

Dictamen en relació amb la consulta d'una entitat local sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades de l'edició electrònica del Butlletí Oficial de la Província.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès pel President d'una entitat local sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades de l'edició electrònica del Butlletí Oficial de la Província.

S'adjunta a l'escrit el model de text resposta a les sol·licituds de cancel·lació de dades personals que puguin constar en el butlletí, així com un escrit del Síndic de Greuges de Catalunya en què s'efectuen algunes recomanacions relacionades amb aquestes sol·licituds.

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

I

(...)

II

L'entitat local exposa, en el seu escrit de consulta, que, seguint allò establert 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, el Butlletí Oficial de la Província (en endavant, BOP) té implantats una sèrie de mecanismes informàtics per tal d'impedir que els cercadors d'Internet ofereixin com a resultat d'una cerca dades personals contingudes al butlletí.

Tot seguit manifesta que, malgrat això, ocasionalment rep alguna sol·licitud de cancel·lació de dades per part dels seus titulars. En relació amb aquest tipus de sol·licituds, s'adjunta a l'escrit de consulta el model de resposta que, a tal efecte, es dona als afectats.

Així mateix, l'entitat local manifesta que, recentment, ha rebut el suggeriment, per part del Síndic de Greuges de Catalunya, que, amb caràcter general, es limiti l'accés a les dades personals publicades al BOP quan ho sol·liciti el titular de les dades i l'organisme responsable de l'acte publicat consideri que les dades ja no són necessàries per a la finalitat que en va justificar la publicació. Alhora, se suggereix que s'adoptin mesures tecnològiques per evitar la indexació de les dades personals contingudes en el BOP. S'adjunta, en aquest sentit, l'escrit del Síndic en què es formulen tals recomanacions.

Tenint en compte aquests fets, l'entitat local sol·licita el parer de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades al respecte. A aquesta qüestió ens referim en els apartats següents del dictamen.

III

D'entrada, cal recordar que la difusió de dades personals a través d'Internet, tot i no tenir uns destinataris concrets, es considera, des del punt de vista de la protecció de dades personals, una comunicació o cessió de dades en el sentit de l'article 3.i), en relació amb l'article 11, ambdós de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de dades de caràcter personal (LOPD).

D'acord amb aquests articles, la difusió de dades personals a través d'Internet només és pertinent quan es realitza en el marc de les funcions que cada ens té atribuïdes i es compta amb el consentiment dels afectats, o bé, en el seu defecte, amb habilitació en una norma amb rang de llei.

En el present cas, la difusió de dades personals es du a terme a través del BOP, l'edició oficial del qual és en format electrònic (...).

En aquest sentit, cal dir que, d'acord amb la normativa que el regula, aquest butlletí està obligat a publicar les disposicions de caràcter general i les ordenances, així com els actes, edictes, acords, notificacions, anuncis i altres resolucions que les diverses Administracions públiques i l'Administració de Justícia li encomanen publicar perquè així està previst en una disposició legal o reglamentària (...).

Per tant, cal tenir present que l'entitat gestora del BOP actua, en relació amb la difusió d'aquesta informació que pot incloure dades personals, com a "ens publicador". Per la seva part, l'administració pública o l'entitat que, complint una previsió legal, n'ordena la publicació al BOP actua com a responsable de les dades personals que s'hi puguin contenir (article 3.d) LOPD).

Dit això, cal fer avinent que, com qualsevol tractament de dades, la difusió de dades personals a través d'Internet -en aquest cas, a través del BOP- ha de realitzar-se de conformitat amb els principis establerts en la legislació en matèria de protecció de dades personals i, especialment, als efectes que interessin en aquest dictamen, amb el principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD).

En aquest sentit, convé assenyalar que el compliment d'aquest principi, això és que la difusió de determinades dades personals no resulti excessiva sinó que respongui a una valoració acurada sobre quines dades són en cada cas necessàries per assolir la finalitat que la justifica, així com que la dita difusió es limiti temporalment al període necessari per complir tal finalitat, cessant-la quan esdevingui innecessària o il·legítima, correspon al responsable del fitxer o tractament de les dades personals, és a dir, a l'ens o òrgan administratiu generador de l'acte que es publica.

Ara bé, això no treu que les entitats responsables dels diaris i butlletins oficials -en aquest cas, l'entitat local-, en la mesura que tracten dades personals, hagin d'adequar també la seva actuació a aquest principi de qualitat, per tal que resulti el més respectuosa possible amb la normativa de protecció de dades. A aquest aspecte ens referim en els apartats següents del dictamen.

IV

L'aplicació del principi de qualitat (article 4 LOPD) a què s'ha fet referència resulta especialment rellevant en el cas que ara s'examina, atès que la informació personal que es conté en els diaris i butlletins oficials, considerats fonts d'accés públic (article 3.j) LOPD), pot ser consultada i tractada per qualsevol persona, així com també comunicada a tercers diferents dels afectats (article 11.2.b) LOPD). A més, cal tenir present que, en la mesura que les edicions oficials d'aquests diaris i butlletins són en format electrònic i consultables a través d'Internet, la informació personal que s'hi conté pot ser fàcilment objecte d'indexació pels motors de cerca o cercadors d'Internet.

En relació amb aquests cercadors, cal dir que certament la seva existència contribueix a donar més publicitat al contingut del diari o butlletí oficial, circumstància que en principi no s'ha de considerar com un efecte negatiu. El problema però, es planteja en el moment

en què els cercadors, d'accés generalitzat i universal, permeten fer recerques massives i indiscriminades en base a criteris que inclouen dades personals, les quals poden tenir finalitats alienes a les perseguides per la publicació al diari o butlletí oficial, com seria el cas de l'obtenció de perfils personals o d'informació indiscriminada sobre una determinada persona, amb el consegüent perjudici que això suposa per al dret fonamental a la protecció de dades de la persona afectada.

Per aquest motiu, aquesta Autoritat ha insistit, en consultes plantejades amb anterioritat (entre d'altres, CNS 53/2012, CNS 20/2012 o CNS 12/2012, disponibles al web de l'Autoritat www.apd.cat), en la conveniència d'establir mesures que minimitzin les amenaces que poden suposar per al dret fonamental a la protecció dades personals els cercadors d'Internet.

Cal dir, en aquest sentit, que en 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 (en endavant, Recomanació 1/2008), a què es fa referència en l'escrit de consulta, ja es va incloure expressament la recomanació que les entitats que ordenin la publicació d'informació als diaris i butlletins oficials col·laborin amb les entitats responsables d'aquests en la implantació de mesures tecnològiques per tal de limitar l'ús abusiu dels cercadors i consegüentment la recopilació de dades personals per a finalitats diferents a aquella a què obeeix la publicació (apartat 20.a)).

També es recomana, en aquest sentit, que les entitats responsables dels diaris o butlletins oficials estableixin mecanismes que permetin a l'ens responsable de la informació identificar els documents o parts dels documents que continguin dades personals (apartat 20.b)).

Les esmentades mesures tècniques per limitar l'acció dels cercadors, especificades a l'apartat 16.b) de la Recomanació 1/2008, són:

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

Això sens perjudici que, en les aplicacions de recerca facilitades per la mateixa entitat responsable del diari o butlletí oficial, s'implanti també algun sistema addicional que limiti la possibilitat d'efectuar recerques massives d'informació a partir de dades personals.

Doncs bé, en relació amb l'adopció d'aquestes mesures tècniques, cal assenyalar que l'ens local afirma, en el seu escrit de consulta, que el BOP ja té implantats una sèrie de mecanismes informàtics per tal d'impedir que els cercadors d'Internet ofereixin com a resultat d'una cerca dades personals contingudes al butlletí. Per tant, l'entitat local hauria adequat, en aquest sentit, el tractament de dades personals (la publicació al BOP) al principi de qualitat de les dades, fet que cal valorar positivament.

Ara bé, també reconeix en el mateix escrit de consulta que en ocasions rep alguna sol·licitud de cancel·lació de dades publicades al BOP per part dels seus titulars.

D'aquesta afirmació, i de les manifestacions fetes pel Síndic de Greuges de Catalunya (escrit adjuntat a la consulta), en què insisteix a l'entitat local en l'adopció de mecanismes per limitar la indexació de les dades, semblaria desprendre's que les dites mesures tècniques adoptades per l'entitat local a tal efecte podrien no ser, en determinats supòsits, efectives.

En aquest sentit, s'ha considerat convenient dur a terme una revisió d'aquests mecanismes implantats per l'entitat local amb la finalitat de poder detectar el motiu pel qual podrien no resultar efectives. D'aquesta revisió –realitzada per l'Àrea d'Auditoria i Seguretat de la Informació de l'Autoritat- s'extreuen les següents conclusions:

1. La consulta del BOP a través d'Internet pot efectuar-se mitjançant els dominis següents:

(...)

S'ha constatat, al respecte, que tots aquests dominis tenen implantat un fitxer "robots.txt" que prohibeix la indexació del directori o carpeta /ebop, entre d'altres. Aquesta carpeta és la que conté les pàgines html i els documents en format pdf amb la informació del BOP.

2. Si es realitza una cerca d'informació del BOP amb el cercador "Google", per exemple, es constata que apareixen com a resultat alguns edictes amb format pdf en què es conté informació personal, si bé cal dir que només pel que fa a un dels dominis.

3. Si es consulta el fitxer "robots.txt" d'aquest domini (...) amb el navegador se'ns mostra un error de certificat electrònic.

Tenint en compte aquests fets, cal fer avinent que l'error en el certificat electrònic d'aquest domini podria comportar la no detecció del fitxer "robots.txt" implantat per l'ens local i, per tant, la indexació del contingut del seu directori o de la seva carpeta (...). Per aquest motiu, es recomana revisar aquest aspecte i canviar l'esmentat certificat.

En aquest punt, convé assenyalar, que l'estàndard d'exclusió de robots -també conegut com el protocol de l'exclusió de robots o el protocol de "robots.txt"- és un mètode habitual utilitzat per evitar que determinats robots (bots, spiders, indexadors) rastregin un lloc web per indexar el seu contingut.

Els cercadors d'Internet (com ara, Google) utilitzen els robots per llegir un arxiu d'un lloc web, recuperar i desar el seu contingut –o parts rellevants d'aquest- en una base de dades i seguir els enllaços que tinguin a altres arxius d'aquest lloc web. Els administradors d'un lloc web poden, a través de l'arxiu "robots.txt", donar instruccions als robots per tal de limitar l'accés a robots de determinats cercadors o bé als robots de tots els cercadors, així com per limitar l'accés a determinats directoris o arxius, o bé per impedir la indexació de tot el contingut d'un lloc web. Això fa que alguns administradors de llocs web utilitzin l'arxiu "robots.txt" per delimitar les "zones" del web que no volen que siguin indexades pels robots.

Ara bé, també cal tenir en compte que aquest protocol pot no garantir la privacitat d'aquests arxius o directoris. Així, tot i l'existència en un lloc web d'un arxiu "robots.txt" indicant que no és permès l'accés a determinats arxius o directoris, es podria accedir-hi, per exemple, a través de cercadors d'Internet que no segueixen l'estàndard d'exclusió de robots de cerca, és a dir, que utilitzen un rastrejador que ignora l'arxiu "robots.txt". Igualment, els usuaris de la xarxa Internet podrien accedir-hi a través d'un navegador

web que disposi de cercadors, ja que no es pot oblidar que es tracta d'arxius o directoris ubicats en un lloc web.

Dit això, recordar que, sens perjudici de l'adopció de les mesures tècniques i informàtiques esmentades, les entitats responsables també poden optar per implementar qualsevol altre tipus de mecanisme que, de conformitat amb la tecnologia existent, resulti adequat per tal d'evitar la indexació automàtica de continguts amb dades personals per part dels cercadors d'Internet.

V

Tal com s'ha vist a l'apartat II d'aquest dictamen, el Síndic de Greuges de Catalunya també recomana a l'entitat local que, en virtut del principi de qualitat de les dades, es limiti l'accés a les dades personals publicades al BOP quan ho sol·liciti el titular i l'organisme responsable de l'acte publicat consideri que les dades ja no són necessàries per a la finalitat que en va justificar la publicació.

Pels termes en què s'efectua la consulta, sembla que l'entitat local entén que el Síndic li suggereix, per a aquests casos, "modificar" l'edició del BOP que es difon a través d'Internet i, per aquest motiu, planteja a l'Autoritat si el citat principi de qualitat de l'article 4 de la LOPD resulta aplicable com a normativa habilitant per dur a terme tal modificació.

Abans d'examinar aquestes qüestions, cal fer una puntualització pel que fa a la terminologia emprada en l'escrit de consulta. Si bé l'entitat local empra indistintament els termes "limitar", "modificar" o "cancel·lar" per exposar un mateix problema en relació amb el tractament de dades personals, fet que pot portar a certes confusions, cal dir que, en el context en què ens trobem i per la informació de què es disposa, s'entén que el que es planteja és "limitar" l'accés a les dades personals publicades al BOP.

En aquest sentit, cal fer avinent que la limitació d'accés a les dades personals publicades al BOP, tal com la proposa el Síndic, seria el resultat de l'exercici del dret de cancel·lació previst a la normativa de protecció de dades per part dels titulars de les dades.

L'article 16 de la LOPD concreta l'exercici d'aquest dret en els següents termes:

- "1. El responsable del tractament té l'obligació de fer efectiu el dret de rectificació o cancel·lació de l'interessat en el termini de deu dies.*
- 2. Han de ser rectificades o cancel·lades, si s'escau, les dades de caràcter personal el tractament de les quals no s'ajusti al que disposa aquesta Llei i, en particular, quan aquestes dades siguin inexactes o incompletes.*
- 3. La cancel·lació dóna lloc al bloqueig de les dades, i només s'han de conservar a disposició de les administracions públiques, els jutges i els tribunals, per a l'atenció de les possibles responsabilitats nascudes del tractament, durant el termini de prescripció d'aquestes responsabilitats. Complert aquest termini, s'ha de procedir a la supressió.*
- 4. Si les dades rectificades o cancel·lades han estat comunicades prèviament, el responsable del tractament ha de notificar la rectificació i la cancel·lació efectuada a qui s'hagin comunicat, en cas que aquest últim mantingui el tractament, que també ha de procedir a la cancel·lació.*
- 5. Les dades de caràcter personal han de ser conservades durant els terminis que preveuen les disposicions aplicables o, si s'escau, les relacions contractuals entre la persona o l'entitat responsable del tractament i l'interessat."*

La cancel·lació de dades personals, en principi, es justifica en el fet que el tractament pugui ser contrari a l'ordenament jurídic, singularment, a la normativa de protecció de dades i, en particular, al principi de qualitat, citat.

En aquest sentit, el Síndic fa menció expressa en l'escrit tramès a l'entitat local a l'article 4.5 de la LOPD com a previsió legal que habilitaria la pràctica limitativa proposada.

L'esmentat article 4.5 de la LOPD disposa que *“les dades de caràcter personal han de ser cancel·lades quan hagin deixat de ser necessàries o pertinents per a la finalitat per a la qual han estat recollides o registrades”*.

En el context que ara s'examina, l'aplicació d'aquest principi de qualitat comporta, tal com es recull a l'apartat 8 de la Recomanació 1/2008, que les entitats responsables de la difusió de les dades per Internet –en aquest cas, recordem, l'entitat que ordena la publicació de l'acte al BOP-, un cop hagi transcorregut el termini d'exposició pública determinat per la norma que n'exigeixi la publicació, hagin de limitar l'accés a les dades de caràcter personal.

En aquest mateix apartat s'apunta que, en el cas que la normativa d'aplicació no prevegi expressament un termini d'exposició pública, les entitats responsables de la difusió hauran de limitar-la 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”*.

En el cas que, com l'ara examinat, la difusió de les dades es dugui a terme a través de la publicació d'informació en els diaris i butlletins oficials, cal assenyalar que serà necessari que l'administració o entitat responsable de les dades que ordena la publicació de l'acte al butlletí oficial comuniqui a l'entitat que n'és responsable quin és el termini legal d'exposició pública del document o, en el seu defecte, en quin moment es dona per assolida la finalitat que justifica la seva publicació, per tal de poder limitar-ne l'accés.

Per tal de garantir que el procediment d'ordenació de publicacions en diaris i butlletins oficials s'adeqüi a la normativa de protecció de dades, es recomana seguir les pautes d'actuació establertes, en aquest sentit, en els annexos II i III de la Recomanació 1/2008.

Dit això, també correspon a l'administració o entitat responsable de les dades que ordena la publicació de l'acte al diari o butlletí oficial atendre les sol·licituds d'exercici dels drets d'*habeas data* -com ara el dret de cancel·lació- i, si escau, ordenar a l'entitat gestora del diari oficial de què es tracti les actuacions que cal dur a terme per tal de fer efectives les resolucions que s'adoptin.

Així, tal com es recull a l'apartat 21 de la Recomanació 1/2008, en el cas que s'acordi la cancel·lació de les dades que hagin estat publicades en el butlletí oficial (el BOP), l'ens responsable d'ordenar-ne la publicació ho ha de comunicar a l'entitat responsable del butlletí oficial (l'entitat local), per tal que aquestes dades deixin d'estar disponibles de la versió electrònica del butlletí, tal com es desprèn de l'article 16.4 en relació amb l'article 4.5, ambdós de la LOPD.

És a dir, la “limitació” proposada pel Síndic cal entendre-la referida al fet que s'adoptin les mesures escaients per tal que les dades personals cancel·lades per l'ens que va ordenar la publicació del document al BOP no puguin ser consultades per terceres persones, ja sigui a través de l'acció dels cercadors (propis o aliens) ja sigui a través de

la consulta directa al BOP, però no com a una “modificació” del butlletí publicat en sentit estricte (de fet, així ho reconeix el mateix Síndic en el seu escrit).

Cal assenyalar que en el cas en què ens trobem la “cancel·lació” de les dades, en el sentit d’esborrar o suprimir aquesta informació personal, no seria possible, atès que el BOP és una publicació oficial que ha de ser conservada indefinidament ex lege, en virtut del seu caràcter públic i oficial, i el valor que la legislació aplicable confereix a aquestes publicacions (...).

Ara bé, això no treu, com s’ha dit, que en el cas que l’afectat tingui dret a la cancel·lació de les seves dades, perquè així li reconeix una previsió legal o una resolució judicial o de l’autoritat competent, es puguin adoptar mesures tècniques i informàtiques per tal que el document que les conté publicat a la versió electrònica del BOP no resulti accessible per tercers.

Per al cas que el titular de les dades exerciti el seu dret de cancel·lació davant de l’entitat local –responsable del BOP–, tractant-se de dades relacionades amb fitxers o tractaments dels quals és responsable l’entitat que ha instat la seva publicació en el BOPT, l’entitat local li haurà de donar trasllat de la sol·licitud al més aviat possible, i sempre dins el termini de 10 dies, així com comunicar-ho, de forma paral·lela, a la persona afectada.

En aquest sentit, cal apuntar que l’entitat local ha adjuntat a l’escrit de consulta el model de resposta que dóna als afectats per a aquests casos. A banda de valorar positivament el seu contingut, en la mesura que no correspon a l’entitat local atendre tal sol·licitud d’exercici d’aquest dret, recordar que, sens perjudici de l’advertiment fet a l’afectat que la comunicació és a títol informatiu i no exclou la possibilitat d’exercir el seu dret davant l’administració pública que va elaborar i tramitar la inserció publicada al BOP, seria convenient que l’entitat local donés trasllat de tal petició de cancel·lació de dades a l’entitat responsable d’ordenar la publicació.

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

Conclusions

L’entitat local, responsable del BOP, en la mesura que tracta dades personals, ha d’adequar la seva actuació a la normativa de protecció de dades i, particularment, al principi de qualitat de les dades.

L’aplicació d’aquest principi implica, d’una banda, la implantació de mesures tecnològiques per tal de limitar l’ús abusiu dels cercadors d’Internet i, d’una altra, limitar l’accés a les dades personals publicades en el BOP quan l’entitat responsable de l’ordenació de la publicació de les dades al butlletí n’acordi la cancel·lació i així li notifiqui.

Tot això, sens perjudici que l’entitat local pugui implantar en les aplicacions de recerca facilitades per ella mateixa algun sistema addicional que limiti la realització de recerques massives d’informació a partir de dades personals.

Barcelona, 12 de juny de 2014