

Identificació de l'expedient

Resolució del procediment sancionador núm. PS 93/2024, referent a l'Ajuntament de Badalona.

Antecedents

1. En data 10/12/2023, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de denúncia contra l'Ajuntament de Badalona (d'ara endavant, l'ajuntament), amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades personals. La persona denunciant (denunciant A) hi exposava el següent:

- Que “he tingut coneixement a través de les xarxes socials que les meves dades personals, com el nom, el cognom, el càrrec dins de l'ajuntament i el sou, han estat publicades a la pàgina web de l'Ajuntament de Badalona.”
- Que “aquest incident va ocórrer el passat 4 de desembre [2023] i va romandre publicat durant unes hores fins que diversos treballadors van alertar-ne i es va eliminar el document de la pàgina.”

Juntament amb la denúncia, aportava un document titulat “Proposta cap 1. Plantilla valorada i altres relacions de servei.” Aquest document conté les següents dades personals relatives a 1.076 persones: nom i cognoms, categoria o càrrec, lloc de treball, grup, nivell destí i retribucions (distribuïdes en bàsiques, complementàries, productivitat, cotització i total). A més, a la signatura electrònica del document es visualitza el DNI complet de la persona que el signa, juntament amb el seu nom i cognoms.

2. En data 11/12/2023, a les 18:30 hores, l'ajuntament va notificar a l'Autoritat que s'havia produït una violació de seguretat (NVS 172/2023), la qual va ocórrer el 04/12/2023 i s'hauria detectat el mateix dia, a les 9:00 hores. En el seu escrit, l'ajuntament hi exposava el següent:

- Que el “4 de desembre es publica al portal de transparència de l'Ajuntament de Badalona un arxiu en format excel amb el llistat de tot el personal en plantilla de l'Ajuntament de Badalona identificats pel nom i cognom, càrrec que ocupa i les seves retribucions salarials.”
- Que “aquest document es penja per error (ja que es pensava que estava anonimitzat), ja que formava part juntament amb altres documents d'un expedient de Recursos Humans que anava al Ple de l'1 de desembre on es feien modificacions de retribucions de part de la plantilla.”
- Que “aquest arxiu es trobava al servidor de l'ajuntament i en el termini aproximat de 2 hores es va despenjar del portal <https://www.badalona.cat/ca/ajuntament/normativa/expedients-en-exposicio-publica/expedient-2023-35205l>.”
- Que, en un termini de dues hores, va retirar “l'arxiu publicat evitant la seva difusió.”

Respecte de les mesures tècniques i organitzatives previstes o adoptades perquè finalitzés l'incident i no es tornés a produir en el futur, l'ajuntament va especificar el següent:

- Que “es farà una investigació i es valorarà com s'ha produït la bretxa de seguretat i s'aplicaran mesures preventives per tal que no es torni a produir.”
 - Que revisaran “(...) els procediments i protocols interns (...)”
 - Que es faran “(...) noves accions de conscienciació i formació en matèria de protecció de dades i seguretat de la informació.”
 - Que es revisaran “els protocols de publicació de dades personals versus transparència.”
 - Que “es farà una comunicació interna a tota la plantilla demanant disculpes i explicant les mesures que s'han adoptat per minimitzar l'impacte de la bretxa.”
3. En la mateixa data, a les 21:50 hores, va tenir entrada a l'Autoritat una segona denúncia contra l'ajuntament, la qual feia referència als mateixos fets que la primera. Pel que aquí interessa, la persona denunciant (denunciant B) hi exposava el següent:
- Que “l'Ajuntament de Badalona va publicar al web de transparència un llistat complet del personal funcionari i laboral amb nom i cognoms, el càrrec que ocupen i el sou que perceben.”
 - Que “aquest llistat va ser retirat poca estona després.”
 - Que “la notícia ha estat publicada en diversos mitjans.”
4. En data 12/12/2023, va tenir entrada a l'Autoritat una tercera denúncia contra l'ajuntament, la qual feia referència als mateixos fets que les anteriors. La persona denunciant (denunciant C), juntament amb la denúncia, aportava el document titulat “Proposta cap 1. Plantilla valorada i altres relacions de servei”, el qual ja l'havia aportat el denunciant A.
- En data 03/01/2024, el denunciant C va presentar un segon escrit pels mateixos fets i un tercer, aquesta vegada a través de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD), que la va traslladar a aquesta Autoritat en data 09/01/2024.
5. En data 12/12/2023, va tenir entrada a l'Autoritat una quarta denúncia contra l'ajuntament. En el seu escrit, l'entitat denunciant, la Secció sindical UGT de l'Ajuntament Badalona (d'ara endavant, denunciant D), feia referència als mateixos fets, els quals exposava en termes anàlegs als de les denúncies anteriors.
6. En data 21/12/2023, l'Autoritat va donar per finalitzada la instrucció de les actuacions vinculades a l'NVS 172/2023, durant la tramitació de la qual va concloure que l'ajuntament va complir amb l'obligació de notificar la violació a l'Autoritat i, també, la de comunicar-la a les persones afectades, amb un correu electrònic adreçat a tot el personal municipal i un comunicat publicat a la intranet i al portal de l'empleat de l'ajuntament.

7. En data 07/01/2024 i en dates successives (15/01/2024, 17/01/2024, 18/01/2024, 20/01/2024 i 13/02/2024) va tenir entrada a l'Autoritat set denúncies més contra l'ajuntament. En els respectius escrits, les persones denunciants (denunciants E, F, G, H, I, J i K) feien referència als mateixos fets que les denúncies anteriors.
8. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 647/2023, IP 651/2023, IP 654/2023, IP 655/2023, IP 7/2024, IP 8/2024, IP 32/2024, IP 37/2024, IP 41/2024, IP 46/2024 i IP 186/2024), per determinar si els fets eren susceptibles de motivar la incoació d'un procediment sancionador, d'acord amb el que preveuen 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).
9. En data 22/10/2024, la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar un procediment sancionador contra l'Ajuntament de Badalona, per una presumpta infracció prevista a l'article 83.5.a, en relació amb l'article 5.1.f, 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 dades (RGPD). Aquest acord d'iniciació es va notificar a l'entitat imputada en data 30/10/2024.
10. 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.

En data 14/11/2024, l'ajuntament va formular al·legacions a l'acord d'iniciació. Juntament amb el seu escrit, l'entitat imputada aportava documentació diversa.

11. En data 27/11/2024, la 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 declarés que l'Ajuntament de Badalona havia incorregut en una infracció prevista a l'article 83.5.a en relació amb l'article 5.1.f, ambdós de l'RGPD.

Aquesta proposta de resolució es va notificar en data 03/12/2024 i es concedia un termini de 10 dies per formular al·legacions.

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

Fets provats

En data 01/12/2023, a les 11:00 hores, l'Ajuntament de Badalona va publicar a la seva pàgina web un document denominat "Proposta cap. 1. Plantilla valorada i altres relacions de servei", el qual contenia les dades personals (nom i cognoms, categoria o càrrec, lloc de treball, grup, nivell de destí i retribucions —distribuïdes en bàsiques, complementàries, productivitat, cotització i total) de la plantilla de treballadors i funcionaris de l'Ajuntament; en concret, de 1.076 persones. A més, aquest llistat incloïa la signatura electrònica d'una persona, de manera que es visualitzava el seu DNI complet, juntament amb el seu nom i cognoms.

Aquest document es va mantenir publicat fins al dia 04/12/2023, a les 11:16 hores. Durant aquest temps, l'ajuntament va detectar un total de 16 accessos al document, el primer dels quals es va produir a les 06:20 hores del dia 04/12/2023. Aquesta publicació es va produir a causa d'una errada humana.

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 instructora a aquestes al·legacions.

2.1. Sobre les actuacions de l'ajuntament i la notificació de la violació de seguretat

Al 1r apartat del seu escrit d'al·legacions, en síntesi, l'entitat imputada exposava:

- Que “en el moment en què el DPD de l'Ajuntament de Badalona va tenir coneixement de la bretxa de seguretat es va realitzar la comunicació a l'Autoritat de Control i als interessats en el termini marcat en la comunicació inicial i compliment amb el requeriment posterior de l'APDCAT.”
- Que, “amb la finalitat de protegir la privacitat dels afectats, es va retirar el document que erròniament havia estat publicat de la plataforma en el menor temps possible (menys d'una hora com s'indica en l'informe de recursos humans) deixant sense accés a tal document al públic en general, tal com es va provar en els informes dels diferents departaments de l'Ajuntament.”
- Que “es rep notificació del tancament d'actuacions relatives a l'expedient de la bretxa en què l'APDCAT indica que l'Ajuntament de Badalona va complir correctament amb el que disposen els articles 33 i 34 RGPD relatius a les bretxes de seguretat.”
- Que la “notificació del tancament d'expedient l'APDCAT considera adequada i suficient la proposta de millora de mesures tècniques i activitats formatives amb la finalitat d'evitar que es torni a produir un incident d'aquestes mateixes característiques (...).”
- Que “un cop arxivades les actuacions relatives a l'expedient de la bretxa (...) notifica via correu electrònic a la totalitat dels seus treballadors així com a aquelles entitats que han presentat reclamació relacionada amb aquest assumpte (CSIF) una breu descripció dels fets succeïts amb la cronologia, la decisió de l'APDCAT d'arxivar actuacions al respecte així com les mesures en què es planteja treballar juntament amb el seu DPD (...).”

A banda d'aquestes al·legacions, l'ajuntament aportava diversos informes elaborats per diferents unitats o departaments de l'entitat, entre els quals l'informe del secretari general, de 21/12/2023. En aquest informe, entre altres coses, hi consta:

— Que “hi ha hagut una revelació no autoritzada o accidental de les dades personals a tercers, dades publicades en el document anomenat «AJ-12-02 Annex 2 - Proposta cap 1. Plantilla valorada i altres relacions de servei.pdf (...)».

— Que “dels informes rebuts es constata la següent cronologia dels fets:

(...)

01/12/2023 11:00 [hores] Publicació enllaç Índex de l'expedient en exposició pública <https://www.badalona.cat/ca/ajuntament/normativa/expedients-en-exposiciopublica/expedient-2023-35205>

(...)

04/12/2023 06:21 [hores] Primer accés al document «AJ-12-02 Annex 2 - Proposta cap 1.Plantilla valorada i altres relacions de servei.pdf (...)».

(...)

04/12/2023 11:16 [hores] Verificació substitució document de foliat en l'exposició pública, ja no apareix el document amb les dades personals.”

— Que, “de l'informe emès per la cap del Departament d'Informàtica, resulta que entre el dia 1/12/23 i el 4/12/23 a les 11 h, període en què ha estat el document PDF que contenia l'enllaç al document amb dades de personals sense anonimitzar, ha tingut 16 accessos a l'enllaç.”

— Que, “a les 11:00 hores del dia 1 de desembre de 2023, moment en què la unitat orgànica responsable de l'expedient (...), realitza el foliat de l'expedient 2023/35205L i l'envia a informàtica perquè l'incorpori a la web municipal a l'enllaç <https://www.badalona.cat/ca/ajuntament/normativa/expedients-en-exposicio-publica/expedient-2023-35205l>, el document amb dades personals “AJ-12-02 Annex 2 - Proposta cap 1. Plantilla valorada i altres relacions de servei”, es podia consultar per qualsevol ciutadà.”

— Que “el document no anonimitzat amb dades personals és consultat per primera vegada a les 06:21 hores del dia 4 de desembre de 2023.”

— Que “s'han comptabilitzat un total de 16 accessos al document.”

— Que “el dia 4 de desembre de 2023, a les 11:16 hores, es verifica la substitució [del] document de foliat en l'exposició pública, ja no apareix el document amb les dades personals.”

En primer lloc cal dir que, tal com consta en l'antecedent 2n, en data 11/12/2023 l'ajuntament va notificar a aquesta Autoritat que s'havia produït una violació de seguretat (NVS 172/2023), relacionada amb els fets provats. Tanmateix, aquest fet no pot suposar una eximent de la responsabilitat del responsable del tractament, ja que aquesta

notificació a l'autoritat de control és una obligació que deriva dels articles 33 i 34 RGPD. Alhora, és una qüestió independent del fet que, en el transcurs de la violació de seguretat, s'hagi pogut cometre una o diverses infraccions de la normativa sobre la protecció de dades personals; en aquest cas, concretament una infracció relacionada amb el deure de confidencialitat.

Certament, tal com al·lega l'ajuntament, aquesta Autoritat va donar per finalitzada la instrucció de les actuacions vinculades a l'NVS 172/2023 mitjançant l'ofici de data 21/12/2023. Així, es va resoldre que l'ajuntament va complir l'obligació de notificar la violació a l'Autoritat i, també, la de comunicar-la a les persones afectades. No obstant això, a partir del contingut de l'escrit d'al·legacions i de la documentació complementària aportada per l'ajuntament, no s'han desvirtuat els fets imputats; ans al contrari, ja que s'ha constatat que el document que contenia dades personals sense anonimitzar es va publicar a les 11:00 hores del dia 01/12/2023 i es va mantenir publicat fins a les 11:16 hores del dia 04/12/2023.

Per tot això, es considera que aquesta al·legació no pot prosperar.

2.2. Sobre les dates en què es van presentar les denúncies

En l'escrit d'al·legacions, l'ajuntament feia referència al fet que “les dates indicades en el punt 7 de l'acord d'inici de procediment sancionador no es corresponen amb la línia temporal dels fets relatius a la bretxa de seguretat atès que es tracta de dates que van tenir lloc mesos abans de la incidència (encara que entenem que potser es deu a un error).”

Certament, a l'antecedent 7 de l'acord d'inici hi constava que “en data 07/01/2024 i en dates successives (15/01/2023, 17/01/2023, 18/01/2023, 20/01/2023 i 13/02/2023) va tenir entrada a l'Autoritat set denúncies més contra l'ajuntament. (...)”

Tal com esmenta l'ajuntament, es tracta d'una errada tipogràfica en les dates de les denúncies. El redactat, que ja ha estat esmenat, ha de ser el següent: “en data 07/01/2024 i en dates successives (15/01/2024, 17/01/2024, 18/01/2024, 20/01/2024 i 13/02/2024) va tenir entrada a l'Autoritat set denúncies més contra l'ajuntament. (...)”

2.3. Sobre que l'ajuntament no ha estat requerit a participar en la fase d'informació prèvia

Seguidament, l'entitat imputada adduïa el següent:

- Que “el fet de gairebé un any des del succés, l'Autoritat de control acordi l'inici d'expedient sancionador sense que ni l'Ajuntament de Badalona en la seva qualitat de responsable de tractament ni el seu delegat de Protecció de Dades hagin tingut constància d'algun fet nou o que per la seva magnitud hagin pogut portar l'Autoritat de Control a prendre aquesta decisió resulta difícil de comprendre.”
- Que “la bretxa de seguretat va afectar la totalitat dels treballadors de l'entitat (...) per la qual cosa aquesta Autoritat podria preveure que un alt nombre de treballadors interposaria denúncia, un cop coneguts els fets, és a dir, després d'haver rebut informació des de l'Ajuntament de Badalona, en el moment en què es va produir la bretxa de seguretat així com quan es va procedir al tancament d'actuació per aquesta Autoritat de Control.”

Respecte d'això, cal recordar que la fase d'informació prèvia, com el seu nom indica, té com a finalitat esbrinar les circumstàncies dels fets denunciats i la conveniència d'iniciar o no un procediment sancionador. En aquest cas, la instructora va considerar que no calia requerir més informació a l'ajuntament, perquè ja l'havia aportat durant la tramitació de l'NVS 172/2023.

De conformitat amb el que s'ha exposat, s'estima que aquesta al·legació tampoc pot reeixir.

3. En relació amb els fets descrits a l'apartat de fets provats, cal acudir a l'article 5.1.f de l'RGPD, que preveu que "1. Los datos personales serán: f) tratados de tal manera que se garantice 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»).".

D'altra banda, la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), estableix el següent a l'article 5, relatiu al deure de confidencialitat:

"1. Els responsables i encarregats del tractament de dades així com totes les persones que intervinguin en qualsevol fase d'aquest estan subjectes al deure de confidencialitat a què es refereix l'article 5.1.f) del Reglament (UE) 2016/679.

2. L'obligació general que assenyala l'apartat anterior és complementària dels deures de secret professional de conformitat amb la seva normativa aplicable (...).".

Així mateix, escau esmentar l'article 13 de l'LPAC, que enumera un catàleg de drets de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques. A la lletra *h* d'aquest catàleg es recull expressament el dret "a la protecció de dades de caràcter personal, i en particular a la seguretat i confidencialitat de les dades que figurin als fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques."

Quan l'ajuntament va publicar les dades personals de la plantilla de treballadors i funcionaris de l'entitat, no va actuar amb la diligència que li era exigible. Cal recordar que el deure de diligència és màxim quan es fan activitats que afecten drets fonamentals, com ho és el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

Durant la tramitació d'aquest procediment s'ha acreditat el fet descrit a l'apartat de fets provats, que és constitutiu de la infracció prevista a l'article 83.5.a de l'RGPD, que tipifica la vulneració de "los principios básicos para el tratamiento", entre els quals s'encabeix el principi de confidencialitat.

La conducta que aquí s'aborda s'ha recollit com a infracció molt greu a l'article 72.1.i de l'LOPDGDD, de la manera següent:

"La vulneració del deure de confidencialitat que estableix l'article 5 d'aquesta Llei orgànica."

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 la mateixa llei, l'autoritat de protecció de dades competent:

“(…) ha de dictar una resolució que declari la infracció i estableixi, si s'escau, les mesures que convingui adoptar perquè cessi la conducta o es corregeixin els efectes de la infracció que s'hagi comès, a excepció de la que preveu l'article 58.2.i del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016.

La resolució s'ha de notificar al responsable o l'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 aquest cas, no cal requerir mesures per corregir els efectes de la infracció, perquè l'ajuntament ja les va adoptar, segons ha acreditat.

Resolució

Per tot això, resolc:

1. Declarar que l'Ajuntament de Badalona ha comès 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 4.

2. Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de Badalona.
3. Comunicar la resolució al Síndic de Greuges, de conformitat amb el que preveu l'article 77.5 de l'LOPDGDD.
4. Ordenar que aquesta 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 imputada 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 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