

## RESOLUCIÓ del procediment sancionador núm. PS 46/2017, referent a l'Ajuntament de Sabadell

### Antecedents

1.- En data 13/05/2017 va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una persona pel qual es formulava denúncia contra l'Ajuntament de Sabadell, amb motiu d'un presumpte incompliment de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD). En concret, la persona denunciant exposava que des de l'Ajuntament de Sabadell s'havia efectuat una tramesa massiva d'un correu electrònic sense ocultar les adreces de correu de les persones destinatàries, és a dir, sense utilitzar l'opció de còpia oculta.

La persona denunciant aportava còpia d'aquest correu electrònic intitulat "Acte d'agermanament de Sabadell amb l'Argub", que s'hauria enviat en data 11/05/2017 a les 10:32 hores des de l'adreça de correu dretscivils@ajsabadell.cat a nombrosos destinataris (616 adreces de correu), essent llegible l'adreça de correu de tots ells.

2.- L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 153/2017), d'acord amb 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 (en endavant, LPAC), per tal de determinar si els fets eren susceptibles de motivar la incoació d'un procediment sancionador, la identificació de la persona o persones que poguessin ser responsables i les circumstàncies rellevants concurrents en uns i altres.

En el si d'aquesta fase d'informació, per mitjà d'ofici de data 31/05/2017 es va requerir a l'Ajuntament per tal que informés sobre els motius pels quals en l'enviament electrònic abans indicats no s'havia utilitzat l'opció de còpia oculta; indiqués si habitualment en la resta d'enviaments electrònics emesos per aquest Ajuntament s'utilitzava l'opció de còpia oculta; si disposava d'algun protocol o instrucció sobre l'ús del correu electrònic, i en cas afirmatiu que aportés una còpia; i finalment que assenyalés si la persona usuària del correu electrònic dretscivils@ajsabadell.cat havia participat en alguna activitat formativa sobre la utilització de les TIC o se li havia lliurat una còpia del protocol/instrucció esmentat, i en cas afirmatiu que acredités la data de participació en l'activitat formativa i/o del lliurament del protocol/instrucció.

L'Ajuntament de Sabadell va respondre l'anterior requeriment a través d'escrit de data 12/06/2017, pel qual exposava, entre d'altres, el següent:

*"La Regidoria de Drets Civils i Ciutadania disposa d'un compte de correu genèric de drets civils (dretscivils@ajsabadell.cat) per tal de facilitar la comunicació entre les entitats i persones a títol individual i la regidoria; persones i entitats que previ consentiment, volen rebre informació d'una o diverses taules, de les 8 taules participatives que es coordinen des de la regidoria. Des d'aquest correu s'envien les convocatòries i actes de les reunions, es sol·licita informació a tercers i es difonen actes, tenint en compte la temàtica que la persona i/o entitat s'ha mostrat interessada en rebre.*

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

*L'ús d'aquest correu està limitat a només alguns treballadors/es, i qualsevol contingut a enviar, passa per una avaluació prèvia, sobre el contingut i es determina a qui s'enviarà de les diferents llistes de distribució existents. Tots els treballadors, estan informats del procediment d'enviament de correus informatius i respecten la directriu d'enviament de correus marcat per l'Ajuntament de Sabadell, per tal que els enviaments es facin sempre amb les adreces en còpia oculta.*

*El proppassat 11/05/2017 es va enviar una convocatòria d'un acte públic "Acte d'agermanament de Sabadell amb l'Argub", on per error, les adreces de correu electrònic estaven en còpia de cortesia, enlloc de amb còpia oculta. Mai abans havia passat, i quan es va detectar l'error, es va informar al personal i es va fer un recordatori sobre la importància de ser més curosos amb el tractament de les dades personals.*

*L'Ajuntament de Sabadell té doncs, com a pràctica habitual, la utilització de l'opció de còpia oculta, per a l'enviament de trameses amb múltiples destinataris. Aquest és un cas el qual s'ha produït un lamentable error, del qual s'han demanat també, de la forma més immediata possible, les disculpes als usuaris afectats, per part del propi servei municipal de Drets Civils. (S'adjunta a aquest escrit el correu enviat el 16 de maig de 2017, des del mateix correu de Drets Civils, demanat disculpes als destinataris per l'errada comesa).*

*Tanmateix, la pròpia Cap del Servei ha informat al personal i fet un recordatori sobre la importància de ser més curosos amb el tractament de les dades personals.*

*(...)També cal esmentar que, fruit de les recomanacions de l'auditoria de protecció de dades realitzada el 2016, aquestes instruccions d'ús del correu electrònic estan en procés de revisió.*

*(...)*

*En relació a les accions formatives en matèria de Protecció de Dades Personals, crec que és rellevant fer esment que l'Ajuntament de Sabadell va contractar el setembre de 2016 a la firma auditora Global Legal Data, mitjançant Decret 9299/2016, i número de contracte 234/2016, la realització de l'auditoria bianual preceptiva sobre Protecció de Dades Personals. Entre els acords del contracte, figurava l'accés dels treballadors de l'Ajuntament de Sabadell a la Plataforma de Formació en línia de què disposa aquesta firma.*

*Precisament aquesta acció formativa s'està desenvolupant a l'Ajuntament des de l'1 de març de 2017 (...)*

*Voldria finalment fer esment que el fet produït sembla ser totalment fortuït, i sense cap voluntat de mostrar dades personals. De fet, el Servei de Drets Civils i el conjunt de l'Ajuntament de Sabadell, intenta complir en tots els seus continguts amb la normativa vigent en matèria de protecció de dades personals, i ha superat recentment l'auditoria bianual preceptiva amb informe final d'auditoria de data 13 de desembre de 2016 amb resultat favorable."*

**3.-** També en el marc de la informació prèvia, es va comprovar que l'Ajuntament de Sabadell és responsable del fitxer "Drets Civils i Ciutadania", que té com a finalitat la "Informació i gestió d'activitats de la regidoria", i el qual es troba inscrit al Registre de Protecció de Dades de Catalunya, dependent d'aquesta Autoritat.

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

4.- En data 21/12/2017 la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar procediment sancionador contra l'Ajuntament de Sabadell per una presumpta infracció greu prevista a l'article 44.3.d) en relació amb l'article 10, ambdós de la LOPD. Així mateix, va nomenar persona instructora de l'expedient a la funcionària de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, Sra. (...). Aquest acord d'iniciació es va notificar a l'Ajuntament el 02/01/2018.

5.- L'Ajuntament de Sabadell va formular al·legacions a l'acord d'iniciació mitjançant escrit de 16/01/2018, les quals s'aborden en l'apartat 2n dels fonaments de dret.

Del conjunt de les actuacions practicades en aquest procediment es consideren acreditats els fets que seguidament es detallen com a fets provats.

6.- En data 16/02/2018 la persona instructora d'aquest procediment va formular proposta de resolució, per la qual proposava que la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades declarés que l'Ajuntament de Sabadell havia incorregut infracció greu prevista a l'article 44.3.c) en relació amb l'article 10, tots dos de la LOPD. Aquesta proposta de resolució fou notificada en data 19/02/2018, i es concedia un termini de 10 dies per formular al·legacions.

Aquest termini s'ha superat sense que davant la proposta de resolució s'hagin formulat al·legacions.

Del conjunt de les actuacions practicades en aquest procediment es consideren acreditats els fets que seguidament es detallen com a fets provats.

### **Fets Provats**

La Regidoria de Drets Civils i Ciutadania de l'Ajuntament de Sabadell va enviar a les 10:32 hores del dia 11/05/2017 i dins el marc de la convocatòria d'un acte públic que organitzava, un correu electrònic intitulat "Acte d'agermanament de Sabadell amb l'Argub", des de l'adreça de correu municipal dretscivils@ajsabadell.cat a 616 adreces de correu electrònic que constaven al fitxer indicat a l'antecedent 3r, sense emprar l'eina o l'opció de còpia oculta, de manera que totes les persones destinatàries dels dits correus van poder conèixer l'adreça de correu electrònic de la resta de les persones a les qui es dirigien els missatges, moltes de les quals resultaven identificables en l'adreça de correu.

### **Fonaments de Dret**

1.- És d'aplicació al present procediment el previst a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, LPAC); així com al Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, segons el previst a la DT 2<sup>a</sup> de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. De conformitat amb els articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, la resolució del procediment sancionador correspon a la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

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

2.- L'Ajuntament de Sabadell no ha formulat al·legacions davant la proposta de resolució, però sí ho va fer davant l'acord d'iniciació. A aquest respecte, es considera oportú reiterar a continuació allò més rellevant de la resposta motivada que donà la persona instructora a aquestes al·legacions que l'entitat imputada havia formulat davant l'acord d'iniciació.

En l'apartat 1r del seu escrit d'al·legacions, l'Ajuntament esgrimia que la infracció imputada es refereix a un fet puntual i involuntari, i reiterava el que va manifestar en l'escrit de resposta al requeriment d'informació de l'Autoritat durant la fase d'informació prèvia que precedí el present procediment sancionador, on assenyalava que: *“per raons de seguretat (...) l'ús d'aquest correu està limitat a només alguns treballadors/res, i qualsevol contingut a enviar passa per una avaluació prèvia sobre el contingut i es determina a qui s'enviarà de les diferents llistes de distribució existents. Tots els treballadors estan informats del procediment d'enviament de correus informatius i respecten la directriu d'enviament de correus marcat per l'Ajuntament, per tal que els enviament ses facin sempre amb les adreces en còpia oculta.*

Aquesta qüestió relativa a la concurrència d'un error en la comissió dels fets imputats cal reconduir-la al principi de culpabilitat. Sobre això, aquesta Autoritat ha recordat en diverses resolucions (per totes, la resolució del procediment sancionador núm. PS 52/2012 –disponible al web [www.apd.cat](http://www.apd.cat)–) la doctrina jurisprudencial sobre el principi de culpabilitat, tant del Tribunal Suprem, com del Tribunal Constitucional. D'acord amb aquesta doctrina, la potestat sancionadora de l'Administració, en tant que manifestació del “ius puniendi” de l'Estat, es regeix pels principis del dret penal, i un dels seus principis és el de culpabilitat, incompatible amb un règim de responsabilitat objectiva sense culpa.

En aquest sentit, el Tribunal Suprem en diverses sentències, per totes les de 16 i 22/04/1991, considera que d'aquest element de culpabilitat es desprèn que l'acció o omissió qualificada com a infracció sancionable administrativament, ha de ser en tot cas imputable al seu autor per dol o imprudència, negligència o ignorància inexcusable. També l'Audiència Nacional, en la Sentència de 29/06/2001, precisament en matèria de protecció de dades de caràcter personal, ha declarat que per apreciar aquest element de culpabilitat: *“basta la simple negligència o incumplimiento de los deberes que la Ley impone a las personas responsables de ficheros o del tratamiento de datos de extremar diligencia...”*.

També resulta d'interès la SAN de 08/10/2003, que explicita el següent:

*“Por tanto, en contra de lo ordenado en el art. 11.1 de la Ley 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal, la entidad recurrente, comunicó a un tercero datos de carácter personal sin el consentimiento del afectado, sin concurrir las causas establecidas en apartado 2 de dicho artículo para que no se precise del consentimiento, y sin que su conducta se encuentre amparada en el art. 12 de la misma Ley.*

#### SEXTO

*Por lo que afecta a la culpabilidad, ha de decirse que generalmente este tipo de conductas no tienen un componente doloso, y la mayoría de ellas se producen sin malicia o intencionalidad. Basta la simple negligencia o incumplimiento de los deberes que la Ley impone a las personas responsables de ficheros o del tratamiento de datos de extremar la diligencia para evitar, como en el caso que nos ocupa, un tratamiento de datos personales sin consentimiento de la persona afectada, lo que denota una falta evidente en la observancia de esos deberes*

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

*que conculcan claramente los principios y garantías establecidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal, concretamente el del consentimiento del afectado.”*

Així mateix, la sentència del Tribunal Suprem de 25/01/2006, dictada també en l'àmbit de protecció de dades, es basa en la diligència exigible i estableix que la intencionalitat no constitueix un requisit necessari per tal que una conducta sigui considerada culpable.

Pel que fa al grau de diligència exigible, la SAN de 14/12/2006 declara: *“el Tribunal Supremo considera que existe imprudencia siempre que se desatiende un deber legal de cuidado, es decir, cuando el sujeto infractor no se comporta con la diligencia exigible. Y el grado de diligencia exigible habrá de determinarse en cada caso en atención a las circunstancias concurrentes, tales como el especial valor del bien jurídico protegido, la profesionalidad exigible al infractor, etc.”*

En definitiva, és necessari que en la conducta que s'imputa concorri l'element de la culpabilitat, però per tal que existeixi culpabilitat no és necessari que els fets s'hagin produït amb dol o intencionalitat, sinó que és suficient que hagi intervingut negligència o manca de diligència, com seria el supòsit aquí analitzat. I val a dir que el deure de diligència és màxim quan es fan activitats que afecten drets fonamentals, com és el dret a la protecció de dades de caràcter personal. Així ho ha declarat la Sentència de l'Audiència Nacional de 05/02/2014 (RC 366/2012) dictada en matèria de protecció de dades, que sosté que la condició de responsable de tractament de dades personals *“impone un deber especial de diligencia a la hora de llevar a cabo el uso o tratamiento de los datos personales o su cesión a terceros, en lo que atañe al cumplimiento de los deberes que la legislación sobre protección de datos establece para garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de las personas físicas, y especialmente su honor e intimidad personal y familiar, cuya intensidad se encuentra potenciada por la relevancia de los bienes jurídicos protegidos por aquellas normas.”*

En base a la doctrina jurisprudencial exposada, es considera que concorre en l'Ajuntament de Sabadell la manca de diligència exigible en la conducta indicada a l'apartat de fets provats, el que al seu torn comporta que li sigui imputable, a títol de culpa, la infracció que ja es qualificava en l'acord d'iniciació i després en la proposta de resolució com a presumpta vulneració del deure de secret.

D'altra banda, en els apartats 2n a 4t de l'escrit d'al·legacions a l'acord d'iniciació, l'Ajuntament es referia a un conjunt d'actuacions que el consistori ha portat a terme un cop va tenir coneixement dels fets que aquí s'imputen. En concret, assenyalava que *“al conèixer l'error en aquest enviament, el Servei de Drets Civils va enviar, de la forma més immediata possible, el reconeixement de l'error i les disculpes als usuaris afectats. Addicionalment, s'han fet reunions de totes i cadascuna de les seccions del Servei de Drets Civils explicant aquesta cas i sensibilitzant a tothom perquè s'extremin les precaucions”*. També manifestava que: *“(…) tenim ja en curs l'aprovació de les instruccions per a l'ús del correu electrònic, xarxes de comunicacions, dispositius portàtils, document (...)”*. I finalment esgrimia que: *“(…) quant a la formació del personal de Drets Civils en matèria de Protecció de Dades Personals, el*



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

*treballador que va cometre l'error ha realitzat un curs de protecció de dades i se li han donat explicacions específiques (...)*”.

Al respecte d'aquest conjunt d'al·legacions de l'Ajuntament escau assenyalar que, sens perjudici de valorar molt positivament les mesures assenyalades, aquestes no poden alterar la qualificació jurídica dels fets que aquí s'imputen, pel que s'ha indicat anteriorment sobre la diligència exigible al responsable del tractament. Això, sense perjudici que aquestes actuacions indicades per l'Ajuntament fan innecessari requerir l'adopció de mesures correctores, tal com s'esmentarà al fonament de dret quart.

**3.-** En relació al fet descrit a l'apartat de fets provats, relatiu a l'enviament d'un correu electrònic a una pluralitat de destinataris sense utilitzar l'opció de còpia oculta (Cco), cal acudir a l'article 10 de la LOPD, el qual preveu el següent:

*“El responsable del fitxer i els qui intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable.”*

Doncs bé, tal com indicava la persona instructora en la proposta, el fet descrit a l'apartat de fets provats es considera constitutiu de la infracció greu prevista a l'article 44.3.d) de la LOPD, que tipifica com a tal:

*“d) La vulneració del deure de guardar secret sobre el tractament de les dades de caràcter personal al qual es refereix l'article 10 d'aquesta Llei.”*

**4.-** L'article 21 de la Llei 32/2010, en consonància amb l'article 46 de la LOPD, preveu que quan les infraccions siguin comeses per una administració pública, la resolució que declari la comissió d'una infracció, haurà d'establir les mesures que escau adoptar perquè cessin o es corregeixin els efectes de la infracció.

En el cas present, l'Ajuntament ha assenyalarat que el sistema d'enviament de comunicacions electròniques es fa habitualment amb l'opció de còpia oculta, i que el cas aquí imputat es tractà d'un supòsit puntual, fruit d'un error humà per part d'una persona empleada de l'Ajuntament, qui, segons ha manifestat el consistori, hauria rebut la formació específica en protecció de dades i les indicacions oportunes. Al respecte, en el marc de la fase d'informació prèvia que precedí aquest procediment, l'Ajuntament informà que el mes de setembre de 2016 –i per tant amb anterioritat als fets aquí imputats- va formalitzar un contracte amb una empresa externa per tal de dur a terme l'auditoria preceptiva, contracte que també incloïa una activitat formativa *on line* per a les persones treballadores de l'Ajuntament. En aquest sentit, el consistori també ha assenyalarat que s'hauria informat sobre els fets i les mesures a adoptar als treballadors municipals de les seccions del Servei de Drets Civils. A l'últim, l'Ajuntament ha manifestat que la Comissió de Seguretat municipal ha validat un document de data 7/11/2017 i del qual n'ha aportat còpia, intitulat “*Normes de Protecció de Dades per al personal municipal*”, amb el subtítol o apartat 2 intitulat “*Correu electrònic, xarxes de comunicacions, dispositius portàtils*”, que conté, entre d'altres, les instruccions precises sobre l'ús del correu electrònic corporatiu, a l'efecte d'evitar que els fets que aquí s'imputen es tornin a produir. Per tot això, tal com proposava la instructora, no es considera procedent requerir l'adopció de cap

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

mesura correctora, sense perjudici de la consideració que es fa a continuació respecte el document validat per la Comissió de Seguretat municipal, i del qual s'ha aportat còpia.

En relació amb el document esmentat, genera cert dubte la redacció del punt 2.4, on s'assenyala que: *"(...) s'utilitzarà sempre el camp de còpia oculta (CCO) per a les adreces electròniques dels destinataris, i només el camp de còpia normal (CC) quan hagi aquest consentiment explícit, o que les seves adreces siguin públiques"*. Respecte aquest darrer incís remarcat en negreta, cal tenir en compte que en cap cas tindrien la consideració de públiques les adreces electròniques de persones físiques que s'haguessin publicat sense el seu consentiment inequívoc, ni tampoc a les que la persona física titular li hagués donat un cert nivell de publicitat, com ara amb la publicació al seu perfil a xarxes socials, doncs tal publicació té lloc en un marc i condicions determinades, que no permet qualificar-les com a públiques als efectes de multiplicar la seva divulgació. En efecte, cal tenir en compte que la persona afectada podria no estar d'acord amb la publicació de la seva adreça de correu en altres espais diferents d'aquells on l'hagués fet pública. És per això que es recomana revisar el redactat d'aquest punt, en base a les consideracions que aquí s'han fet.

Fent ús de les facultats que em confereixen l'article 15 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat de Catalunya,

## RESOLC

**Primer.-** Declarar que l'Ajuntament de Sabadell ha comès una infracció greu prevista a l'article 44.3.c) en relació amb l'article 10, tots dos de la LOPD, sense que resulti necessari requerir mesures correctores per corregir els efectes de la infracció de conformitat amb el que s'ha exposat al fonament de dret 4t, sense perjudici de tenir en compte la recomanació que es fa al darrer paràgraf del fonament de dret 4t.

**Segon.-** Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de Sabadell.

**Tercer.-** Comunicar aquesta resolució al Síndic de Greuges, mitjançant el seu trasllat literal, segons el que especifica l'Acord 3r del Conveni de Col·laboració entre el Síndic de Greuges de Catalunya i l'Agència Catalana de Protecció de Dades de data 23/06/2006.

**Quart.-** Ordenar la publicació de la Resolució al web de l'Autoritat ([www.apd.cat](http://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 els articles 26.2 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades 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, l'entitat imputada pot interposar, amb caràcter potestatiu, recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveu l'article 123 i següents de la LPAC o bé podeu interposar directament recurs contenciós administratiu davant els Jutjats del Contenciós Administratiu, en el termini de dos mesos a comptar 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

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

la jurisdicció contenciosa administrativa. Si l'entitat imputada manifesta a l'Autoritat la seva intenció d'interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució ferma en via administrativa, la resolució se suspendrà cautelarment en els termes previstos a l'article 90.3 de la LPAC.

Igualment, l'entitat imputada pot interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per a la defensa dels seus interessos.

La directora

M. Àngels Barbarà i Fondevila

Barcelona, (a la data de la signatura electrònica)