

Identificació de l'expedient

Resolució d'arxivament de la informació prèvia núm. IP 328/2022, referent a l'Ajuntament de Sabadell

Antecedents

1. En data 26/09/2022, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de denúncia de l'Ajuntament de Sabadell (l'ajuntament), amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades personals.

L'ajuntament exposava que l'Associació per la Defensa i l'Estudi de la Natura de Catalunya (Adenc) havia publicat a la seva pàgina web documentació relativa al procediment per a l'adjudicació directa de la concessió de domini públic per a l'ús privatiu de la finca de propietat municipal situada al camí de Can Quadres amb la finalitat de destinar-la a la construcció i explotació d'un equipament esportiu per a la pràctica del surf (ref. expedient "PAT/2021/158"), i que aquesta documentació contenia dades personals.

Juntament amb la denúncia aportava un informe de l'ajuntament relatiu als fets denunciats, anomenat "Publicació de documents amb dades personals a la web de l'associació Adenc", emès per l'àrea de Desenvolupament Econòmic i Impuls Administratiu, Servei de Tecnologia i Sistemes d'Informació. En aquest informe deia, literalment:

"L'ajuntament de Sabadell ha tingut coneixement de la publicació de documents relatius al procediment per a l'adjudicació directa de la concessió de domini públic per a l'ús privatiu de la finca de propietat municipal situada al camí de Can Quadres, núm. 185-199, amb la finalitat de destinar-la a la construcció i explotació d'un equipament esportiu per a la pràctica del surf (Exp. PAT/2021/158), en la web de Adenc. (...) [enllaç pàgina web]."

Seguidament, constava una reproducció literal de la pàgina web d'Adenc (la negreta és de l'APDCAT):

"L'ADENC comunica que es preveu malgrat totes les dificultats legals que ha posat l'ajuntament de Sabadell, que la PLATAFORMA EN DEFENSA DEL RIU RIPOLL i altres entitats de Sabadell i de Catalunya, presentaran AL·LEGACIONS per demanar la RETIRADA DEL PROJECTE SURFCITY a Sabadell. **La documentació ha estat cedida pels regidors dels Grups Municipals a l'Ajuntament de Sabadell.**

Expedient administratiu Surf City:

<https://adenc.cat/accio-territorial/stopsurfcity/>

ADENC

Sabadell 9 de setembre de 2022

(...)."

A continuació, l'ajuntament exposava el següent:

“Aquesta documentació s’ha publicat sense el consentiment de l’ajuntament i sembla que l’han proporcionada algun càrrec electe tal com diu l’associació a la seva pàgina web, pel que l’ajuntament ha iniciat un expedient d’investigació per esclarir els fets.

Als documents publicats figuren dades de caràcter personal de representants d’empreses i entitats, aquestes dades personals son: nom i cognom, DNI, adreça postal i adreça electrònica.

L’Ajuntament de Sabadell, en data 19 de febrer de 2022, a través de la Delegada de protecció de Dades, va enviar un requeriment a l’associació ADENC perquè retiressin els documents publicats a la seva web. Hem pogut verificar que en data **23 de setembre de 2022 els documents ja no son accessibles** a través de la web de l’ADENC. (...).”

2. L’Autoritat va obrir una fase d’informació prèvia (núm. IP 328/2022), 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 (LPAC), per determinar si els fets eren susceptibles de motivar la incoació d’un procediment sancionador.

En aquesta fase d’informació, en data 26/10/2022, es va donar trasllat a l’AEPD de la part de la denúncia relativa a l’extrem que Adenc havia publicat informació amb dades personals en la seva pàgina web.

3. Pel que fa a la part de la denúncia relativa a les possibles vulneracions en què haguessin pogut incorre les entitats que formen part de l’àmbit competencial d’aquesta Autoritat (ajuntament i grups municipals), en data 22/11/2022, l’Àrea d’Inspecció va dur a terme una sèrie de comprovacions a través d’internet sobre els fets objecte de denúncia.

Així, es va constatar que en la pàgina web d’Adenc (<http://adenc.cat/adenc-publica-tot-expedient-administratiu-del-projecte-surfcity-com-un-exercici-de-transparencia/>) hi constava la llegenda “la documentació ha estat cedida pels regidors dels Grups Municipals a l’Ajuntament de Sabadell” i, seguidament, hi havia un enllaç que redirigia a l’expedient administratiu de “Surf City” (<https://adenc.cat/accio-territorial/stopsurfcity/>).

4. En data 23/11/2022, es va adreçar un requeriment a l’ajuntament perquè informés sobre els punts següents:
 - Que informés si havia dut a terme indagacions per tal de dirimir qui hauria facilitat la documentació publicada a la pàgina web d’Adenc.
 - Que, en cas afirmatiu, donés resposta a les qüestions següents: si havia finalitzat la investigació i, en dit cas, informés sobre el seu resultat; que, en cas de no haver finalitzat, indiqués en quin estat es trobava la investigació i quin era el termini previst per a la seva finalització. Així mateix, se li demanava que, un cop acabat aquest termini, informés a aquesta Autoritat del resultat.

5. En data 07/12/2022, l'ajuntament va respondre el requeriment amb un escrit en què exposava el següent:
- Que l'ajuntament estava tramitant un expedient d'informació reservada amb la finalitat de dilucidar si els fets ocorreguts podrien ser objecte de la incoació d'un expedient disciplinari o d'altres mesures alternatives o complementàries.
 - Que la instrucció de l'expedient corresponia al (...) de la corporació.
 - Que, actualment, aquest expedient es trobava en fase d'incoació, pendent de la signatura (...).
 - Que, tenint en compte que no s'havien iniciat les actuacions, no disposaven de cap informació a aportar respecte dels terminis de finalització previstos.
6. En data 12/01/2023, aquesta Autoritat va adreçar un nou requeriment a l'ajuntament mitjançant el qual se li demanava la següent informació:
- Que, en cas que efectués alguna diligència que pogués acreditar la documentació que va ser publicada per Adenc, aportés una còpia; o que, en cas de no disposar-ne de cap diligència, aportés la documentació que hauria estat objecte de publicació per part d'Adenc.
 - Que informés si finalment havia iniciat l'expedient d'informació reservada que va anunciar mitjançant el seu escrit de 07/12/2022 (antecedent 5è). Concretament, la data d'iniciació i el termini previst per a la seva finalització.
 - Que, en cas que s'hagués iniciat el dit expedient d'informació reservada, fes arribar a aquesta Autoritat, la resolució que poses fi al mateix.
7. En data 13/01/2023, aquesta Autoritat va adreçar un ofici a Adenc en què se li demanava la informació següent:
- Que concretés quin grup municipal li va facilitar la documentació publicada en la seva pàgina web.
 - Que aportés una còpia de la documentació que se li va facilitar i que hauria estat objecte de publicació.
 - Que expliqués detalladament les circumstàncies en què se li va fer entrega de la documentació controvertida per part del grup municipal (data del lliurament, context, motiu, etc.).

La notificació postal d'aquest ofici va resultar infructuosa en data 23/01/2023.

8. En data 26/01/2023, l'ajuntament va respondre el requeriment amb un escrit en què manifestava el següent:
- Primerament, aportava dos annexos, un relatiu a una notícia publicada a la pàgina web d'Adenc i l'altre relatiu al llistat de tots els documents publicats en aquella. Així mateix,

aportava una carpeta “ZIP” que incloïa tots els documents que l’ajuntament hauria descarregat “directament des de la web de l’Adenc el 16 de setembre de 2022.”

- Per altra banda, informava que s’havia dictat el Decret de l’Alcaldia amb número (...), de data (...), en què s’acordava incoar un expedient d’informació reservada per tal d’aclarir els fets relacionats anteriorment i identificar els presumptes responsables. Així mateix, informava que “s’ha designat com a equip instructor de l’expedient, als funcionaris d’aquesta Corporació, el senyor (...), (...) i la senyora (...), (...), adscrita a (...)” i “com a secretària de l’expedient esmentat a la senyora (...), (...) del Departament d’Interior de la Generalitat de Catalunya, adscrita (...) al lloc de treball de (...)”
- Per últim, apuntava que el termini previst per finalitzar aquest procediment era de tres mesos, tal com estableix l’article 21.3 de la LPAC i que, un cop finalitzat, farien arribar una còpia de la resolució que posés fi a l’expedient d’informació reservada.

L’ajuntament aportava quaranta-sis documents que s’hauria descarregat des de la pàgina web d’Adenc i que conformarien l’expedient administratiu referit a l’antecedent 1è.

9. En data 28/02/2024, havent transcorregut amb escreix el termini indicat per l’ajuntament per a tramitar l’expedient d’informació reservada, se li va adreçar un nou requeriment mitjançant el qual se li demanava que aportés la resolució que posava fi a l’expedient. Així mateix, se li demanava que aportés informació sobre qualsevol altra actuació o mesura que hagués adoptat arran del resultat de l’expedient.

D’altra banda, i a la vista de la documentació aportada, i en concret, de les actes de vista de l’expedient núm. PAT/2021/158, els dies 21 a 23 de març de 2022, per part del grup municipal “Crida per Sabadell”; i els dies 13 i 14 d’abril de 2022, per part del grup municipal “Ciutadans”, se li va demanar que informés si algun d’aquests grups municipals va obtenir una còpia de l’expedient.

Per últim, se li va demanar que informés si, a part dels dos grups municipals referits en el paràgraf anterior, es va donar vista i/o còpia de l’expedient a alguna altra persona física o jurídica i que, en dit cas, indiqués les persones concretes i la data.

10. En data (...), l’ajuntament va respondre el requeriment amb un escrit en què manifestava el següent:
- Que durant la vista de l’expedient controvertit, cap dels dos grups, ni “Crida per Sabadell” ni “Ciutadans”, van obtenir una còpia de l’expedient.
 - Que, a banda d’aquests dos grups, també es va donar vista, però no còpia, al grup municipal “Esquerra Republicana de Sabadell”, el dia 29/06/2022, i a una tercera persona que actuava en nom propi el dia 03/08/2022.

Juntament amb l’escrit, l’ajuntament aportava la resolució que va posar fi a l’expedient d’informació reservada, concretament, el Decret núm. (...), de (...), del què convé ressaltar els punts següents (la negreta és de l’APDCAT):

- Antecedent 2: “**L’Ajuntament de Sabadell desconeix la manera en la que l’Adenc va tenir accés a aquests documents** atès que aquesta no va exercitar el dret

d'accés a la informació pública reconegut en l'article 12 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ni va consultar l'expedient en el tràmit d'informació pública de conformitat amb l'article 83 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.”

- Antecedent 3: “(...). Així mateix, se li va requerir [a Adenc] perquè en el termini de 10 dies a partir del dia següent a la notificació del requeriment, comunicés a l'ajuntament el mitjà a través del qual havia tingut accés a aquesta informació no pública.”
- Antecedent 4: “(...), l'Adenc va donar resposta al requeriment de l'Ajuntament de Sabadell al·legant, entre altres, que el requeriment havia sigut publicat al Diari de Sabadell abans que aquesta hagués tingut accés a la seva notificació. Així, l'Adenc considera que aquesta notificació és privada i no és legal fer-la pública i sol·licita identificar a la persona responsable de la seva publicació al Diari de Sabadell i que, en el supòsit que l'Ajuntament iniciï un procediment sancionador contra l'Adenc, també iniciï un altre contra la persona o les persones responsables de l'esmentada publicació.”
- Antecedent 6: “El 7 de novembre de 2022, la delegada de Protecció de Dades de l'Ajuntament de Sabadell, emet informe tècnic en què conclou que la documentació publicada en la pàgina web de l'entitat Adenc pot constituir una infracció en matèria de protecció de dades personals i que el fet que l'Adenc sigui una entitat declarada d'interès públic per la Generalitat de Catalunya no l'exonera del compliment de la normativa vigent en matèria de protecció de dades. (...)”
- Antecedent 8: “Mitjançant Decret núm. (...), de (...), de la Tinenta d'Alcaldeessa de l'Àrea de desenvolupament econòmic i impuls administratiu es va incoar un expedient d'informació reservada per tal d'aclarir els següents fets i identificar els presumptes responsables:

- **La possible filtració a l'ADENC per alguna autoritat i/o empleat públic de l'Ajuntament de Sabadell dels documents de l'expedient administratiu PAT/2021/158.**

- (...).

- Antecedent 9: “En data 5 de març de 2024 l'equip instructor de l'expedient va emetre petició d'informe al Cap del servei de Tecnologia i Transformació Organitzativa sobre els següents extrems:

- Quines autoritats i/o empleats públics de l'Ajuntament de Sabadell es van descarregar del gestor electrònic d'expedients OpenCertiac la totalitat o part dels documents de l'expedient administratiu PAT/2021/158.

- Si de la descarrega dels documents es pot inferir automàticament que les persones que els van descarregar els van filtrar a l'ADENC, o la filtració requereix d'una acció posterior, ja sigui lliurant en mà els documents o remetent-los per algun mitjà electrònic.

- Antecedent 10: “En aquesta mateixa data el Cap del servei de Tecnologia i Transformació Organitzativa va emetre informe, les consideracions i conclusions del qual es transcriuen a continuació:

‘Consideracions:

S’ha portat a terme un anàlisi del registre d’esdeveniments del sistema de gestió d’expedients per determinar els accessos i la descàrrega de documents a data 26 de setembre de 2022 continguts a l’expedient de referència (PAT/2021/158), data en la que es van comunicar els fets a l’Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Per poder avaluar els seus resultats és convenient tenir en compte que l’expedient formava part de l’ordre del dia de la sessió ordinària de la Comissió Informativa de l’Àrea de Presidència i Drets Socials de data 23 de maig de 2022, i de l’ordre del dia de la sessió ordinària del Ple del 5 de juliol de 2022.

La inclusió d’aquest expedient en les convocatòries anteriors implica que el seu contingut era accessible a través de la seu electrònica i que hi podien accedir totes les persones convocades a la sessió.

Producte de l’anàlisi realitzat, a la taula següent es relacionen les dates i persones que han accedit a l’expedient a causa de la seva posada a disposició a través de la seu electrònica i la seva condició de convocats:

(...)

Posteriorment es creuen tots aquestes informacions i s’identifica que únicament hi ha dues persones que han descarregat tots els documents que van aparèixer publicats. Aquestes dues persones són la Sra. (...) i el Sr. (...).

D’aquesta informació es pot deduir que la filtració la poden haver realitzat les persones que han descarregat la totalitat dels documents que posteriorment s’han publicat a la web de l’ADENC, o bé alguna persona que hagi recopilat descàrregues parcials de l’expedient.

Més enllà d’aquesta deducció, **no es pot demostrar tècnicament que alguna de les persones que ha descarregat documents sigui la responsable de la tramesa dels documents publicats per l’ADENC ja que aquesta filtració requereix accions posteriors que queden fora del nostre control i que impedeix la identificació clara de les persona/es responsable/s. (...)**”

Seguidament, en la part dispositiva, diu: “Resolc: Primer.- **Arxivar l’expedient d’informació reservada** incoat mitjançant Decret núm. (...), de (...), **a causa de la impossibilitat material d’identificar les persones presumptament responsables dels fets objecte del present expedient.** Per tant, no procedeix la incoació de cap procediment administratiu.(...)”

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.

2. A partir del relat d'antecedents, cal analitzar els fets denunciats objecte d'aquesta resolució d'arxivament.

En data 26/09/2022, l'ajuntament va posar en coneixement d'aquesta Autoritat que en la pàgina web d'una associació anomenada Adenc, s'havia publicat la documentació sobre un expedient administratiu d'un procediment de licitació tramitat per la corporació i que contenia dades personals.

Sobre la part de la denúncia que feia referència a la publicació de dades personals per part d'una entitat - l'associació Adenc - fora de l'àmbit competencial d'aquesta Autoritat, es va donar trasllat a l'AEPD. En relació amb el fet d'haver filtrat informació confidencial d'un expedient administratiu de l'ajuntament, aquest extrem va comportar que aquesta Autoritat iniciés actuacions inspectores per tal d'esbrinar si des de la corporació s'havia produït una comunicació de dades il·legítima.

En primer lloc, es va requerir a l'ajuntament per tal que informés si havia dut a terme alguna actuació específica per esbrinar si alguna persona treballadora o vinculada a la corporació havia facilitat la documentació controvertida a l'associació Adenc. En resposta, l'ajuntament va manifestar que havia iniciat un expedient d'informació reservada i que aquest tindria una duració aproximada de tres mesos i que, un cop finalitzat, informaria del resultat. Per una altra banda, es va adreçar un ofici a Adenc a l'efecte d'obtenir el seu testimoni sobre els fets denunciats. Concretament, se li demanava que informés sobre si alguna persona treballadora o vinculada a l'ajuntament li havia facilitat la documentació controvertida.

Doncs bé, en la resposta al requeriment de 28/02/2024, l'ajuntament va aportar el Decret núm. (...), de (...), en què deia, literalment, que "no es pot demostrar tècnicament que alguna de les persones que ha descarregat documents sigui la responsable de la tramesa dels documents publicats per l'Adenc ja que aquesta filtració requereix accions posteriors que queden fora del nostre control i que impedeix la identificació clara de les persona/es responsable/s" i que, per tant, no es podia conèixer amb certesa si una persona de les que haurien tingut accés a l'expedient podria haver dut a terme una comunicació il·legítima de dades. Això va comportar l'arxivament de l'expedient d'informació reservada per impossibilitat material d'identificar a les persones responsables de la filtració de la informació.

L'anterior conclusió, sumat a què la notificació de l'ofici a Adenc va resultar infructuosa, comporten que no s'hagi pogut acreditar ni que les persones que tenien accés a l'expedient fossin les responsables de la comunicació de dades denunciada, ni que aquesta filtració es realitzés des de l'ajuntament.

Per consegüent, atès que no hi ha cap prova o indicatiu que acrediti que una persona treballadora o vinculada a l'ajuntament va comunicar il·lícitament l'expedient administratiu amb totes les dades personals allà incloses a un tercer, no es pot iniciar un procediment sancionador contra aquesta entitat. No obstant això, convé ressaltar que, segons ha constatat l'ajuntament, en data 23/09/2022, la documentació objecte de denúncia ja no era accessible en la pàgina web d'Adenc.

En consonància amb la falta de proves que acreditin la responsabilitat dels fets denunciats és d'aplicació l'article 24 de la Constitució espanyola, sobre la presumpció d'innocència, en relació amb l'article 53.2.b de l'LPAC, que recull el dret dels presumptes responsables dels procediments administratius de naturalesa sancionadora de la manera següent: "A la presumpció de no-existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï el contrari."

No pot obviar-se que, amb alguna matisació però sense excepcions, al dret administratiu sancionador li són d'aplicació els principis inspiradors de l'ordre penal. Així, resulta clara la plena virtualitat dels principis de presumpció d'innocència i in dubio pro reo en l'àmbit de la potestat sancionadora, que desplaça a qui acusa la càrrega de provar els fets i la seva autoria. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en la seva sentència 76/1990 de 26 d'abril, considera que el dret a la presumpció d'innocència comporta "que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio."

Per tot el que s'ha exposat, escau arxivar les actuacions.

3. L'article 10.2 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, preveu que "(...) no es formularà plec de càrrecs i s'ordenarà el sobreseïment de l'expedient i l'arxiu de les actuacions quan de les diligències i de les proves practicades, en resulti acreditada la inexistència d'infracció o responsabilitat. Aquesta resolució es notificarà als interessats". I l'article 20.1 del mateix decret determina que escau el sobreseïment: "c) Quan no s'ha acreditat l'existència de responsabilitat."

De conformitat amb tot el que s'ha exposat en el fonament de dret 2n, i atès que durant les actuacions dutes a terme en el marc de la informació prèvia no s'ha acreditat cap fet que pugui ser constitutiu d'alguna de les infraccions previstes a la legislació sobre protecció de dades, escau acordar-ne l'arxivament.

Resolució

Per tant, resolc:

1. Arxivar les actuacions d'informació prèvia número IP 328/2022, relatives a l'Ajuntament de Sabadell, ja que no s'ha constatat que s'hagi produït cap acte que pugui ser constitutiu d'alguna de les infraccions previstes a la legislació sobre protecció de dades.
2. Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de Sabadell.
3. Ordenar que la resolució es publiqui al web de l'Autoritat (apdcat.gencat.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 els articles 26.2 de la Llei 32/2010 i 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de

l'Agència Catalana de Protecció de Dades, amb caràcter potestatiu l'entitat denunciada pot interposar un recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar a partir de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveuen l'article 123 i següents de la Llei 39/2015. També es pot interposar directament un recurs contenciós administratiu davant els jutjats contenciosos administratius de Barcelona, en el termini de dos mesos a comptar a partir de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb 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