

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

Identificació de l'expedient

Resolució d'arxiu de la informació prèvia núm. IP 305/2018, referent al Consorci de Biblioteques de Barcelona

Antecedents

1. En data 26/10/2018, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, per remissió de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, un escrit d'una persona pel qual formulava una denúncia contra el Consorci de Biblioteques de Barcelona (en endavant, CBB), amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades de caràcter personal.

En concret, la persona denunciant exposava que uns anys enrere s'havia inscrit en una biblioteca *"y desde entonces no paran de enviarme emails de información"*. Afegia que l'opció que preveu el CBB per donar-se de baixa a la llista de correus electrònics és *"accediendo a su web, logearte en ella y elegir unas opciones las cuales nunca he podido realizar"*, i que *"Con la nueva ley de protección de datos no ofrecieron la opción de darte de baja, ni pidieron que aceptaras en envío de emails, por lo que sigo recibiendo emails y sin poder darme de baja"*. La persona denunciant aportava una impressió de pantalla de la publicitat de divulgació d'activitats culturals enviada des del CBB.

2. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 305/2018), d'acord amb el que preveu l'article 7 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, i l'article 55.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPAC), per determinar si els fets eren susceptibles de motivar la incoació d'un procediment sancionador, la identificació de la persona o persones que en poguessin ser responsables i les circumstàncies rellevants que hi concorrien.
3. En aquesta fase d'informació, en data 29/10/2018 es va requerir l'entitat denunciada perquè informés sobre la base jurídica que empararia l'enviament dels correus electrònics a la persona aquí denunciant, sobre el procediment per donar-se de baixa de les comunicacions electròniques i si existia alguna incidència que impedís tramitar-ne la baixa, i finalment, si a partir de l'ofici de requeriment havien donat de baixa a la persona aquí denunciant.
4. En data 09/11/2018, el CBB va respondre el requeriment esmentat a través d'un escrit en què exposava el següent:
 - Que *"el denunciant MAI s'ha dirigit al Delegat de Protecció de Dades del CBB per formular les seves queixes o sol·licituds en relació al tractament de les seves dades"*

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

de caràcter personal. (...) Només calia posar-se en contacte amb el Delegat de protecció de dades qui hagués gestionat la seva baixa satisfactòriament. Les dades del DPD consten publicades a la política de privacitat de la web corporativa a la qual apareix també referenciada en cada comunicació electrònica que s'envia als usuari de biblioteques de Barcelona”

- *Que “En el moment que un usuari es dona d'alta del carnet de biblioteques té accés a una sèrie de serveis, entre els quals es troben les comunicacions informatives relacionades amb les activitats i serveis de la Xarxa de Biblioteques Municipals a través dels butlletins electrònics. Aquests enviaments els pot gestionar l'usuari en tot moment (...) mitjançant el seu Espai Personal del catàleg Aladí (...)”*
- *Que “La base legal per l'enviament de comunicacions informatives als usuaris amb carnet de biblioteca és el compliment d'una missió realitzada en interès públics basat en la Llei de Bases de Règim Local 7/85: garantir l'equilibri territorial i la qualitat de servei en matèria bibliotecària, així com l'accés de tota la ciutadania a la informació, el coneixement i la cultura.”*
- *Que “En data 31/05/2018 el CBB va enviar un comunicat a tots els usuaris informant de la nova política de protecció de dades”*
- *Que “Al peu de cada butlletí que s'envia hi consta el procediment per donar-se de baixa”, i que “El procediment habilitat funciona correctament, ja que d'altres usuaris han tramitat la seva baixa satisfactòriament”.*
- *Que “hem localitzat l'usuari (...) i s'ha procedit a tramitar la seva baixa amb data 6/11/2018 per no rebre més comunicacions del CBB”.*

L'entitat denunciada adjuntava a l'escrit documentació diversa, en concret, les impressions de les captures de pantalla relatives al comunicat informant als usuaris sobre la nova política de protecció de dades sota el títol “*Ens adaptem al Reglament General de Protecció de Dades*”, la impressió de pantalla del butlletí electrònic del mes de novembre de 2018 amb la informació bàsica sobre protecció de dades i de com tramitar la baixa de les comunicacions electròniques, i, la impressió de la captura de pantalla de la fitxa de l'aquí denunciant, com a usuari del CBB, amb la casella per “*no rebre informació*” activada.

Fonaments de dret

1. D'acord amb el que preveuen els articles 90.1 de l'LPAC i 2 del Decret 278/1993, en relació amb l'article 5 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, i l'article 15 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, és competent per dictar aquesta resolució la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

2. A partir del relat de fets que s'ha exposat a l'apartat d'antecedents, cal analitzar els fets denunciats, i en concret, si l'enviament de publicitat o comunicacions a través del correu electrònic per part del CBB a la persona aquí denunciant, és un tractament de dades personals que troba cobertura en alguna de les habilitacions previstes a l'article 6 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27/4, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes (en endavant, RGPD).

A aquest respecte, cal assenyalar en primer lloc que l'article 5.1.a) de l'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit: *"1. Los datos personales serán: tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado ("licitud, lealtad y transparencia")"*. Així mateix, l'article 4.2 de l'RGPD defineix el concepte tractament com: *"cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción"*.

Per tant, la tramesa de correus electrònics informatius d'activitats culturals del CBB a la persona aquí denunciant, de conformitat amb l'art. 4.2 de l'RGPD constitueix un tractament de dades personals, que s'havia de sotmetre al principi de licitud consagrat a l'article 5.1.a) de l'RGPD. I en cas d'incomplir-se aquest principi, potencialment podríem estar davant d'una infracció prevista a l'article 83.5.a) del RGPD, precepte que tipifica com a infracció la vulneració de: *"a) los principio básicos para el tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento a tenor de los artículo 5, 6, 7 y 9"*.

En aquest punt cal precisar que en el moment en què es van produir els fets aquí denunciats, encara no havia entrat en vigor la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD), aplicable des del 7/12/2018, en la qual l'article 72.b) descriu com a infracció -molt greu- *"El tractament de les dades personals sense que concorri alguna de les condicions de licitud del tractament establertes a l'article 6 del Reglament (UE) 2016/679"*. En tot cas, serà la normativa anterior a l'LOPDGDD la que correspon aplicar als fets aquí analitzats, de conformitat amb el que preveu la disposició transitòria 3a de la LOPDGDD.

Cal doncs determinar si en el tractament de dades personals al que es refereix la denúncia, el CBB va vulnerar el principi de licitud esmentat. Al respecte, l'RGPD estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat que concorri alguna de les bases jurídiques establertes a l'article 6.1:

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

“1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

- a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;*
 - b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;*
 - c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;*
 - d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;*
 - e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;*
 - f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño*
- (...)”*

I en l'article 6.3 de l'RGPD es disposa el següent:

“3. La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e) deberá ser establecida por:

- a) el Derecho de la Unión, o*
- b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.*

La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.”

Sobre la base dels preceptes que s'han transcrit, cal efectuar les consideracions següents.

2.1 Sobre si l'actuació del CBB hi concorren tots els requisits per considerar que ha fet un tractament lícit de les dades personals, en base a l'article 6.1.e) RGPD.

En primer lloc, cal apuntar que el CBB té la consideració d'administració pública, d'acord amb l'establert a l'article 2.3 de la Llei 40/2015, de l'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP). A aquest respecte, l'article 118 de l'LRJSP defineix els consorcis com *“entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada,*

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

creades per diverses administracions públiques o entitats integrants del sector públic institucional, entre si o amb la participació d'entitats privades, per al desenvolupament d'activitats d'interès comú a totes dins de l'àmbit de les seves competències”.

D'acord amb els Estatuts de creació del CBB aquesta consorci *“es configura com un ens local, amb personalitat jurídica pròpia, constituït per l'Ajuntament de Barcelona i la Diputació de Barcelona, adscrit a l'Ajuntament i sotmès al dret públic, a la normativa dels ens locals i a la que conforma el règim especial de Barcelona, a les disposicions d'aquest Estatut i a la reglamentació interna dictada per al seu desenvolupament.”* (art.1).

Cal fer notar en aquest punt que l'article 6.1 e) de l'RGPD no es refereix només a aquelles entitats que exerceixen poders públics, sinó també a aquelles que duen a terme una missió realitzada en interès públic. També, cal subratllar que d'acord amb l'article 6.3 de l'RGPD, la base del tractament indicat en l'article 6.1.e) ha d'estar establerta al dret de la Unió Europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al tractament, requisit que s'ha d'entendre referit a una norma amb rang de llei.

A aquest respecte, els Estatuts de CBB -que no tenen rang de llei- preveuen com a finalitats, entre d'altres, *“Impulsar iniciatives per a la millora dels hàbits lectors, amb l'adequació, de les col·leccions de les biblioteques, tenint present les necessitats de la comunitat a la que serveixen, i amb l'impuls i organització d'activitats de promoció de la lectura”* i *“Articular processos de participació, tant del personal del Consorci com del conjunt de la ciutadania, amb mecanismes informatius, de consulta i de participació”* (art. 2).

Així mateix, els Estatuts del CBB es remeten a les potestats administratives recollides en el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLRMLC), quan disposen al seu article 3 que *“El Consorci assumeix, en relació al què es diu en els presents Estatuts i dins de l'àmbit de les seves funcions, les potestats i prerrogatives de les quals poden gaudir els ens locals no territorials segons l'article 83 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat per Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, (...)”*. En aquest sentit, el en donar resposta al requeriment d'informació, el CBB va manifestar que la base jurídica o legal per al tractament de la dada de l'adreça electrònica per a l'enviament de correus electrònics, és *“el compliment d'una missió realitzada en interès públic basada en la Llei de Bases del Règim Local 7/85: garantir l'equilibri territorial i la qualitat de servei en matèria de bibliotecària, així com l'accés de tota la ciutadania a la informació, el coneixement i la cultura”*. A aquesta base jurídica o legal es fa menció en la clàusula informativa inclosa al peu de cada butlletí mensual informatiu que el CBB envia a través de les seves comunicacions electròniques.

De tot el que s'ha exposat fins aquí es pot inferir que, almenys algunes de les activitats que duu a terme el CBB, es podrien entendre contingudes sota el terme de *“missió*

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

d'interès públic" prevista a una norma amb rang de llei, de manera que existiria la cobertura d'una base jurídica per al tractament controvertit, de conformitat amb els articles 6.1.e) i 6.3 de l'RGPD.

Ara bé, les consideracions que s'han fet no són suficients per determinar que en l'actuació del CBB objecte de denúncia hi concorrien tots els requisits necessaris per considerar que el tractament era lícit. En efecte, cal tenir en compte en aquest punt el que indicava aquesta Autoritat en el Dictamen CNS 45/2018, precisament en relació amb la consulta d'un consorci sobre si era necessari el consentiment dels afectats per donar informació d'activitats culturals i educatives. Aquesta Autoritat argumentava el següent:

"amb independència que algunes de les activitats que pugui dur a terme es puguin encabir dins del concepte de missió d'interès públic, l'habilitació per al tractament de les dades dels ciutadans per part del Consorci no es pot entendre com una habilitació per a tractar dades de qualsevol ciutadà, sinó només dels que participen en les activitats que duu a terme el Consorci. És a dir, portaria causa del consentiment previ o de la relació jurídica establerta prèviament amb el Consorci.

Òbviament, en el moment d'establir-se aquesta relació jurídica o de recollir-se el consentiment, s'haurà d'haver informat les persones interessades dels diferents aspectes a què es refereix l'article 13 RGPD (anteriorment l'article 5 LOPD) i, especialment, sobre la finalitat o finalitats (en aquest cas diferenciant el consentiment per cadascuna d'elles) per a les quals es tractaran les dades (...).

De ser així, i en la mesura que entre aquestes finalitats hi figurés la tramesa d'informació sobre les activitats que duu a terme el Consorci, no hi hauria problema en poder utilitzar les dades contingudes amb aquesta finalitat".

Com s'ha indicat als antecedents, en el present cas el CBB va recollir directament de la persona aquí denunciant la dada relativa a la seva adreça de correu electrònic, en el moment en què havia donat d'alta el carnet de biblioteques, l'any 2014. A aquest respecte, el CBB no ha acreditat que en aquell moment s'hagués informat a la persona usuària dels diferents aspectes que llavors exigia l'article 5 de l'LOPD, i en concret, que la finalitat, o una de les finalitats per a les quals es tractarien les dades, seria l'enviament de publicitat o comunicacions a través del correu electrònic. Per tant, al no constar acreditat que en la recollida de les dades s'havia facilitat aquesta informació a l'aquí denunciant, no concorrien en aquest supòsit tots els requisits que permetrien considerar que el CBB podia tractar l'adreça de correu electrònic per a l'enviament d'informació per aquesta via, des de l'òptica de l'article 6.1.e) de l'RGPD. Val a dir però, que el CBB hauria enviat en data 31/05/2018 un correu electrònic a totes les persones usuàries, en el qual sembla que es remetia a la política de protecció de dades, si bé no consta acreditat de manera suficient que amb aquesta actuació, a la persona aquí

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

denunciant se l'hagués informat sobre la finalitat relativa a l'enviament de comunicacions informatives per correu electrònic.

Tal circumstància fa necessari analitzar si davant aquesta situació, el tractament de la dada relativa al correu electrònic per a l'enviament de comunicacions informatives, podria considerar-se lícit de conformitat amb l'article 6.4, per entendre que aquesta finalitat seria compatible amb la que inicialment havia justificat la recollida.

2.2. Sobre si del CBB hi concorren tots els requisits per considerar que ha fet un tractament lícit de les dades personals, en base a l'article 6.4 RGPD.

De conformitat amb el que s'ha exposat a l'apartat anterior, cal dirimir doncs si l'actuació del CBB consistent en l'enviament al correu electrònic de l'aquí denunciant, de comunicacions electròniques sobre les activitats que duu a terme, seria compatible amb la finalitat inicial per la qual es van recollir les dades personals de l'aquí denunciant, al donar-se d'alta del carnet de biblioteques.

En relació amb això, l'article 5.1.b del RGPD estableix el principi de finalitat, el qual disposa el següent:

"1. Los datos personales serán (...): b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales ("limitación de la finalidad")"

Aquesta previsió però s'ha de complementar amb el que estableix l'article 6.4 de l'RGPD, i en concret, el que disposen les lletres a), b) i d):

"4. Cuando el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales no esté basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una Sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, con objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

- a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;*
- b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;*
- c) (...)*
- d) Las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;*

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

(...)"

En aquest punt cal acudir novament al Dictamen CNS 45/2018 d'aquesta Autoritat, en el qual s'exposen els arguments pels quals es podrien considerar compatibles ambdues finalitats: *"concorreria una estreta relació entre les activitats amb motiu de les quals s'haurien recollit les dades (activitats desplegades pel Consorci, com ara exposicions, estudis i investigacions) i a la finalitat a la qual es volen destinar (divulgació d'activitats d'aquesta mateixa naturalesa que durà a terme el Consorci). En segon lloc, es tractaria de persones que prèviament s'han adreçat al Consorci i que han mostrat el seu interès en aquest tipus d'activitats. Per altra banda les dades que es pretenen emprar serien només dades de contacte, i no es revelarien a terceres persones, ni són previsibles riscos per als drets de les persones afectades, sempre que amb la primera i successives comunicacions que es facin, s'informi a les persones afectades en compliment del principi de transparència, en especial sobre l'origen de les dades i sobre la possibilitat d'oposar-se al tractament d'una manera senzilla i fàcilment accessible (per exemple a través de la pàgina web)."*

Sobre la base d'aquesta argumentació, cal tenir en compte que la recollida de l'adreça del correu electrònic la va efectuar el CBB en el moment en què la persona aquí denunciant s'havia dirigit al CBB per donar-se d'alta del carnet de biblioteques. I pel que fa a l'ús que s'hauria fet d'aquesta dada personal del correu electrònic, de la documentació aportada pel CBB en el marc de les actuacions d'investigació, es constata que en les comunicacions electròniques es remetia informació vinculada a les activitats del CBB, directament relacionades amb l'activitat per a la qual s'havia donat d'alta l'aquí denunciant. Així mateix, de la documentació aportada pel CBB s'infereix que en l'enviament de comunicacions electròniques el CBB informa sobre la possibilitat de donar-se de baixa i del procediment a seguir, mitjançant un enllaç inclòs en la mateixa comunicació electrònica. En la documentació aportada també s'observa que hi consta la informació bàsica relativa a la protecció de dades, i en concret, sobre la finalitat del tractament de les dades recollides: *"gestionar el butlletí més biblioteques i les comunicacions informatives relacionades amb les activitats i serveis de Biblioteques de Barcelona i iniciatives culturals de la ciutat"*.

Sobre aquesta possibilitat de donar-se de baixa, la persona aquí denunciant exposava algunes dificultats. En tot cas, consta acreditat que el CBB, un cop va rebre el requeriment d'informació d'aquesta Autoritat obert arran la queixa de la persona afectada, l'ha donat de baixa en el fitxer corresponent, la qual cosa hauria d'evitar l'enviament de més comunicacions electròniques del CBB.

En definitiva, en base a tot el que s'ha exposat fins aquí, s'ha de concloure que en el cas que el CBB, amb motiu de la recollida inicial de les dades de l'aquí denunciant quan va donar d'alta el carnet de biblioteques, no l'hagués informat sobre la finalitat d'enviar-li comunicacions electròniques amb informació sobre les activitats del CBB, igualment tal enviament no es podria considerar com una vulneració de l'RGPD, ja que

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

s'hauria d'entendre una finalitat compatible amb la inicial, de conformitat amb l'article 6.4 de l'RGPD.

3. De conformitat amb tot el que s'ha exposat en el fonament de dret 2n, i atès que durant la informació prèvia no s'ha acreditat que hi hagi indicis racionals que permetin imputar cap fet que pugui ser constitutiu d'alguna de les infraccions previstes a la legislació aplicable, escau acordar l'arxiu d'aquestes actuacions.

L'article 89 de l'LPAC, en consonància amb els articles 10.2 i 20.1 del Decret 278/1993, preveu que escau arxivar les actuacions quan en la instrucció del procediment es posa de manifest el següent: "*c) Quan els fets provats no constitueixin, de manera manifesta, una infracció administrativa*".

Resolució

Per tant, resolc:

1. Arxivar les actuacions d'informació prèvia número IP 305/2018, relatives al Consorci de Biblioteques de Barcelona.
2. Notificar aquesta resolució al Consorci de Biblioteques de Barcelona i comunicar-la a la persona denunciant.
3. Ordenar la publicació de la resolució al web de l'Autoritat (www.apd.cat), de conformitat amb l'article 17 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa d'acord amb l'article 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, l'entitat denunciada pot interposar, amb caràcter potestatiu, un recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar des de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveu l'article 123 i següents de la Llei 39/2015. També pot interposar directament un recurs contenciós administratiu davant els jutjats contenciosos administratius, en el termini de dos mesos a comptar des de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb els articles 8, 14 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Igualment, l'entitat denunciada pot interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per defensar els seus interessos.

La directora,