

RESOLUCIÓ del procediment sancionador núm. PS 57/2012, referent a l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons

Antecedents

Primer.- En data 18/01/2012 va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una persona pel qual formulava denúncia contra l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons, 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 manifestava que en data 4/01/2012 aquest Ajuntament li va notificar un escrit emès en data 29/12/2011 pel seu secretari interventor, que contenia una proposta d'acord, pres en Junta de Govern de data 19/12/2011, relatiu a l'actualització de les assegurances de vida i accident del personal laboral fix i funcionari de l'Ajuntament. Els punts Primer i Segon de l'acord contien la relació dels treballadors assegurats, segons es tractés de l'assegurança de vida (punt Primer), o bé de l'assegurança d'accident (punt Segon). En totes dues llistes apareixeria el nom i cognoms de la persona aquí denunciant, juntament amb l'expressió "BAIXA", i es queixava per considerar que s'havien divulgat les seves dades personals amb la notificació d'aquell acte a la resta de personal laboral fix i funcionari de l'Ajuntament. La persona denunciant aportava una còpia de la notificació de la proposta d'acord esmentada.

Segon.- L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (IP 5/2012), 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, en relació amb la DT 2ª de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, per tal d'obtenir més informació sobre les circumstàncies dels fets i els subjectes responsables.

En el sí d'aquesta fase d'informació, per mitjà d'ofici de data 14/02/2012 es va requerir l'entitat denunciada per tal que informés sobre diverses qüestions relatives als fets denunciats.

L'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons va respondre l'anterior requeriment a través d'escrit de data 01/03/2012, acompanyat d'un informe emès per la secretaria-intervenció, en el qual es posava de manifest, entre d'altres, el següent:

- Que la Junta de Govern Local de l'Ajuntament va proposar la baixa de la persona aquí denunciant de l'assegurança de vida i accident que l'Ajuntament tenia contractada amb "Entitat A", atès que en aquell moment aquest funcionari feia divuit mesos que es trobava en situació de baixa per incapacitat temporal.

- Que, no obstant aquesta proposta de baixa, amb posterioritat l'Ajuntament va estimar el recurs de reposició que aquest funcionari va interposar contra la decisió de donar-lo de baixa, ja que *"tot i no cotitzar l'ajuntament per aquest funcionari, continuava mantenint la mateixa relació laboral amb l'ajuntament fins que no hagi resolució expressa de l'INSS"*.
- Que l'Ajuntament només va enviar l'escrit amb la proposta d'acord als seus treballadors fixos, i que ho va fer en atenció a la condició de persones interessades i en aplicació d'allò previst als articles 58 i 59 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC).
- Que les comunicacions de dades efectuades com a conseqüència de l'enviament d'aquells escrits estarien emparades en allò previst a l'article 2.2. del Reial decret 1720/2009, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD), per la qual cosa no era necessari el consentiment previ dels interessats.

Tercer.- En data 10/10/2012 la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar procediment sancionador contra l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons per una presumpta infracció greu prevista a l'article 44.3.k) en relació amb l'article 11, tots dos de la LOPD. Així mateix, va nomenar persona instructora de l'expedient a la funcionària de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, Sra. XXX. Aquest acord d'inici, juntament amb el plec de càrrecs, es va notificar a l'entitat imputada el 19/10/2012.

En el plec de càrrecs es concedia a l'entitat imputada un termini de deu dies hàbils comptadors a partir del dia següent de la notificació per formular al·legacions, presentar documents i proposar la pràctica de proves que considerés convenients per a la defensa dels seus interessos.

Quart.- L'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons va formular al·legacions al plec de càrrecs mitjançant escrit de 31/10/2012.

Cinquè.- En data 07/12/2012 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 Sant Llorenç d'Hortons havia incorregut en una infracció greu prevista a l'article 44.3.k) en relació amb l'article 11, tots dos de la LOPD. Aquesta proposta de resolució fou notificada en data 18/12/2012, i es concedia un termini de 10 dies per formular al·legacions.

Aquest termini s'ha superat amb escreix 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

Únic.- A principis de l'any 2012, l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons va notificar a totes les persones que hi prestaven servei en règim de personal funcionari i laboral fix una proposta d'acord, pres en Junta de govern en data 19/12/2011, relatiu a l'actualització de les assegurances de vida i accident del personal laboral fix i funcionari de l'Ajuntament, contractades per aquest amb l'entitat "Entitat A" des de l'any 2002. Els punts Primer i Segon de l'acord contenien la relació dels treballadors assegurats en aquell moment, segons es tractés de l'assegurança de vida (punt Primer), o bé de l'assegurança d'accident (punt Segon). En totes dues llistes apareixia el nom i cognoms de la persona aquí denunciante, i al costat seu figurava l'expressió "BAIXA", indicativa de la decisió de l'Ajuntament de donar-lo de baixa com a assegurat d'aquestes pòlisses d'assegurança. La comunicació d'aquesta informació del denunciante als altres treballadors fixos es va efectuar sense el seu consentiment.

Fonaments de Dret

Primer.- És d'aplicació al present procediment el previst 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^a 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.

Segon.- L'entitat imputada no ha formulat al·legacions davant la proposta de resolució, però sí ho va fer davant el plec de càrrecs. 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 el plec de càrrecs.

2.1.- Sobre l'aplicació del supòsit previst a l'article 2.2 del RLOPD

En l'escrit d'al·legacions al plec de càrrecs l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons manifestava, en essència, que la comunicació que efectuà de la proposta d'acord entre els treballadors de l'Ajuntament, on figuraven dades personals de, entre d'altres, la persona aquí denunciante, estaria emparada per allò previst a l'article 2.2 del RLOPD, i per tant, la comunicació efectuada no requeria disposar del consentiment de les persones afectades. Afegia que *"només volia actualitzar el fitxer relatiu a l'assegurança de vida col·lectiu i es va limitar només a notificar dit acord als treballadors/es de l'Ajuntament, donat que s'havia actualitzat dit fitxer"*, i també que en aquest fitxer de l'Ajuntament *"només hi figura el nom i cognoms dels treballadors/es"*.

Les al·legacions formulades per l'entitat imputada, consistents en què en l'actuació imputada s'hauria actuat a l'empara de l'art. 2.2 del RLOPD, no poden tenir favorable acollida, i això pels motius que s'exposen a continuació.

L'article 2.2 del RLOPD estableix el següent:

"Aquest reglament no serà aplicable (...) als fitxers que es limitin a incorporar les dades de les persones físiques que presten els seus serveis en aquelles, consistents únicament en el seu nom i cognoms, les funcions o llocs ocupats, així com l'adreça postal o electrònica, telèfon i número de fax professionals."

Aquest precepte fa referència a un supòsit concret com són els anomenats fitxers de "directoris d'empresa", respecte dels quals el Reglament que desenvolupa la LOPD ha previst amb caràcter excepcional la seva no aplicació. Aquests tipus de fitxers tenen per única finalitat disposar de les dades de contacte de les persones que presten serveis en una organització. Per això aquest supòsit cal entendre'l referit exclusivament a les dades personals que el propi article enumera en una llista tancada (nom i cognoms, funcions o llocs ocupats, etc), ja que són les dades que es consideren necessàries per contactar amb una persona que actua en representació d'una persona jurídica. Una interpretació diferent a la descrita contradiria els principis i garanties previstes a la LOPD, respecte de la qual el seu Reglament de desenvolupament, no pot contradir.

Doncs bé, en el cas present és suficient fer notar que entre les dades personals de contacte que s'esmenten a l'art. 2.2 del RLOPD no hi figura la dada referent a la situació de *baixa* d'un treballador d'una assegurança de vida o d'accident, que és precisament la dada que, associada a la persona aquí denunciante, fou comunicada a la resta de treballadors fixos de l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons, sense el consentiment de l'afectat. Per la qual cosa, no resulta aplicable l'exempció continguda en l'article 2.2. del RLOPD i, en conseqüència, el RLOPD i la LOPD resulten de plena aplicació al cas concret, i particularment i pel que ara interessa, l'article 11 de la LOPD.

Al respecte, l'article 11 de la LOPD assenyala que la comunicació de dades requereix el consentiment previ de les persones afectades, tret que concorri algun dels supòsits previstos a l'art. 11.2 de la LOPD per als quals no és necessari el consentiment esmentat. Doncs bé, en el present cas no concorre cap dels supòsits previstos a l'art. 11.2 de la LOPD, i en particular, no es dona el supòsit de l'art. 11.2.a) de la LOPD, atès que no existeix cap norma amb rang de llei que habiliti la comunicació de dades relativa a la baixa de la persona denunciante en les pòlisses d'assegurança esmentades.

De conformitat amb el que s'ha exposat, aquesta al·legació no pot reeixir.

2.2.- Sobre la menció dels articles 58 i 59 de la LRJPAC

En el punt segon de les consideracions jurídiques de l'escrit d'al·legacions formulades davant el plec de càrrecs, l'Ajuntament feia referència als articles 58 i 59 de la LRJPAC: *"pel que fa al motiu d'enviament de la carta a dits treballadors/es no és cap altra que donar compliment a allò que disposa l'article 58 i 59 de la LRJPAC-PAC, en relació a la notificació i al pràctica de la notificació als interessats, és a dir, es va donar trasllat de dit acord als interessats per al seu coneixement"*. Davant aquesta afirmació, es fa necessari efectuar les consideracions següents.

Els destinataris de l'escrit de data 29/12/2011, emès pel secretari interventor d'aquest Ajuntament, van ser tots els treballadors que figuraven en els punts primer i segon de la proposta d'acord que acompanyava aquell escrit, als quals se'ls comunicava que l'acte era definitiu en la via administrativa, i se'ls informava dels recursos que eren procedents, així com l'òrgan davant el qual s'havien de presentar i el termini per a interposar-los, d'acord amb allò previst a l'article 58.2 de la LRJPAC.

La proposta d'acord de la Junta de Govern de l'Ajuntament constitueix un acte administratiu que afecta diferents persones, és a dir, que té una pluralitat de destinataris, si bé determinats *a priori*. Ara bé, la condició de persona interessada que es reconeix a cadascuna de les persones afectades (art. 31 LRJPAC) ho és respecte de la informació que li concerneix (en el cas present, la relacionada amb el reconeixement i/o manteniment de la condició d'assegurat), i no respecte de la informació concernent a terceres persones.

La notificació així efectuada de la proposta d'acord a tots els treballadors fixos de l'Ajuntament tampoc no pot entendre's emparada per l'article 58 de la LRJPAC (en relació amb allò previst a l'article 11.2.a LOPD), ja que aquest precepte preveu que: *"S'han de notificar als interessats les resolucions i els actes administratius que afectin els seus drets i interessos, en els termes que preveu l'article següent"*, mentre que en aquest cas els treballadors fixos van tenir accés a informació referent a terceres persones (entre elles la relativa a la persona denunciante), tot i que aquesta informació no afectava els seus drets ni interessos. Seria indicatiu de la manca d'interès legítim d'aquestes terceres persones a qui se'ls comunicà la decisió que afectava només a l'aquí denunciante, que no se'ls donà la condició d'interessats en la tramitació del recurs de reposició que va interposar aquesta persona contra aquella decisió de l'Ajuntament.

Per tant, aquest al·legació no pot reeixir.

Tercer.- Respecte al fet descrit al punt únic de l'apartat de fets provats, l'article 44.3.k) de la LOPD, en la seva redacció donada per la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, tipifica com a infracció de caràcter greu:

"La comunicació o cessió de les dades de caràcter personal sense comptar amb legitimació per a això en els termes que preveuen aquesta Llei i les seves disposicions reglamentàries de desplegament, llevat que aquesta sigui constitutiva d'infracció molt greu."

En relació amb aquest tipus infractor l'article 11 de la LOPD regula la comunicació de dades i determina al respecte que:

- "1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.
2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:
a) Quan la cessió està autoritzada en una llei.(...)"*

Doncs bé, com assenyalava la persona instructora en la proposta de resolució, durant la tramitació d'aquest procediment ha quedat acreditat que l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons va notificar a diversos treballadors d'aquesta corporació un escrit emès en data 29/12/2011 pel seu secretari interventor, que contenia una proposta d'acord pres en Junta de Govern de data 19/12/2011, relatiu a l'actualització de les assegurances de vida i accident del personal laboral fix i funcionari de l'Ajuntament. Els punts Primer i Segon de l'acord contenien la relació dels treballadors assegurats, segons es tractés de l'assegurança de vida (punt Primer), o bé de l'assegurança d'accident (punt Segon). En concret hi figurava el nom i cognoms de cadascun d'ells.

En el cas de la persona aquí denunciant, la informació que es va difondre als altres treballadors feia referència a la *baixa* de la relació d'assegurats de les pòlisses d'assegurances de vida i accident de l'Ajuntament. A més, es dona la circumstància afegida que aquesta dada era errònia, o en tot cas es fonamentava en una interpretació jurídica errònia, segons va declarar el mateix Ajuntament posteriorment quan estimà el recurs de reposició que el denunciant va interposar contra la decisió de donar-lo de baixa de l'assegurança, i tal com va reconèixer en l'escrit d'al·legacions al plec de càrrecs, quan en relació amb la notificació de la proposta d'acord assenyalava que: *"el motiu pel qual només es va notificar als treballadors/es i no a "Entitat A", és que el propi ajuntament es va adonar de l'error en l'adopció del dit acord i per això no es va practicar dita notificació"*.

La comunicació, doncs, als altres treballadors fixos de l'Ajuntament de la dada del denunciant relativa a la *baixa* com a assegurat dels contractes d'assegurances de vida col·lectiu i d'accident contractades per l'Ajuntament amb l'entitat privada "Entitat A", sense el seu consentiment ni habilitació legal, va vulnerar el dret a la protecció de dades del denunciant.

D'acord amb el que s'ha exposat, es considera acreditat que l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons ha comès una infracció tipificada com a greu a l'article 44.3.k) en relació amb l'article 11, ambdós de la LOPD.

Quart.- 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.

No obstant, tal com indicava la persona instructora, atès que en el cas present la declaració d'infracció es refereix a un fet aïllat, i que aquesta infracció esgotà els seus efectes en el moment en què va tenir lloc la notificació de la proposta d'acord als treballadors de l'Ajuntament, no es considera procedent efectuar cap requeriment a aquesta entitat.

Fent ús de les facultats que em confereix 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 Sant Llorenç d'Hortons ha comès una infracció greu prevista a l'article 44.3.k) en relació amb l'article 11, tots dos de la LOPD, sense que resulti procedent la imposició de mesures correctores, per les raons assenyalades al fonament de dret quart.

Segon.- Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons.

Tercer.- Comunicar aquesta resolució al Síndic de Greuges, de conformitat amb el que preveu l'Acord Tercer del Conveni de Col·laboració entre el Síndic de Greuges de Catalunya i l'Agència Catalana de Protecció de Dades de data 23 de juny de 2006.

Quart.- Ordenar la publicació de la Resolució al web de l'Autoritat (www.apd.cat), de conformitat amb l'article 17.2 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 116 i següents de la Llei 30/1992 o bé 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 la jurisdicció contenciosa administrativa.

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, 25 de gener de 2013