

## Identificació de l'expedient

Resolució del procediment sancionador núm. PS 18/2023, referent a l'Ajuntament de Gavà.

## Antecedents

1. En data 19/08/2022, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades l'escrit pel qual una persona formulava una denúncia contra l'Ajuntament de Gavà (d'ara endavant, l'Ajuntament), amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades personals.

La persona denunciant exposava que en data 28/06/2022, quan va entrar a "*La meva carpeta*" -ubicada a la seu electrònica de l'Ajuntament- per comprovar l'estat de la queixa que havia formulat davant l'Ajuntament per les molèsties causades per un bar ubicat als baixos de l'edifici on vivia, va observar que hi constaven uns documents que ella no havia aportat. Aquests documents eren una instància que la persona que regentava el bar esmentat havia presentat el 16/03/2021 davant l'Ajuntament, en què demanava un canvi de disposició de les taules de la terrassa, i la còpia escanejada del permís de residència d'aquesta persona. A la instància hi constava el nom, cognoms, l'adreça postal i el número de NIE del peticionari.

Per tal d'acreditar els fets denunciats, juntament amb la denúncia s'aportava una còpia de la documentació controvertida relacionada amb una tercera persona.

2. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 291/2022), 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.
3. En aquesta fase d'informació, en data 6/10/2022 es va requerir a l'Ajuntament que informés sobre les qüestions següents:
  - Què hauria propiciat que, a la carpeta ciutadana electrònica (d'ara endavant, carpeta ciutadana) del denunciant, allotjada a la seu electrònica de l'Ajuntament, s'hi incloguessin documents que no estaven vinculats a cap expedient del que ella fos part, i que contenien dades d'una tercera persona.
  - El procediment mitjançant el qual s'incloïen a la carpeta ciutadana electrònica els documents als quals podien accedir les persones interessades, en relació amb els expedients dels quals eren part. En cas que hi hagués establert un protocol, calia aportar-ne una còpia.
4. En data 19/10/2022, l'Ajuntament va respondre el requeriment esmentat a través d'un escrit en què exposava el següent:
  - Que l'Ajuntament s'havia posat en contacte amb T-Systems, que és l'empresa que proporciona a l'Ajuntament el programari de gestió d'expedients. Aquesta empresa

va demanar a l'Ajuntament que identifiqués *"l'expedient concret pel qual la persona denunciant va posar la reclamació a la persona que regenta el bar, ja que, en cas de no trobar-lo, no ens podrien dir exactament el que havia passat."*

- Que, amb la informació proporcionada amb el requeriment, l'Ajuntament no havia pogut identificar quin era l'expedient vinculat a la persona denunciant, per la qual cosa T-Systems no havia pogut determinar què havia succeït.
- Que T-Systems havia informat l'Ajuntament que no hi ha establert cap protocol per incloure documentació a la carpeta ciutadana i que els documents que es mostren a la seu electrònica per a cadascun dels expedients són els següents:

*"1. A la Secció de "Documents" es mostren: 1) Els documents aportats per l'interessat en l'alta de l'expedient, 2) Si ve del registre electrònic, també es mostra el justificant del registre i les dades del formulari.*

*2. A la Secció de "Notificacions administratives": Es mostren els documents notificables, és a dir, els de sortida.*

*3. A la Secció d'"Actuacions" Es mostren la llista d'actuacions que, a la configuració, estiguin marcades com consultables des de la seu electrònica i, si aquestes actuacions han generat documents de sortida (és a dir, notificats o comunicats i signats) o bé, documents d'entrada, també es mostren aquests dos tipus de documents. En canvi, si són documents interns no es mostren a la seu electrònica."*

5. En data 24/10/2022, aquesta Autoritat va facilitar a l'Ajuntament informació addicional per tal que pogués localitzar l'expedient que s'hauria vinculat al denunciant.

6. En data 7/11/2022, l'Ajuntament va respondre mitjançant un escrit en què transcrivía l'informe tècnic municipal que s'havia emès en data 31/10/2022 i en el qual s'exposava el següent:

- Que s'havia trobat l'explicació al fet que la persona denunciant tingués accés a documents amb dades personals de la persona que regenta el bar. L'expedient en qüestió es va obrir el 16/03/2021, quan aquesta última va presentar una instància per sol·licitar la modificació de la disposició de les taules de la terrassa del bar; aquest expedient va donar lloc a *"un procediment d'Ocupacions de sòl públic o privat per a la instal·lació de terrasses (2.0)/Autoritzacions ús comú especial de la via pública: terrasses, bars i restaurants. Tant la unitat orgànica d'obertura com la unitat orgànica responsable d'aquest expedient és la Unitat Administrativa de Seguretat Ciutadana (...)."*
- Que *"es rellevant destacar que, en aquest expedient, el dia 16/03/2021, (...), es van registrar, per part de la Unitat Administrativa de Seguretat Ciutadana dues actuacions de 'recepció de documentació complementària'. La documentació que va passar a aquest expedient era documentació del denunciant, que va passar a constar, al mateix temps, com a 'persona relacionada' d'aquest expedient."*
- Que *"tenint en compte que el denunciant constava com a 'persona relacionada' de l'expedient pel qual la persona que regenta el bar demanava un canvi de disposició de les taules de la terrassa, entenem que, per aquest motiu, el denunciant va tenir accés a documents amb dades de caràcter personal"* [de la persona que regenta el bar].

- Que el que havia succeït és *“una errada material en la gestió de l’expedient que qualsevol persona treballadora d’una Administració Pública li pot passar, per la qual cosa entenem que no hi ha motius per considerar comesa una infracció administrativa.”*
7. Tenint en compte les manifestacions anteriors, aquesta Autoritat va considerar necessari disposar de més informació. Per això, en data 15/12/2022 va adreçar un nou requeriment a l’Ajuntament perquè informés sobre el següent:
- Quin lloc de feina ocupava la persona que va considerar la persona denunciant com a *‘persona relacionada’* a l’expedient obert el 16/03/2021, relatiu a un procediment d’ocupació de sòl públic per instal·lar terrasses, iniciat arran de la petició de la persona que regentava el bar, i quina hauria estat la justificació d’aquesta vinculació.
  - Quines implicacions tenia el fet de constar com a *‘persona relacionada’* en un expedient electrònic de l’Ajuntament, i si el sistema de gestió d’expedients electrònics permetia que qualsevol ciutadà que figurés com a *‘persona relacionada’* en un expedient electrònic pogués accedir ineludiblement a tota la documentació que contenia, tot i no tenir la condició de part interessada. En cas que no fos així, calia que expliqués detalladament de quina manera la persona denunciant va poder accedir electrònicament a la documentació d’un altre ciutadà.
8. En data 12/01/2023, atès que s’havia superat amb escreix el termini concedit sense que l’Ajuntament respongués el requeriment de 15/12/2022, aquesta Autoritat va reiterar el requeriment perquè hi donés resposta en el termini de 5 dies.
9. En data 30/01/2023, l’Ajuntament va respondre el requeriment esmentat a través d’un escrit en què exposava el següent:
- Que *“el tràmit de relacionar la instància presentada per l’ara denunciant amb l’activitat de Bar sobre la qual es queixava, es va realitzar des del departament administratiu de Seguretat Ciutadana de l’Ajuntament”*. I que *“aquesta actuació en la plataforma d’administració electrònica es va dur a terme exercint l’opció ‘recepció de documentació’*. *Es va fer així perquè la instància de denunciant ‘estava directament relacionada amb aquesta activitat de bar.’*
  - Que el delegat de protecció de dades de l’Ajuntament, *“conjuntament amb els citat departament administratiu de Seguretat Ciutadana i els serveis tècnics informàtics municipals van dur a terme diverses proves i van comprovar que si es triava en aquesta plataforma d’administració electrònica l’opció de ‘Recepció de documentació’ per arxivar una instància relacionada amb un expedient preexistent, una persona podia accedir a tota la documentació que formava part d’aquest mateix expedient.”*
  - Que *“segons ens va comunicar l’empresa encarregada del tractament, la casuística que implementa un accés compartit dels documents, és quan hi ha més d’un interessat a l’expedient i s’ha aportat documentació en el moment d’alta i també s’ha fet alguna aportació complementària sense requeriment previ per un altre interessat de l’expedient. En aquest cas els interessats poden veure la documentació aportada per altres interessats.”*

Que, no obstant això, *“cal tenir en compte que la documentació compartida només és entre els interessats de l'expedient concret (no és una publicació general de la informació) i tot i que en algunes tipologies d'expedients això pot ser natural i adequat, en moltes altres no és convenient, com pot ser el cas concret de la reclamació del ciutadà que ens ocupa. Així doncs, en aquesta plataforma electrònica s'arxiven instàncies per mitjà d'altres opcions, sense que es tingui accés a altre documentació que no correspongui el mateix interessat”*. Que, *“com a regla general, l'accés a l'expedient des de la carpeta ciutadana s'habilita a les persones que actuen en qualitat d'interessat o representant. La resta de persones relacionades a l'expedient no tenen accés a no ser que així s'especifiqui en la configuració del procediment.”*

- Que *“davant de l'incident succeït i la seva constatació tècnica, l'Ajuntament va requerir una reunió urgent amb l'empresa encarregada T-Systems ITC Iberia, SAU, com encarregada del tractament, per ser l'empresa adjudicatària del servei d'adquisició, implantació i manteniment d'una plataforma d'administració electrònica per a l'Ajuntament”*. I que, en el si d'aquesta reunió, l'Ajuntament va requerir la citada empresa per tal que garantís, de forma immediata, la confidencialitat del servei de tractament de la opció concreta de *“Recepció de documentació”*, abans descrita.

- Que, com a resposta al requeriment municipal, T-Systems ha comunicat que ha adoptat les solucions tècniques que es relacionen a continuació:

*“A. Mesures correctores per a solucionar la violació de la seguretat de les dades personals (mesures immediates per a alleugerar els possibles efectes negatius). Actualització de software immediata.*

*B. Mesures preventives per evitar que torni a ocorre. (Quines, terminis i responsables d'implementació). Per tal d'evitar aquesta casuística, l'àrea de producte d'expedients marca Tao modificarà amb una actualització el comportament de la gestió dels documents aportats en casos d'expedients multi-interessat. Es modifica el servei web per tal que no es realitzi aquesta compartició de documents de l'expedient i únicament el remitent de la documentació aportada pugui consultar aquesta documentació. Així mateix, van comunicar que la data alliberació actualització software es faria el passat 27 de gener de 2023.”*

- Que *“Els serveis tècnics municipals han comprovat l'efectiva implementació d'aquestes solucions tècniques. Efectivament, després de la comunicació de l'empresa encarregada de l'adopció d'aquestes solucions tècniques, els serveis tècnics municipals han comprovat que en aquesta opció de “Recepció de documentació” de la plataforma d'administració electrònica, ja està garantida la confidencialitat del servei de tractament i, consegüentment, es compleix la normativa de protecció de dades de caràcter personal.”*
- Que, actualment, *“entre l'Ajuntament i la citada empresa encarregada tenen en funcionament un canal telemàtic de comunicació d'incidències”, però que davant el succeït el delegat de protecció de dades de l'Ajuntament i la delegada de protecció de dades de l'empresa estan treballant en un “nou protocol de comunicació d'incidències a efectes de garantir una resposta més immediata i efectiva davant de qualsevol incidència en matèria de protecció de dades de caràcter personal.”*

**10.** En data 21/03/2023, la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar un procediment sancionador contra l'Ajuntament de Gavà per dues

presumptes infraccions: una prevista a l'article 83.5.a en relació a l'article 5.1.f, i l'altra prevista a l'article 83.4.a en relació amb l'article 25; tots ells del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes (RGPD). Així mateix, va nomenar persona instructora de l'expedient la senyora Anna Ferrando, funcionària de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. Aquest acord d'iniciació es va notificar a l'entitat imputada en data 23/03/2023.

11. A l'acord d'iniciació es concedia a l'entitat imputada un termini de 10 dies hàbils per formular al·legacions i proposar la pràctica de proves que considerés convenientes per defensar els seus interessos.

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

### Fets provats

1. En data 28/06/2022, la persona denunciante va entrar a la seva carpeta personal electrònica (anomenada "*la meva carpeta*"), allotjada a la seu electrònica de l'Ajuntament de Gavà, per comprovar l'estat de la queixa que havia formulat al dit Ajuntament per les molèsties causades per un bar, i va accedir a una sèrie de documents que no havia aportat.

Els documents als quals va accedir el denunciante els havia presentat a l'Ajuntament una tercera persona -concretament, qui regentava el mateix bar contra el qual s'havia queixat el denunciante-, per tal de demanar un canvi de disposició de les taules de la terrassa del bar; aquesta petició havia donat lloc a "*un procediment d'ocupacions de sòl públic o privat per a la instal·lació de terrasses*" (expedient ref. (...)). Aquests documents contenien dades relatives a la persona que regentava el bar (nom, cognoms, adreça postal, una fotocòpia escanejada del permís de residència i el fet que havia presentat una sol·licitud a l'Ajuntament i l'objecte d'aquesta sol·licitud).

2. L'accés de la persona denunciante a la documentació que contenia les dades d'una tercera persona, i que estava vinculada a un procediment en què no era considerada part interessada, va estar propiciat pel següent:
  - 2.1. En data 16/03/2021, la persona que regentava un bar va presentar una instància a l'Ajuntament en què sol·licitava un canvi en la disposició de les taules de la terrassa. Arran d'aquesta instància, es va crear un expedient electrònic que es gestionava mitjançant un programari (gestor d'expedients).
  - 2.2. Amb posterioritat, la persona denunciante va formular una queixa per les molèsties provocades per aquest mateix bar. Mitjançant el programari de gestió d'expedients, el personal de l'Ajuntament que va rebre aquesta queixa va vincular per error la persona denunciante amb un expedient preexistent (el que s'havia iniciat arran de la instància presentada per qui regentava el bar). Aquesta vinculació es va fer exercint l'opció "*Recepció de documentació*" de l'expedient preexistent.
  - 2.3. El programa de gestió electrònica d'expedients de l'Ajuntament està dissenyat de manera que, quan s'incorpora documentació a un expedient mitjançant l'opció



“Recepció de documentació”, en els casos d’expedients en què hi ha diverses persones interessades (expedient “multi-interessats”), cadascuna d’elles pot visualitzar la totalitat de la documentació que està incorporada a l’expedient electrònic; és a dir que la persona interessada que hi accedeix no només visualitza la documentació que ha aportat, sinó també la que han aportat les altres persones interessades. La documentació que s’incorpora a un expedient “multi-interessat” és íntegra, és a dir que no s’ha tractat per evitar que les persones interessades accedeixin recíprocament a dades de la resta, sense cap justificació ni base legal.

## 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. D’acord amb l’article 64.2.f de l’LPAC i de conformitat amb el que s’indica a l’acord d’iniciació d’aquest procediment, escau dictar aquesta resolució sense una proposta de resolució prèvia, atès que l’entitat imputada no ha formulat al·legacions a l’acord d’iniciació. Aquest acord contenia un pronunciament precís sobre la responsabilitat imputada.
3. Infraccions imputades
  - 3.1. En relació amb la conducta descrita al punt 1r de l’apartat de fets provats, relatiu al principi de confidencialitat, cal acudir a l’article 5.1.f del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d’abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d’aquestes (RGPD), que preveu: “1. *Los datos personales serán: (...) f) tratados de tal manera que se garantiza una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas (integridad y confidencialidad).*”

Durant la tramitació d’aquest procediment, s’ha acreditat el fet descrit al punt 1r de fets provats, que és constitutiu de la infracció prevista a l’article 83.5.a de l’RGPD, que tipifica com a tal la vulneració de “*los principios básicos para el tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento a tenor de los artículos 5, 6, 7 y 9*”, entre els quals hi consta el principi de confidencialitat.

El fet d’haver donat accés al denunciant, per error, a un ‘*expedient electrònic preexistent*’ va comportar la vulneració del principi de confidencialitat, ja que va accedir a una informació que no tenia res a veure amb la seva queixa i corresponia a un expedient respecte del qual no era considerada interessada; aquest expedient contenia informació relativa a una tercera persona.

La conducta que s'aborda aquí s'ha recollit com a infracció molt greu a l'article 72.1.i de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), de la forma següent:

*“La vulneración del deber de confidencialidad establecido en el artículo 5 de esta ley orgánica.”*

3.2. En relació amb la conducta descrita en el punt 2.3 de l'apartat de fets provats, relatiu a la protecció de dades des del disseny i per defecte, cal acudir a l'article 25 de l'RGPD, que preveu el següent:

*“2. El responsable del tratamiento aplicará las medidas técnicas y organizativas apropiadas con miras a garantizar que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento. Esta obligación se aplicará a la cantidad de datos personales recogidos, a la extensión de su tratamiento, a su plazo de conservación y a su accesibilidad. Tales medidas garantizarán en particular que, por defecto, los datos personales no sean accesibles, sin la intervención de la persona, a un número indeterminado de personas físicas.”*

Durant la tramitació d'aquest procediment, s'ha acreditat el fet descrit al punt 2.3 dels fets provats. Aquest fet imputat és constitutiu de la infracció prevista a l'article 83.4.a de l'RGPD, que tipifica com així la vulneració de “*las obligaciones del responsable y del encargado a tenor de los artículos 8, 11, 25 a 39, 42 y 43*”, entre les quals hi ha la recollida a l'article 25 de l'RGPD transcrit més amunt, referent a la protecció de dades des del disseny i per defecte.

La conducta que s'aborda aquí s'ha recollit com a infracció greu a l'article 73.e de l'LOPDGDD, de la forma següent:

*“La falta d'adopció de les mesures tècniques i organitzatives que siguin apropiades per garantir que, per defecte, només es tracten les dades personals necessàries per a cadascuna de les finalitats específiques del tractament, de conformitat amb el que exigeix l'article 25.2 del Reglament (UE) 2016/679.”*

Com ja es va avançar a l'acord d'iniciació, en el cas present s'estima que les dues infraccions imputades estarien estretament vinculades, ja que una seria un mitjà necessari per a la comissió de l'altra (la no implementació de mesures adequades, d'acord amb la protecció de dades des del disseny i per defecte, hauria propiciat la vulneració del principi de confidencialitat). Ens trobem, doncs, davant d'un supòsit de concurs ideal d'infraccions, regulat a l'article 29.5 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, el qual estableix que “*quan de la comissió d'una infracció derivi necessàriament la comissió d'una altra o altres, s'ha d'imposar únicament la sanció corresponent a la infracció més greu comesa.*” En aquests supòsits escau imposar només una sanció, la corresponent a la infracció més greu de les presumptament comeses, en aquest cas la relativa a la vulneració del principi de confidencialitat, qualificada com a molt greu.

4. L'article 77.2 de l'LOPDGDD disposa que, en el cas d'infraccions comeses pels responsables o encarregats enumerats a l'article 77.1 de l'LOPDGDD, l'autoritat de protecció de dades competent:

*"(...) ha de dictar una resolució que les sancioni amb una amonestació. La resolució ha d'establir així mateix les mesures que escaigui adoptar perquè cessi la conducta o es corregeixin els efectes de la infracció que s'hagi comès.*

*La resolució s'ha de notificar al responsable o encarregat del tractament, a l'òrgan del qual depengui jeràrquicament, si s'escau, i als afectats que tinguin la condició d'interessat, si s'escau."*

En termes similars a l'LOPDGDD, 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. (...)."*

En el cas que aquí ens ocupa, aquesta Autoritat estima que no cal requerir a l'Ajuntament de Gavà que adopti cap mesura correctora ja que, tal com s'ha avançat (anteriorment 9è), aquesta entitat ha informat que ha dut a terme diverses actuacions per tal que, a través del gestor d'expedients, els documents aportats per cadascuna de les persones interessades en els expedients "multi-interessat" només puguin ser visualitzats per qui ha aportat la documentació.

## **Resolució**

Per tot això, resolc:

1. Amonestar l'Ajuntament de Gavà com a responsable d'una infracció prevista a l'article 83.5.a en relació amb l'article 5.1.f, ambdós de l'RGPD.

No cal requerir mesures 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 de Gavà.
3. Comunicar la resolució 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](http://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