació de resolucions i actes administratius, estableix que *"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"* (apartat 1). Tot seguit afegeix que *"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"* (apartat 2).

En els casos en què no es pot efectuar la notificació personal, la LRJPAC estableix altres mecanismes per dur a terme la notificació a la persona interessada. En concret, és rellevant als efectes que ens ocupen l'article 59.5 de la LRJPAC -tot i que en l'escrit de l'Ajuntament es fa menció de l'article 59.4 de la LRJPAC-, en el qual es preveu que *"quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o el mitjà a què es refereix el punt 1 d'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"*.

L'escrit de l'Ajuntament també es refereix a l'article 60 de la LRJPAC, segons el qual *"els actes administratius han de ser objecte de publicació quan ho estableixin les normes reguladores de cada procediment o quan ho aconsellin raons d'interès públic apreciades per l'òrgan competent"* (apartat 1). S'afegeix que *"la publicació de l'acte ha de contenir els mateixos elements que el punt 2 de l'article 58 exigeix per a les notificacions (...)"* (apartat 2).

Cal tenir present que la publicació, en els termes de l'article 60 de la LRJPAC, substitueix la notificació i té els mateixos efectes, en dos casos concrets, que s'estableixen en l'article 59.6 de la mateixa LRJPAC:

"a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada."

b) Cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medios de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.”

D'aquestes previsions es pot deduir, d'entrada, que en determinats casos s'habilita la publicació d'actes administratius que poden contenir dades personals, ja sigui perquè així ho estableixen les normes que regulen determinat procediment, o perquè concorren raons d'interès general, entre d'altres. D'acord amb l'article 59.5 de la LRJPAC, citat, per exemple, l'Ajuntament estaria habilitat per poder realitzar notificacions de determinades resolucions adoptades que no s'han pogut efectuar personalment als interessats per mitjà de la publicació d'un anunci en el BOP, sense que en aquest cas sigui necessari comptar amb el seu consentiment.

Aquestes previsions de la LRJPAC respecte la notificació i publicació, han de ser complementades, als efectes que ens ocupen, per les previsions de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. Tal i com s'esmenta en la consulta, l'article 10.1 de la Llei 11/2007 disposa que:

“La sede electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.”

L'article 12 de la Llei 11/2007 disposa, en relació amb la publicació electrònica del taulell d'anuncis o edictes, que:

“La publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente.”

Així mateix, també cal referir-se específicament a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. En l'article 58 d'aquesta Llei, en relació amb la publicació d'actes administratius, es preveu que:

“1. Els actes administratius es publiquen en el diari o butlletí oficial corresponent en els supòsits establerts per aquesta llei o per la norma reguladora de cada procediment, o si l'òrgan competent hi aprecia raons d'interès públic.

*2. Sens perjudici de la publicació en el diari o butlletí oficial corresponent, les **administracions públiques han de publicar per mitjans electrònics** les convocatòries públiques i les resolucions sobre procediments que promouen la concurrència pública o tenen una pluralitat de persones interessades, per a garantir-ne el coneixement general.*

*3. **Les administracions públiques poden substituir o complementar la publicació dels actes i les comunicacions que, per disposició legal o reglamentària, s'han de publicar en el taulell d'anuncis o per mitjà d'edictes per la publicació a la seu electrònica corresponent.***

4. La publicació de l'acte a la seu electrònica i en el diari o butlletí oficial corresponent substitueix la notificació, si conté els elements de la notificació determinats per la legislació bàsica, en els supòsits següents:

a) Quan la notificació s'ha de practicar per mitjà d'anuncis en el taulell d'edictes de l'ajuntament de l'últim domicili en els casos en què les persones interessades en un procediment són desconegudes, s'ignora el mitjà o el lloc de la notificació i aquesta no s'ha pogut practicar, malgrat que s'ha intentat.

b) Quan les persones destinatàries de l'acte són una pluralitat indeterminada.

c) Quan es tracta d'actes integrants d'un procediment selectiu o de concurrència competitiva de qualsevol tipus. En aquest supòsit, les convocatòries successives s'han de publicar almenys a la seu electrònica corresponent i amb els mateixos efectes. Aquesta circumstància s'ha d'indicar en la convocatòria del procediment, i no tenen validesa les publicacions que s'efectuïn en llocs diferents.

5. 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 o butlletí oficial que correspongui una mera indicació 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 i deixar constància d'aquest coneixement."

La normativa citada estableix una casuística que cal tenir en compte per determinar la pertinència de la difusió d'informació, quan aquesta conté dades personals, en els termes plantejats en la consulta, en la que no es fa esment de cap supòsit concret d'acte o resolució que hagi de ser difosa en el tauler d'anuncis de l'Ajuntament, sinó que es fa referència a la difusió en el tauler electrònic de l'Ajuntament d'anuncis i edictes, en termes generals.

Per tant, com ja s'ha apuntat en relació amb les previsions de la LRJPAC, caldrà remetre's al que en cada cas pugui preveure un determinat procediment, a l'existència d'una disposició que prevegi la publicació d'un acte. Caldrà tenir en compte, entre d'altres, la pròpia naturalesa de l'acte, per exemple, que es tracti d'un acte d'un procediment selectiu o de concurrència competitiva.

Cal tenir en compte que les previsions normatives esmentades (LRJPAC i Llei 26/2010), en connexió amb el règim de cessió de dades de la LOPD, no estableixen un llistat tancat d'actes o resolucions que, en cas de contenir dades personals, puguin ser publicats de forma legítima a través d'anuncis o edictes sense violentar la normativa de protecció de dades.

En conclusió, la publicació o difusió a la seu electrònica de l'Ajuntament de determinats edictes o anuncis que continguin dades personals serà correcta quan es disposi del consentiment dels titulars de les dades, o quan aquesta difusió s'emmarqui o porti causa, entre d'altres, dels supòsits previstos en la normativa citada, ja que en aquests casos es disposa de la corresponent habilitació legal, als efectes de l'article 11.2.a) de la LOPD.

En qualsevol cas caldrà que l'Ajuntament faci una anàlisi prèvia en cada cas, per tal de comprovar, als efectes de l'article 11 de la LOPD, si es disposa del consentiment dels interessats, si existeix una concreta habilitació legal que doni legitimitat per a la publicació de les dades personals contingudes en un determinat acte o resolució, a través d'un anunci o edicte en el taulell electrònic de l'Ajuntament.

III

Pel que fa al correcte compliment de la LOPD en el cas que ens ocupa, i més enllà de constatar si en un cas concret es disposa de l'habilitació legal necessària als efectes de l'article 11.2.a) de la LOPD, per considerar legítima la difusió en el tauler d'anuncis electrònic de l'Ajuntament d'un determinat anunci o edicte que pugui contenir dades de caràcter personals caldrà que aquesta difusió es faci, en qualsevol cas, de conformitat amb la resta de principis i obligacions establerts a la legislació de protecció de dades.

En la Recomanació 1/2008, d'aquesta Autoritat, sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'Internet, disponible a la pàgina web de l'Autoritat (www.apd.cat), es recomana que es faci una anàlisi prèvia, des del punt de

vista de la protecció de dades de caràcter personal, de la informació que es pretengui difondre, per tal d'evitar la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal fora dels supòsits legalment previstos.

En l'apartat 5 de la Recomanació 1/2008, citada, s'especifica que en l'anàlisi prèvia a la difusió d'informació que hauria de fer, en aquest cas, l'Ajuntament, cal tenir en compte determinats aspectes, entre d'altres, si es compta amb el consentiment de les persones afectades per la difusió o, alternativament, si existeix previsió en norma amb rang de llei sobre la publicitat que cal donar a la informació, qüestió a la que ja ens hem referit. En el mateix apartat 5 de la Recomanació també es fa avinent la necessitat de tenir en compte si les dades han estat recollides per a una finalitat legítima i d'una forma legítima, si existeix algun deure de reserva respecte les dades, o si s'ha informat a l'interessat de la posterior difusió de les seves.

Particularment, cal adequar la difusió de dades personals a través del tauler d'anuncis electrònic de l'Ajuntament al principi de qualitat de les dades, segons el qual, només es poden tractar (en aquest cas, difondre) les dades que siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb la finalitat que es vol aconseguir amb la difusió d'un anunci o edicte al tauler d'anuncis de la seu electrònica de l'Ajuntament (article 4.1 LOPD).

L'aplicació del principi de qualitat resulta especialment rellevant en el cas que ens ocupa, atès que la publicació d'anuncis o edictes al tauler electrònic de l'Ajuntament, quan aquests integren dades personals, comporta, des del punt de vista de la protecció de dades, una afectació molt més directa sobre el dret a la privacitat de les persones, atès que la informació podrà ser consultada per qualsevol persona (article 3.j) de la LOPD) i pot ser fàcilment objecte d'indexació pels motors de cerca. Per aquest motiu, és necessari que la publicació es dugui a terme sempre de la forma més respectuosa amb el dret a la protecció de dades personals.

Dins d'aquest exercici de ponderació necessari, derivat del principi de qualitat, cal tenir en compte allò disposat en l'article 61 LRJPAC, citada, segons el qual *"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."*

També, com s'ha esmentat, l'article 58.5 de la Llei 26/2010 requereix que l'Ajuntament valori si la publicació o notificació d'un determinat acte pot lesionar drets o interessos legítims, cosa que ha de portar a una publicació de la mínima informació necessària -mera indicació del contingut de l'acte-, descartant la difusió íntegra del contingut de l'acte.

Així, per tal d'adequar la difusió d'informació personal a través del tauler d'anuncis electrònic, cal que l'Ajuntament analitzi específicament si la difusió pot afectar els drets personals dels afectats (drets a l'honor, a la intimitat o a la pròpia imatge, configurats a l'article 18 CE), tenint en compte els límits o previsions de la normativa sectorial aplicable, en funció de la tipologia de les dades personals tractades, o de si permet l'obtenció de perfils sobre la personalitat o la conducta de les persones físiques.

En aquest context, pot ser recomanable que l'Ajuntament tingui en compte que, si la finalitat de la publicació en un cas determinat es pot assolir igualment sense publicar el contingut íntegre de l'acte (article 61 de la LRJPAC i article 58.5 de la Llei 26/2010), caldrà que l'Ajuntament utilitzi aquest mecanisme per evitar la lesió de drets o interessos legítims, específicament, el dret a la protecció de dades personals.

IV

Com s'ha apuntat en l'anterior Fonament Jurídic, l'aplicació del principi de qualitat resulta especialment important en el context que ens ocupa, atès que la difusió d'informació personal al tauler electrònic de l'Ajuntament pot comportar, des del punt de vista de la protecció de dades, una afectació clara sobre el dret a la privacitat de les persones, ja que la informació pot ser consultada per qualsevol persona i pot ser fàcilment objecte d'indexació pels motors de cerca. Així fa que calgui extremar les mesures de protecció de la informació personal, per tal d'evitar lesions al dret a la protecció de dades personals.

Com es recorda en la Recomanació 1/2008, esmentada, és pertinent que l'Ajuntament tingui en compte altres qüestions, com ara la necessitat de limitar temporalment la difusió de la informació personal al període necessari per assolir la finalitat que justifica la publicació de les dades (apartat 8 de la Recomanació), o d'adoptar les mesures tècniques necessàries per evitar l'ús abusiu de cercadors (apartat 16 de la Recomanació), entre d'altres.

En concret, l'Ajuntament podria preveure la possibilitat de facilitar la localització de les notificacions d'actes administratius mitjançant sistemes propis de cerca avançada, que evitin la indexació i recuperació automàtica de publicacions a través dels motors de cerca des d'Internet.

Amb l'adopció de mecanismes adequats, s'impedeix l'obtenció d'informació personal amb tècniques de "minería de dades" que possibiliten la seva posterior utilització per a finalitats diferents a aquelles que en justifiquen la difusió, com ara l'obtenció de perfils personals o d'informació indiscriminada sobre una mateixa persona.

Ara bé, cal tenir en compte que per aconseguir-ho no és suficient implantar un sistema de cerca propi amb aquests mecanismes, atès que aquest per si sol no permet garantir que els motors de cerca no puguin localitzar i recopilar informació personal.

Per aquest motiu caldria, a banda de disposar d'aquest sistema propi de recerca, adoptar alguna de les mesures tècniques establertes a tal efecte en l'apartat 16.b) de la Recomanació 1/2008, citada. En concret:

- Aprofitar les eines que faciliten els mateixos cercadors per tal d'evitar que la informació es guardi a la memòria temporal d'aquests.
- Utilitzar protocols tecnològics que permetin evitar la indexació dels documents amb dades personals.
- Evitar la utilització de fitxers per emmagatzemar les dades personals que es publiquin i optar per fer-ho a través de solucions tècniques bases en la informació estructurada, com podria ser la utilització de bases de dades per accedir i emmagatzemar la informació.
- Valorar la possibilitat que les parts dels fitxers que incorporin dades personals s'incorporin com a imatges o altres sistemes que limitin l'accés als camps que continguin dades personals.

A banda d'això, i també com a exigència derivada del principi de qualitat, es recomana que l'Ajuntament tingui en compte el termini d'exposició de la informació en el taulell d'anuncis, tal i com es fa avinent en l'apartat 8 de la Recomanació 1/2008, citada.

En aquest sentit, la difusió de les dades hauria de quedar delimitada temporalment al període de temps necessari per a assolir la finalitat que en justifica la publicació.

Per això, l'Ajuntament hauria d'establir mecanismes que garanteixin que, un cop hagi transcorregut el termini d'exposició pública determinat per la norma que n'exigeixi la publicació, es limitarà l'accés a les dades de caràcter personal.

En el cas que la normativa d'aplicació no prevegi expressament un termini d'exposició pública, la difusió de la informació personal s'hauria de limitar temporalment al període necessari per assolir la finalitat que justifica la publicació de les dades, tenint en compte especialment, a aquests efectes, si la finalitat de la difusió consisteix en la transparència de l'actuació administrativa, la participació en la tramitació d'un procediment, l'eficàcia d'un acte, la possibilitat d'exercici del dret de defensa, o altres.

Igualment, en els casos en què la difusió es fonamenti únicament en el consentiment del titular, l'Ajuntament ha de tenir present que, si el titular de les dades revoca el seu consentiment, caldrà adoptar les mesures necessàries per al cessament de la difusió de les seves dades.

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

Conclusions

La publicació o difusió d'informació personal a través del tauler d'anuncis electrònic de la seu electrònica de l'Ajuntament ha de realitzar-se de conformitat amb els principis i obligacions establerts a la LOPD. En concret, atès que la difusió, en els termes plantejats en la consulta, suposa una cessió de dades personals, cal sotmetre aquesta difusió al règim esmentat de l'article 11 de la LOPD.

La publicació o difusió a la seu electrònica de l'Ajuntament de determinats edictes o anuncis que continguin dades personals serà correcta quan es disposi del consentiment dels titulars de les dades, o quan aquesta difusió s'emmarqui o porti causa, entre d'altres, dels supòsits previstos en la normativa reguladora del règim local o en la normativa referida a un procediment concret, ja que en aquests casos es disposa de la corresponent habilitació legal, als efectes de l'article 11.2.a) de la LOPD.

Particularment, cal adequar la difusió de dades personals a través del tauler d'anuncis electrònic de l'Ajuntament al principi de qualitat de les dades (article 4.1 LOPD). En aquest sentit, si la finalitat de la publicació en un cas determinat es pot assolir igualment sense publicar el contingut íntegre de l'acte (article 61 de la LRJPAC i article 58.5 de la Llei 26/2010), caldrà que l'Ajuntament utilitzi aquest mecanisme per evitar la lesió de drets o interessos legítims, específicament, el dret a la protecció de dades personals. També es recomana utilitzar sistemes de recerca adequats i assegurar un termini d'exposició de la informació respectuós amb el principi de qualitat.

Barcelona, 24 d'abril de 2012