

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

Identificació de l'expedient

Resolució del procediment sancionador núm. PS 40/2019, referent a l'Ajuntament (...).

Antecedents

1. En data 28/02/2019, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una persona pel qual formulava denúncia contra l'Ajuntament (...), amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades de caràcter personal. En concret, la persona denunciant (agent de la Policia Local) exposava que l'Ajuntament va incoar-li un procediment disciplinari per uns fets succeïts l'01/07/2017. La persona denunciant manifestava que, en data 19/11/2018, es va assabentar de la intenció de l'Ajuntament d'incoar-li un o varis expedients disciplinaris a partir de la informació que li va transmetre un altre agent de la Policia Local, qui al seu torn hauria accedit a aquesta informació perquè li hauria explicat verbalment un determinat caporal.

2. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 60/2019), 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 07/03/2019 es va requerir l'entitat denunciada perquè informés, entre d'altres, sobre quants expedients disciplinaris s'havien incoat a la persona denunciant des de l'01/07/2017 i sobre si s'havia notificat algun acte administratiu per mitjà d'un anunci publicat al BOE. Al seu torn, es va requerir l'Ajuntament per tal que aportés còpia de la documentació acreditativa dels intents de notificació personal infructuosos i dels actes administratius que s'haguessin intentat notificar a la persona aquí denunciant.

4. En data 20/03/2019, l'Ajuntament (...) va respondre el requeriment esmentat a través d'escrit en què exposava, entre d'altres, el següent:

- Que des de l'01/07/2017 només s'havia incoat un expedient disciplinari a la persona denunciant.
- Que els actes integrants del procediment disciplinari no es van intentar notificar per mitjans electrònics, atès que no es tractaven de tràmits i actuacions per la seva condició d'empleat públic, sinó que era un expedient disciplinari. Al seu torn, no hi havia un procediment reglamentari en l'Ajuntament que desenvolupés la previsió de l'article 14.2.e) de l'LPAC.
- Que l'únic que es disposava de la persona expedientada era el seu domicili de residència. A més, la persona denunciant es trobava en situació d'incapacitat temporal des del 17/11/2017,

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

per la qual cosa no era factible fer-li les comunicacions dels diferents tràmits en el seu lloc de treball.

– Que es va publicar al Butlletí Oficial de l'Estat (en endavant, BOE) un anunci per cadascun dels tràmits que s'havien intentat notificar per via de correu certificat.

L'entitat denunciada adjuntava a l'escrit documentació diversa.

5. En data 11/11/2019, la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar un procediment sancionador contra l'Ajuntament (...) per una presumpta infracció prevista a l'article 83.5.a), en relació a l'article 5.1.c); tots ells 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).

Aquest acord d'iniciació es va notificar a l'entitat imputada en data 19/11/2019.

6. En data 11/11/2019 també es va dictar una resolució d'arxiu respecte la presumpta manca de confidencialitat envers la incoació d'un expedient disciplinari a la persona aquí denunciant. En aquella resolució es justificaven els motius que van conduir al seu arxiu.

7. En data 02/12/2019, l'Ajuntament (...) va formular al·legacions a l'acord d'iniciació.

8. En data 18/12/2019, la persona instructora d'aquest procediment va formular una proposta de resolució, per la qual proposava que la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades amonestés l'Ajuntament (...) com a responsable d'una infracció prevista a l'article 83.5.a) en relació amb l'article 5.1.c); tots ells de l'RGPD.

Aquesta proposta de resolució es va notificar en data 18/12/2019 i es concedia un termini de 10 dies per formular al·legacions.

9. El termini s'ha superat i no s'han presentat al·legacions.

Fets provats

Del conjunt de les actuacions practicades en aquest procediment, es consideren acreditats els fets que es detallen a continuació.

En dates (...), l'Ajuntament (...) va publicar al BOE un anunci diferent de notificació referent al procediment disciplinari incoat a la persona denunciant.

En tots aquells anuncis s'identificava la persona denunciant a través del seu nom i cognoms i DNI complet.

Fonaments de dret

1. Són d'aplicació a aquest procediment el que preveuen l'LPAC, i l'article 15 del Decret 278/1993, segons el que preveu la DT 2a 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.

2. L'entitat imputada no ha formulat al·legacions a la proposta de resolució, però sí que ho va fer a l'acord d'iniciació. Respecte d'això, es considera oportú reiterar a continuació el més rellevant de la resposta motivada de la persona instructora a aquestes al·legacions.

En el seu escrit d'al·legacions davant l'acord d'iniciació, l'Ajuntament (...) admetia que havia publicat al BOE diversos anuncis de notificació referents a un procediment disciplinari incoat a la persona denunciant, en els qual se la identificava a través del seu nom i cognoms i DNI complet. Al seu torn, l'Ajuntament assumia que *"s'haurien pogut reduir les dades publicades"* i que *"òbviament ara no es faria així"*.

En relació a les tres primeres publicacions, assenyalava que es van efectuar quan encara era vigent la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), norma que considera que *"potser no era tan clara i diàfana com és l'actual RGPD"*.

Tal com indicava la persona instructora en la proposta de resolució, l'LOPD contemplava el principi de qualitat de les dades, en la seva vessant de proporcionalitat (article 4.1 LOPD), en els següents termes:

"1. Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut."

De conformitat amb aquest principi només es podien tractar aquelles dades adequades, pertinents i no excessives per assolir la finalitat perseguida. En termes similars, l'RGPD ha regulat el principi de minimització de les dades a l'article 5.1.c), establint que les dades personals seran *"adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados"*.

En qualsevol cas, tal com indicà aquesta Autoritat en el dictamen CNS 56/2017, emès quan no era vigent la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia de dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD), *"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, i que pugui arribar a*

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

terceres persones, pot ser excessiva la publicació del nom i cognoms de les persones beneficiàries juntament amb el número de DNI o NIF amb totes les xifres.”

I s'afegia en aquell dictamen que la “finalitat de que les persones interessades en un procediment puguin identificar qui ha estat la persona o persones beneficiàries, s'aconseguiria, en principi, amb la divulgació del seu nom i cognoms. Facilitar a més a més el NIF, només tindria sentit en el cas de coincidència en el nom i cognoms entre els concurrents. Ara bé, fins i tot si es donés aquesta circumstància, es podria aconseguir una identificació inequívoca incorporant només les quatre darreres xifres del número de DNI. L'accés parcial a aquesta informació seria suficient per a què les persones interessades poguessin identificar-se, sense necessitat de divulgar aquesta informació a tercers amb el 5 conseqüent major risc que això suposaria davant eventuais tractaments il·legítims d'aquestes dades per part de terceres persones.”

Així doncs, el criteri d'aquesta Autoritat durant la vigència de l'anterior LOPD era que la publicació del nom i cognoms junt amb el DNI complet resultava desproporcionada. A aquest respecte, cal afegir que el criteri esmentat va quedar reflectit en diverses resolucions sancionadores, com ara les dels procediments sancionadors núm. PS 49/2015, PS 22/2013, PS 60/2012 o PS 44/2012.

Al marge de l'anterior, també cal tenir en compte que l'article 46 de l'LPAC estableix que “*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 al diari oficial que correspongui una indicació succinta del contingut de l'acte i del lloc on els interessats poden comparèixer, en el termini que s'estableixi, per conèixer el contingut íntegre de l'acte esmentat i deixar constància d'aquest coneixement.*”

Doncs bé, tot i que el precepte transcrit requereix que en la notificació per mitjà d'anuncis s'indiqui de forma succinta el contingut de l'acte, tal com assenyalava la persona instructora en la proposta de resolució, es recomana que en l'anunci no s'especifiqui que l'acte administratiu es refereix a un procediment disciplinari, màxim quan es notifiquen actes de tràmit, la qual cosa seria molt més respectuosa amb el principi de minimització de les dades (art. 5.1.c de l'RGPD). A tall d'exemple, es podria identificar el procediment en el qual s'integra l'acte administratiu a través del seu codi.

Dit això, si bé no resulta d'aplicació al present procediment sancionador, amb posterioritat als fets aquí imputats, la disposició addicional 7a de l'LOPDGDD, que derogà l'anterior LOPD, ha recollit en el seu apartat 1r com s'han d'identificar les persones interessades en les notificacions per mitjà d'anuncis:

“(…) Quan es tracti de la notificació per mitjà d'anuncis, particularment en els supòsits a què es refereix l'article 44 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, s'ha d'identificar l'afectat exclusivament mitjançant el número complet del seu

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

document nacional d'identitat, el número d'identitat d'estranger, el passaport o un document equivalent.

Quan l'afectat no tingui cap dels documents que esmenten els dos paràgrafs anteriors, se l'ha d'identificar únicament mitjançant el seu nom i cognoms. En cap cas s'ha de publicar el nom i cognoms de manera conjunta amb el número complet del document nacional d'identitat, el número d'identitat d'estranger, el passaport o un document equivalent."

Per tant, en el cas de notificació per mitjà d'anuncis, és suficient identificar la persona interessada a través del seu DNI, sense fer constar el seu nom i cognoms. I per al supòsit que l'afectat no disposés d'un document d'identitat, se l'hauria d'identificar únicament mitjançant el seu nom i cognoms. I val a dir que l'LOPDGDD remarca expressament que en cap cas es pot publicar el nom i cognoms de manera conjunta amb el número complet del document d'identitat quan es procedeix a la notificació per mitjà d'anuncis.

A l'últim, l'Ajuntament (...) posava de relleu que durant el mes de desembre de 2019 es crearia un lloc de treball de cap de Serveis Jurídics, que tindria entre les seves funcions l'establiment de pautes i directrius que ajudin al compliment de la normativa sobre protecció de dades.

A aquest respecte, tal com manifestava la persona instructora en la proposta de resolució, si bé l'anterior manifestació no permet desvirtuar els fets aquí imputats, ni tampoc la seva qualificació jurídica, sí que es considera oportú ressaltar aquesta mesura de responsabilitat proactiva a fi de donar compliment a les obligacions que imposa la normativa sobre protecció de dades.

3. En relació amb els fets descrits a l'apartat de fets provats, relatius al principi de minimització, cal acudir a l'article 5.1.c) de l'RGPD que el regula, el qual ja s'ha transcrit abans.

Tal com s'ha avançat, en termes similars al principi de minimització de les dades que regula l'RGPD, l'LOPD contemplava el principi de qualitat de les dades, en la seva vessant de proporcionalitat (article 4.1 LOPD).

Tal com indicava la persona instructora, durant la tramitació d'aquest procediment s'han acreditat degudament els fets descrits a l'apartat de fets provats. En aquest sentit, les conductes imputades es refereixen a 4 actuacions independents i constitutives d'infracció cadascuna d'elles: 3 de les quals es van dur a terme amb les publicacions al BOE de sendes notificacions per mitjà d'anuncis (en dates (...)), quan era d'aplicació l'anterior LOPD; i la darrera actuació va tenir lloc amb la publicació al BOE d'una altra notificació per mitjà d'anuncis en data (...), moment en el qual ja resultava d'aplicació l'RGPD (aplicable des del 25/05/2018).

Tanmateix, com ja s'avançava en l'acord d'iniciació i es va reiterar en la proposta de resolució, els fets descrits a l'apartat de fets provats es consideren una infracció continuada d'acord amb allò establert a l'article 29.6 de la Llei 40/2015, de l'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, motiu pel qual correspon sancionar-los amb una única infracció segons el previst a

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

l'article 83.5.a) de l'RGPD, que tipifica com a infracció la vulneració de "*los principios básicos para el tratamiento (...)*", entre els quals hi ha el principi de minimització de les dades.

Sens perjudici de l'anterior, les conductes que aquí s'aborden respecte les publicacions al BOE efectuades abans que resultés d'aplicació l'RGPD (en dates (...)), s'havien recollit com a infracció greu a l'article 44.3.c) de l'antiga LOPD, en la forma següent:

"c) Tractar dades de caràcter personal o utilitzar-les posteriorment amb conculcació dels principis i les garanties que estableixen l'article 4 d'aquesta Llei i les disposicions que el despleguen, excepte quan sigui constitutiu d'infracció molt greu."

4. L'article 83.7 de l'RGPD disposa que cada Estat membre podrà establir normes sobre si es pot imposar multes administratives a autoritats i organismes públics, sense perjudici dels poders correctius de l'autoritat control en virtut de l'art. 58.2 de l'RGPD. I afegeix l'article 84.1 de l'RGPD que els estats membres han d'establir les normes en matèria d'altres sancions aplicables a les infraccions d'aquest Reglament, en particular les que no se sancionen amb multes administratives de conformitat amb l'article 83.

Al respecte, l'article 21.2 de la Llei 32/2010, determina el següent:

"2. En el cas d'infraccions comeses amb relació a fitxers de titularitat pública, el director o directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades ha de dictar una resolució que declari la infracció i estableixi les mesures a adoptar per a corregir-ne els efectes. A més, pot proposar, si escau, la iniciació d'actuacions disciplinàries d'acord amb el que estableix la legislació vigent sobre el règim disciplinari del personal al servei de les administracions públiques. Aquesta resolució s'ha de notificar a la persona responsable del fitxer o del tractament, a l'encarregada del tractament, si escau, a l'òrgan del qual depenguin i a les persones afectades, si n'hi ha".

En aquest mateix sentit, l'article 46 de l'LOPD (vigent fins a l'entrada en vigor de l'LOPDGDD), disposava que en el cas d'infraccions comeses per les administracions públiques, en la resolució en què es declara la infracció procedeix establir les mesures que escau adoptar perquè cessin o es corregeixin els efectes de la infracció. Aquesta previsió és similar a la de l'article 77 de l'LOPDGDD.

En el present cas, tal com exposava la persona instructora en la proposta de resolució, no escau requerir l'adopció de cap mesura correctora, atès que es tractaria d'uns fets ja consumats.

Resolució

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

Per tot això, resolc:

1. Amonestar l'Ajuntament (...) com a responsable d'una infracció prevista a l'article 83.5.a) en relació amb l'article 5.1.c); tots ells de l'RGPD.

No cal requerir mesures correctores per corregir els efectes de la infracció, de conformitat amb el que s'ha exposat al fonament de dret 4t.

2. Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament (...).

3. Comunicar la resolució que es dicti al Síndic de Greuges, de conformitat amb el que preveu l'article 77.5 de l'LOPDGDD.

4. Ordenar que es publiqui aquesta resolució 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, 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, 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 preveuen l'article 123 i següents de l'LPAC. 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.

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 l'LPAC.

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

La directora,