

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades de la notificació per edicte al butlletí oficial, en el marc d'expedients sancionadors, especialment quan el presumpte infractor és un menor

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta d'un Ajuntament, sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades de la notificació per edictes al butlletí oficial corresponent, un cop efectuats els preceptius intents de notificació amb resultat infructuós, tal i com disposa la normativa aplicable.

La consulta es refereix al supòsit de notificacions edictals efectuades en el marc d'expedients sancionadors en els quals el presumpte infractor és menor d'edat. L'Ajuntament pregunta si seria conforme a la normativa de protecció de dades la publicació del nom i cognoms complets, seguits de les quatre primeres xifres del NIF del presumpte infractor, així com una succinta referència al contingut de l'acte (d'acord amb el que disposa l'article 46 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre), i si caldria adoptar cauteles especials amb relació als menors d'edat. La consulta afegeix que en els expedients sancionadors iniciats a menors d'edat, principalment en matèria de civisme o de consum de begudes alcohòliques a les vies i espais públics, també es fa la notificació als pares o tutor del menors, de manera que la notificació edictal també caldria efectuar-la al representant legal del menor.

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

I

(...)

II

La consulta es refereix a les notificacions edictals efectuades en el butlletí oficial corresponent, d'expedients sancionadors, especialment en els casos en què el presumpte infractor és menor d'edat.

En concret, l'Ajuntament pregunta si seria conforme a la normativa de protecció de dades la publicació del nom i cognoms complets, seguits de les quatre primeres xifres del NIF del presumpte infractor, així com una succinta referència al contingut de l'acte (d'acord amb el que disposa l'article 46 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre), i si caldria adoptar cauteles especials amb relació als menors d'edat. La consulta afegeix que, en relació amb els expedients sancionadors iniciats a menors d'edat, principalment en matèria de civisme o de consum de begudes alcohòliques a les vies i espais públics, també cal efectuar les notificacions als pares o tutor del menor.

Situada la consulta en aquests termes, cal fer avinent que qualsevol tractament (article 3.c) LOPD) que l'Ajuntament dugui a terme de les dades de persones físiques en relació amb procediments sancionadors, ha de respectar els principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals (la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD (RLOPD). També convé tenir en compte el Reglament general de

protecció de dades (UE) 2016/679 (RGPD), que va entrar en vigor el 25 de maig de 2016, i que serà aplicable a partir del 25 de maig de 2018 (art. 99 RGPD).

En concret, 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 comunicació o difusió d'informació personal a través del butlletí oficial corresponent, suposa una cessió de dades personals i per tant cal sotmetre aquesta difusió al règim de l'article 11 de l'LOPD, segons el qual:

“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.

(...)”

Cal, doncs, referir-se al marc normatiu rellevant per a la consulta, en concret, a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPAC), que regula la pràctica de les notificacions de resolucions i actes administratius (arts. 40 i següents LPAC). Segons l'article 40 de la LPAC:

“1. El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes.

2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

(...).”

En els casos en què la notificació no es pot practicar en els termes previstos en la normativa (art. 40 a 43 LPAC), l'article 44 de la LPAC disposa el següent:

*“Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación **o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado** en el «Boletín Oficial del Estado».*

(...).”

En el mateix sentit, cal referir-se a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. En concret, l'article 58 d'aquesta llei, disposa 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.

(...)

4. La publicació de l'acte a la seu electrònica i en el diari o butlletí oficial corresponent substitueix la notificació, si conté 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 tauler 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.**

(...).

Per tant, amb caràcter general, i als efectes del règim de cessió de dades (art. 11.2.a) LOPD), hi ha habilitació legal suficient per publicar un anunci, tant a la seu electrònica de l'Ajuntament com en el diari oficial corresponent, referit als actes administratius i resolucions que no s'han pogut notificar a les persones interessades o afectades (article 3.e) LOPD) de forma adequada.

Atès que la consulta es refereix a notificacions, cal tenir en compte l'article 53 de la LPAC, que regula els drets de les persones interessades en el procediment administratiu (apartat 1), en concret:

*"2. Además de los derechos previstos en el apartado anterior, en el caso de **procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora**, los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:*

a) **A ser notificado** de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

(...).

Dit això, segons disposa l'article 46 LPAC:

"Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.

Adicionalmente y de manera facultativa, las Administraciones podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión que no excluirán la obligación de publicar en el correspondiente Diario oficial."

En la mateixa línia, l'article 58.5 de la Llei 26/2010 disposa que:

*"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."*

Aquestes previsions (art. 46 LPAC i art. 58.5 Llei 26/2010), resulten aplicables amb caràcter general en relació amb notificacions en què puguin aparèixer dades de caràcter personal.

Per tant, des de la perspectiva del règim de comunicació de dades personals (art. 11.2.a) LOPD), l'Ajuntament té habilitació legal suficient per realitzar la notificació de resolucions i, si escau, altres actes administratius adoptats en el curs de procediments administratius mitjançant la publicació d'un anunci a la seu electrònica de l'Ajuntament

i en el butlletí oficial corresponent (BOP), sense consentiment de la persona afectada, amb el contingut i en els casos que preveu la normativa esmentada.

III

Més enllà d'això, cal que la difusió d'informació referida a expedients sancionadors es faci de conformitat amb la resta de principis i obligacions establerts a la legislació de protecció de dades, en concret, el principi de qualitat, segons el qual les dades personals només es poden tractar quan siguin adequades, pertinents i no excessives, en relació amb la finalitat prevista (art. 4.1 LOPD).

En aquest punt cal fer avinent que, en relació amb el principi de qualitat, el RGPD ha donat carta de naturalesa al principi de minimització, entès com l'exigència que només es tractin les dades adequades, pertinents i limitades a allò que resulti necessari en relació amb la finalitat pretesa (art. 5.1.c) RGPD).

Cal tenir en compte que la consulta es refereix a infraccions administratives en àmbits concrets, com pot ser la normativa municipal sobre civisme i sobre consum de begudes alcohòliques en vies i espais públics, atesa la informació aportada.

Segons la informació disponible al web de l'Ajuntament, en l'*"Ordenança municipal sobre la convivència ciutadana"* i en l'*"Ordenança reguladora de la publicitat, la venda i el consum de begudes alcohòliques a les vies i espais públics"*, es fa referència a diverses infraccions que podrien tenir relació amb situacions de violència, actuacions incíviques, tinença i consum de begudes alcohòliques i situacions d'embriaguesa, danys en els béns o instal·lacions de titularitat municipal, pintades realitzades a la via pública, façanes i mobiliari urbà i altres desperfectes, consum i tinença il·lícita de drogues tòxiques, estupefaents o substàncies psicotròpiques en llocs, vies, establiments o transports públics, etc.

Tota aquesta informació, associada a la comissió d'infraccions per una determinada persona identificada o identificable (article 5.o) RLOPD), pot generar un perfil sobre aquesta persona (conflictivitat, reincidència o acumulació de sancions en relació amb determinades conductes, fins i tot relacionades amb la seva salut, com ara el consum d'alcohol o drogues, etc), informació sensible des de la perspectiva de l'LOPD i, per tant, mereixedora d'especial protecció.

La publicació d'informacions que, per la seva pròpia naturalesa, tinguin un caràcter especialment sensible (informació sobre la salut de les persones, ideologia, religió, aficions o estils de vida, entre d'altres, ateses les previsions i tipologies de dades previstes a l'article 7 de l'LOPD) podria resultar contrària a la normativa de protecció de dades, atès que la seva difusió podria suposar una vulneració del dret a la protecció de dades i dels drets a la intimitat o a l'honor de les persones afectades (art. 18.1 CE).

Per tant, des de la perspectiva de la protecció de dades, la difusió d'informació relacionada amb el tipus d'infraccions administratives a què es refereix la consulta ha de ser objecte d'una especial cura per part de l'Ajuntament.

Per tot això, en el cas que ens ocupa, i com apunta la pròpia consulta, resulta especialment pertinent aplicar la previsió de l'article 46 LPAC (i article 58.5 Llei 26/2010), esmentada, a la notificació per edictes de resolucions o actes administratius relacionats amb les infraccions administratives a què es refereix la consulta, als efectes d'assolir la finalitat perseguida amb la publicació, que no és altra que les persones interessades puguin assabentar-se de l'existència d'un acte administratiu que els ha de ser notificat.

Per aplicació d'aquestes previsions normatives, en l'anunci que es publiqui al butlletí oficial corresponent caldria limitar la informació publicada a una mínima indicació del contingut de l'acte i del lloc on les persones interessades poden comparèixer.

En aquest sentit, l'Ajuntament podria indicar que la notificació es refereix a un expedient sancionador, juntament amb una identificació del número d'expedient i una referència genèrica al tràmit que es notifica, sense concretar el tipus o infracció concreta de les Ordenances municipals esmentades, en relació amb la qual la persona afectada podria ser sancionada.

En definitiva, caldria indicar la informació mínima necessària per donar compliment a la finalitat prevista (notificar l'acte en forma adequada a les persones afectades) sense forçar els principis de qualitat i de minimització.

En concret, la consulta exposa si seria conforme al principi de qualitat *"la publicació del nom i cognoms complets, seguits de les quatre primeres xifres del NIF del presumpte infractor, així com una succinta referència al contingut de l'acte (d'acord amb el que disposa l'article 46 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre), (...)"*.

Pel que fa a la publicació del nom i cognoms complets de les persones afectades, com va fer avinent aquesta Autoritat en el Dictamen 20/2011, sobre la publicació en un diari oficial de dades de persones presumptament infractores en matèria de trànsit (FJ V), que es pot consulta al web www.apd.cat :

"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."

El supòsit que planteja l'Ajuntament es refereix a la publicació al butlletí oficial de resolucions o actes relacionats amb expedients sancionadors, de manera que cal

assegurar que es doni correcte compliment al dret de defensa de les persones afectades, i que la finalitat en qüestió (notificar-los un acte administratiu) es compleixi adequadament. En aquest sentit, difícilment es pot obviar la publicació del nom i cognoms de les persones afectades, ja que cal donar compliment al dret d'aquestes a ser notificades de forma adequada (art. 53.2.a) LPAC).

La consulta apunta la possibilitat de comunicar les “quatre primeres xifres” del DNI.

Sobre aquesta possibilitat, cal fer notar que les quatre primeres xifres del DNI de diverses persones d'edat similar del municipi podrien coincidir. Això no permetria donar compliment adequat a la finalitat pretesa (que la persona afectada pugui comprovar fefaentment que l'acte o resolució sancionadora l'afecta).

En canvi, com ha fet avinent aquesta Autoritat en el Dictamen 20/2011, citat, així com en l'Informe IAI 24/2016, i en el Dictamen 10/2016, sobre els criteris de dissociació de les dades personals en la publicació dels Acords del Ple i altres documents, pot resultar adequat publicar, només, les quatre darreres xifres del DNI de les persones afectades.

Les darreres xifres del DNI d'una persona tenen una probabilitat més baixa de coincidir amb les d'altres persones afectades.

D'aquesta manera, amb la publicació de les quatre darreres xifres del DNI, sí es permetria que les persones afectades per una resolució sancionadora en les matèries objecte de consulta puguin comprovar que l'acte o resolució publicada els afecta, i al mateix temps s'evita un ús inadequat per part de terceres persones d'aquesta dada personal, ja que no es publicaria el número complet del DNI.

IV

En aquest context, la consulta fa referència específica al supòsit en què la persona infractora de les Ordenances municipals (particularment, en matèria de civisme i de consum de begudes alcohòliques a les vies i espais públics) sigui una persona menor d'edat.

Si bé la informació personal pel sol fet de referir-se a persones menors d'edat no té consideració de dades especialment protegides als efectes de l'article 7 de la LOPD, les persones menors d'edat són un col·lectiu que requereix una especial protecció per part de l'ordenament jurídic i, en conseqüència, també en matèria de protecció de dades i de protecció dels seus drets a la intimitat i a l'honor (art. 18.1 CE).

Atesos els béns jurídics i els interessos que l'ordenament jurídic protegeix en relació amb els menors (principalment, l'interès superior del menor), la informació que fa referència a la seva persona ha de ser tractada amb especial diligència, especialment quan, com en el cas que ens ocupa, es refereix a la comissió d'infraccions administratives en matèria de civisme o de consum de begudes alcohòliques.

La publicació o difusió d'informació personal relacionada amb la comissió d'infraccions administratives en matèria de civisme o de consum de begudes alcohòliques per part de menors d'edat podria facilitar l'elaboració de perfils de la situació d'aquesta persona que, en alguns casos. Aquest perfil podria contenir informació sensible de la persona menor, com ara informació relativa a la seva salut, hàbits de consum d'estupefaents, reincidència en conductes violentes o incíviques, situacions de vulnerabilitat, etc.

Per tot això, cal fer extensibles, d'entrada, les consideracions fetes en relació amb la publicació d'actes i resolucions d'expedients sancionadors amb caràcter general, en els termes de l'article 46 LPAC i 58.5 de la Llei 26/2010, al supòsit que la persona afectada sigui menor d'edat.

En qualsevol cas, cal assegurar que es dóna correcte compliment al dret de defensa de la persona afectada menor d'edat, i que la finalitat de la notificació de l'acte o resolució es compleix adequadament. Per tant, en aquest cas, no sembla que es pugui obviar la publicació del nom i cognoms de la persona menor d'edat, ja que cal donar compliment al seu dret a ser notificada de forma adequada (art. 53.2.a) LPAC). Pel que fa a la publicació de les darreres xifres del DNI, atesa la finalitat pretesa (que la persona afectada es pugui identificar), també podria resultar pertinent en el cas que la persona afectada sigui menor d'edat.

Precisament per això, vist que el dret de defensa pot requerir que es publiqui aquesta informació de la persona menor d'edat (nom i cognoms i darreres xifres del DNI), quan la persona afectada sigui menor d'edat, caldria evitar en tot cas la difusió de qualsevol referència a que la notificació té a veure amb un expedient sancionador, a l'Ordenança concreta en base a la qual s'instrueix l'expedient i, amb més motiu, al tipus o infracció concreta comesa per la persona menor d'edat.

Així, des de la perspectiva de la protecció de dades, seria pertinent difondre una referència a l'expedient (un codi o un número), únicament si aquesta referència no permet inferir que es tracta d'un expedient sancionador incoat a una persona menor d'edat i, amb més motiu, si no permet identificar de cap manera la infracció comesa.

Finalment, l'Ajuntament pregunta si caldria adoptar altres cauteles especials.

Sobre aquesta qüestió, com ha fet avinent aquesta Autoritat 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, l'Ajuntament hauria de tenir en compte, en relació amb la difusió de la informació objecte de consulta a través de la seva seu electrònica -que haurà de dur a terme en el cas que ens ocupa, per aplicació de la normativa citada-, diverses qüestions, com ara la necessitat de limitar temporalment la difusió al web de l'Ajuntament 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 mesures tècniques en la seu electrònica de l'Ajuntament, per evitar l'ús abusiu de cercadors (apartat 16 de la Recomanació). Això, sens perjudici de les mesures que correspongui aplicar al responsable (art. 3.d) LOPD) del butlletí oficial corresponent.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen es fan les següents,

Conclusions

La publicació per edicte d'un anunci en el butlletí oficial corresponent (BOP), relatiu a un expedient sancionador, sense consentiment de la persona afectada, especialment si aquesta és menor d'edat, resultaria ajustada a la normativa de protecció de dades si inclou, únicament, la informació mínima necessària (art. 46 LPAC i art. 58.5 Llei 26/2010). En concret, l'anunci podria incloure el nom i cognoms de les persones afectades i les quatre darreres xifres del DNI, evitant indicar que la notificació es refereix a un expedient sancionador, a les Ordenances relacionades amb la infracció, i a la concreta infracció comesa.

Barcelona, 21 de desembre de 2016