

RESOLUCIÓ del procediment sancionador núm. PS 56A/2012, referent a l'Ajuntament de Lleida

Antecedents

Primer.- En data 10/11/2011 va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades testimoni literal de la Sentència de data xx/xx/2011 dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu número 1 de Lleida en el procediment abreujat núm. xx/2011, on es posava de manifest un presumpte incompliment de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) per part de l'Ajuntament de Lleida.

En concret, en aquesta Sentència l'òrgan judicial exposava que en el marc del procediment abreujat esmentat l'Ajuntament de Lleida havia tramés al dit Jutjat *"...de manera sorprendente se nos aporta un expediente administrativo (y hemos de entender también que la misma documentación se le aportó previamente a la parte actora) donde constan multitud de datos personales de otras personas que nada tienen que ver con el presente procedimiento, cuyo tratamiento por parte de la Administración pública demandada es –como mínimo– descuidado, cuando no profundamente negligente"*.

L'Autoritat va assignar a aquesta denúncia el número IP 260/2011 i va obrir una fase d'informació prèvia, 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 DT 2^a de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, per tal de comprovar la realitat dels fets i a fi d'obtenir més informació sobre les circumstàncies dels fets i els subjectes responsables.

Segon.- En data 10/10/2012 la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar procediment sancionador contra l'Ajuntament de Lleida en relació amb els fets denunciats a la denúncia número IP 260/2011, així com també en relació amb els fets que s'havien posat de manifest en les denúncies a les quals s'assignà els núm. IP 10/2012 i IP 68/2012, al referir-se totes elles a la comunicació de dades efectuada per l'Ajuntament de Lleida en el marc de procediments judicials amb ocasió de la tramesa al Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 de Lleida d'expedients administratius que contenien dades de persones alienes als processos judicials. Igualment, es 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 17/10/2012.

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.

Tercer.- L'Ajuntament de Lleida va formular al·legacions al plec de càrrecs mitjançant escrit de 26/10/2012, aportant documentació diversa i proposant la pràctica de prova.

Quart.- Mitjançant Resolució de data 27/11/2012 la directora de l'Autoritat va nomenar instructora del procediment sancionador a la funcionària d'aquesta Autoritat Catalana de Protecció de Dades, la senyora XXX, en substitució de la senyora XXX, i va acceptar el càrrec mitjançant Provisió de la mateixa data.

Cinquè.- En relació amb la prova proposada per l'Ajuntament de Lleida, la persona instructora va acordar en data 28/11/2012 la seva denegació per considerar-la improcedent, tal com s'argumenta en el fonament de dret segon, si bé va acordar d'ofici la pràctica de diverses proves. Per mitjà d'ofici de la mateixa data es va notificar l'acord de la instructora, i es va requerir l'Ajuntament per tal que aportés diversa documentació, en compliment de les proves acordades.

Sisè.- En data 21/12/2012 va tenir entrada a l'Autoritat escrit de l'Ajuntament de Lleida, acompanyat de diversa documentació en compliment de la prova acordada per la instructora del procediment.

Setè.- Posteriorment, la persona instructora considerà procedent l'escissió del procediment sancionador en tres procediments diferenciats (PS 56A/2012, PS 56B/2012 i PS 56C/2012), i això en base a la consideració que, tot i tractar-se de procediments derivats de denúncies que guardaven una connexió, entre els fets denunciats en cada cas s'observaven algunes diferències que aconsellaven la seva tramitació separada.

Vuitè.- En data 25/01/2013 i el marc del procediment sancionador número PS 56A/2012 (denúncia núm. IP 260/2011), la instructora va formular proposta de resolució, per la qual proposava que la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades declarés el seu sobreseïment. Aquesta proposta de resolució fou notificada a l'Ajuntament de Lleida en data 30/01/2013, a qui se li concedia un termini de 10 dies per formular al·legacions.

Novè.- En data 11/02/2013 va tenir entrada en el registre d'aquesta Autoritat escrit de l'Ajuntament de Lleida, en el qual formulava al·legacions només en relació amb les propostes de resolució corresponents als procediments sancionadors número PS 56B/2012 i PS 56C/2012, i no respecte al present procediment sancionador PS 56A/2012.

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 2ª de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. De conformitat amb l'article 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.- Tal com s'indica en l'antecedent novè, l'entitat imputada no ha efectuat al·legacions davant la proposta de resolució formulada en el present procediment sancionador, però sí ho va fer davant la corresponent imputació que s'havia efectuat inicialment en 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 aquelles al·legacions.

2.1.- Sobre l'aplicació dels articles 11.2.a) i d) LOPD i 48 LJCA

L'Ajuntament de Lleida al·legava en defensa de la seva actuació que la comunicació de dades que fou objecte d'imputació al punt primer dels fets imputats en el plec de càrrecs no necessitava el consentiment de les persones afectades, ja que la cessió tenia com a destinatari un òrgan judicial, en concret el Jutjat contenciós administratiu núm. 1 de Lleida (en endavant, JCA), i es va efectuar en el marc d'un procés judicial on l'Ajuntament era la part demandada, essent aplicable l'article 11.2.d) de la LOPD. Igualment, manifestava que la cessió de dades estava autoritzada per una llei (art. 11.2.a LOPD), ja que es va portar a terme en compliment del que disposa l'article 48 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció contenciosa administrativa (en endavant, LJCA). I en connexió amb els dos arguments anteriors sostenia l'Ajuntament que és el Jutge *"qui havia de vetllar per la protecció de dades"* i, consegüentment, *"qui havia de filtrar l'expedient"* en el moment de posar-lo de manifest a les parts, en definitiva, *"qui hauria d'haver estat especialment diligent a l'hora de revisar quins dels documents incorporats a l'esmentat expedient tenien relació directa amb l'objecte del recurs interposat"*.

Respecte a aquesta darrera afirmació relativa a la potestat del Jutjat per limitar posteriors accessos a les dades comunicades, és suficient advertir que, sense perjudici de les obligacions que puguin incumbir a l'òrgan judicial en relació amb la normativa de protecció de dades, el cert és que l'Ajuntament és l'òrgan responsable que les dades personals incorporades en el seus fitxers no arribin a coneixement de tercers, excepte en els casos permesos per la LOPD. Així, l'Ajuntament havia de ser conscient, en el moment de traslladar la informació controvertida, que aquesta seria coneguda, no només per les diferents persones funcionàries que hi van tenir accés per les seves funcions al Jutjat –que per sí mateix ja tindria la consideració de tercer–, sinó també per les altres parts del procés.

Pel que fa als motius pels quals l'entitat imputada considerava legítimes les comunicacions efectuades, cal partir del règim jurídic que per a les comunicacions de dades preveu l'article 11 de la LOPD, el qual exigeix com a requisit indispensable per comunicar dades personals el consentiment previ de la persona afectada. Ara bé, el mateix precepte exclou la necessitat d'aquest consentiment si es dóna alguna de les circumstàncies que s'especifiquen al seu apartat segon. Cal doncs analitzar en primer terme l'excepció al consentiment prevista a la lletra d) del citat article 11.2 de la LOPD, atès que la infracció que s'imputava inicialment en el plec de càrrecs es va produir com a conseqüència de la remissió de dades personals a un òrgan judicial. L'esmentat precepte estipula que no serà necessari recavar el consentiment de les persones afectades per cedir les seves dades quan la comunicació tingui com a destinatari els jutges o tribunals.

Al respecte, aquesta Autoritat manté el criteri, expressat ja en nombroses resolucions publicades al web www.apd.cat (a tall d'exemple, Resolució de 13/07/2011 en el PS 19/2011, i Resolució de 07/11/2011 en el PS 35/2011), de considerar que la comunicació de dades relatives a persones alienes al procediment judicial, sense comptar amb el seu consentiment, no queda automàticament validada pel fet que les dites dades tinguin com a destinatari final un òrgan judicial. Per contra, es considera que la citada habilitació legal és vàlida únicament respecte de les dades expressament requerides per l'òrgan judicial, o bé quan les dites

dades aporten informació directament relacionada amb la controvèrsia que es dirimeix en el procés judicial. Així ho ha entès l'Audiència Nacional en la seva Sentència de 26/10/2005, en què es pronuncia en els termes següents:

“(...) dicha excepción al consentimiento del afectado por una cesión de sus datos personales se refiere al supuesto de aquellos datos que se utilizan en un procedimiento judicial cuando han sido requeridos previamente por el Juez en el ejercicio de sus funciones.”

Aquesta línia jurisprudencial ha estat ratificada pel Tribunal Suprem en la seva Sentència de data 17/11/2009, on remarca la interpretació restrictiva que cal fer de l'excepció prevista en aquest apartat d) de l'article 11.2 LOPD, en tractar-se d'una limitació a l'exercici d'un dret fonamental:

“Pues bien, hecha esta precisión, los términos del precepto cuya interpretación se cuestiona (11.2.d de la LOPD en relación a la comunicación de datos al defensor del Poble, ministeri fiscal, jutges i tribunals i el Tribunal de Comptes) dejan poco espacio a la duda en relación con la situación que aquí se plantea, ya que la excepción sólo se predica de comunicaciones de datos con los concretos destinatarios que se indican y en el ejercicio de sus funciones, lo que necesariamente implica una comunicación directa y que la misma se produzca a requerimiento del destinatario en el ejercicio de sus funciones, circunstancias que ha de valorar el responsable del fichero para emitir la correspondiente comunicación de datos al amparo de dicha excepción, que, además y por su propia naturaleza, ha de interpretarse en sentido estricto.”

És cert que, tal com assenyalava l'entitat imputada, el JCA va sol·licitar la remissió de l'expedient administratiu, i fou en base a aquest requeriment que l'Ajuntament en va donar trasllat a l'òrgan judicial. Ara bé, d'acord amb el criteri exposat, aquest requeriment del Jutjat s'havia d'entendre en relació amb els documents incorporats a l'expedient administratiu en el qual s'havia interposat el recurs contenciós administratiu i que per tant guardaven relació directa amb l'objecte d'aquell recurs. En aquest sentit, s'ha pogut constatar que l'expedient requerit pel JCA corresponia a un procediment que s'havia tramitat respecte una determinada persona i que finalitzà amb una resolució, la qual constituïa l'objecte del recurs contenciós administratiu interposat en cada cas i que se substancïa en l'esmentat Jutjat. Així les coses, la inclusió en l'expedient administratiu que s'envià al Jutjat d'uns documents que contenien dades personals referides a persones que no havien estat persones interessades en aquell procediment administratiu concret i que tampoc no eren part en aquell procediment judicial respectiu, i que no guardaven cap relació amb els fets enjudiciats, de cap manera no pot entendre's emparat pel requeriment genèric de remissió de l'expedient formulat per l'òrgan judicial, en relació amb allò previst a l'article 11.2.d) LOPD. Corroboraria aquesta interpretació el mateix pronunciament efectuat pel Jutge en la sentència dictada en el procediment judicial referenciat i que es va aportar davant aquesta Autoritat a mode de denúncia.

En efecte, una cosa és que, atenent a criteris de racionalització i simplificació de l'actuació administrativa, l'entitat imputada pugui dictar, en un sol acte, resolucions que afecten a diversos procediments, i una altra cosa diferent és que aquest organisme pugui comunicar a un tercer –en aquest cas al JCA i, per extensió, a les parts del procediment judicial esmentat i als seus representants- les dades de persones que són alienes al procediment en relació amb

el qual s'ha interposat un recurs contenciós administratiu. I és que la tramitació simultània de diversos procediments no pot alterar el règim de garanties dels procediments administratius, i, en concret i pel que ara interessa, el dret a la protecció de dades d'aquestes terceres persones.

Igualment, i seguint el criteri de la instructora exposat en la proposta, procedeix també desestimar l'al·legació formulada per l'entitat imputada segons la qual la comunicació de dades efectuada al JCA sense el consentiment de les persones afectades disposava d'habilitació legal perquè es va efectuar en virtut del manament previst a l'article 48 de la LJCA. Com s'ha avançat, la invocació d'aquest precepte s'ha de relacionar amb el supòsit previst a l'article 11.2.a) de la LOPD, el qual estableix que en el cas de cessions o comunicacions de dades el consentiment de la persona afectada no serà necessari quan la cessió està autoritzada per una llei.

L'article 48 de la LJCA preveu certament que l'Administració ha de remetre l'expedient administratiu *complet* a l'òrgan judicial que el sol·liciti en el marc d'un procediment judicial, com segueix:

- "1. El Secretario judicial, al acordar lo previsto en el apartado 1 del artículo anterior, o mediante diligencia si la publicación no fuere necesaria, requerirá a la Administración que le remita el expediente administrativo, ordenándole que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49. El expediente se reclamará al órgano autor de la disposición o acto impugnado o a aquél al que se impute la inactividad o vía de hecho. Se hará siempre una copia autenticada de los expedientes tramitados en grados o fases anteriores, antes de devolverlos a su oficina de procedencia.*
- 2. No se reclamará el expediente en el caso del apartado 2 del artículo anterior, sin perjuicio de la facultad otorgada por el apartado 5 de este artículo 48.*
- 3. El expediente deberá ser remitido en el plazo improrrogable de veinte días, a contar desde que la comunicación judicial tenga entrada en el registro general del órgano requerido. La entrada se pondrá en conocimiento del órgano jurisdiccional.*
- 4. El expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe. Si el expediente fuera reclamado por diversos Juzgados o Tribunales, la Administración enviará copias autenticadas del original o de la copia que conserve (...).*

Ara bé, la comunicació de dades efectuada no pot entendre's emparada per l'article 48 de la LJCA, i això perquè, a banda de tenir en compte el criteri que s'ha exposat abans en abordar l'al·legació relativa a l'art. 11.2.d) de la LOPD, cal fer una lectura integradora de les previsions de la LJCA –i en el cas present, del seu art. 48–, amb el dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal. En aquest sentit, cal tenir en compte que la finalitat perseguida pel legislador en preveure expressament a l'article 48.4 de la LJCA la remissió de l'expedient administratiu *complet* és controlar l'adequació a dret de l'actuació administrativa objecte de revisió judicial –en el cas de l'òrgan judicial– així com garantir l'exercici del dret de defensa –en el cas de les parts processals–. Doncs bé, tal finalitat s'aconsegueix igualment si, per tal de garantir el dret fonamental a la protecció de dades, en la confecció de l'expedient administratiu que es remet a l'òrgan judicial s'inclouen només aquelles dades personals que

figuren als documents que en puritat formen part de l'expedient administratiu, que són únicament aquells corresponents al procediment administratiu respecte al qual s'ha interposat el recurs contenciós. Dit d'una altra manera, l'expedient administratiu que s'havia de remetre al Jutjat era el conjunt ordenat de documents i actuacions que van servir d'antecedent i/o fonament a la resolució d'aquell procediment en el qual s'interposà el recurs, sense que aquests documents inclosos a l'expedient remès al Jutjat haguessin d'incloure dades personals relatives a altres procediments administratius.

I, per al cas hipotètic que en aquell procediment administratiu s'hagués dictat algun acte que afectava a d'altres procediments administratius i que en conseqüència incloïa dades personals d'interessats en aquests altres procediments, en la tramesa de l'expedient a l'òrgan judicial s'havien d'excloure aquestes altres dades. En no fer-ho, la comunicació de dades personals al JCA, i al seu torn a les parts del procediment judicial, sense el consentiment previ de les persones afectades i sense la concurrència d'habilitació legal, es considera il·legítima i, per tant, vulneradora de la normativa de protecció de dades.

2.2.- Sobre la comunicació prèvia a l'efectuada per l'Ajuntament

No obstant el que s'ha assenyalat en l'apartat anterior, en l'escrit d'al·legacions davant el plec de càrrecs l'Ajuntament de Lleida va formular una darrera al·legació que, pels motius que tot seguit s'indicaran -i seguint el criteri que la instructora exposà en la proposta-, es considera procedent la retirada de la imputació que inicialment s'efectuà en el plec de càrrecs sobre els fets aquí referits, i, en conseqüència, declarar el sobreseïment.

L'Ajuntament al·legà que les dades personals que va comunicar al JCA i a la part actora amb la remissió de l'expedient al Jutjat en el procediment contenciós administratiu núm. xx/2011, ja havien estat prèviament aportades per la part actora al referit procés judicial, junt amb l'escrit d'interposició del recurs contenciós administratiu. En resum, sostenia l'Ajuntament que no hauria dut a terme la revelació de dades personals imputada, atès que, amb caràcter previ a la remissió de l'expedient al Jutjat, tant l'òrgan judicial com la part actora ja disposaven d'aquelles dades personals, perquè s'havien aportat amb la documentació que acompanyava la demanda.

Certament, tal com feia notar la instructora en la proposta, els fets al·legats per l'Ajuntament consten acreditats amb les proves practicades, si bé cal posar de manifest que les dades personals incloses en la documentació presentada al Jutjat per la part actora tenien el seu origen en el propi Ajuntament de Lleida. En concret, de la documentació aportada en fase de prova es desprèn que en data xx/01/2010 la Guàrdia Urbana d'aquest Ajuntament va obrir les diligències policials núm. xxxxx/2010, les quals feien referència a diverses denúncies que havien estat formulades per diverses persones per danys que havien patit en diferents espais públics de la ciutat de Lleida com a conseqüència d'una forta ventada que afectà el mobiliari públic de la ciutat. La Guàrdia Urbana va trametre aquestes diligències al llavors Jutjat de guàrdia de la ciutat -el Jutjat d'Instrucció núm. 3 de Lleida-, les quals van donar lloc a la substanciació del procés de faltes núm. xx/2010 que finalitzà amb Interlocutòria de sobreseïment provisional, i això va permetre l'accés a aquesta informació a les persones interessades en aquell procés, entre elles, la que posteriorment va interposar el recurs

contenciós administratiu que se substancià en el JCA amb el núm. xx/2011, el qual recurs anava acompanyat de les diligències policials esmentades.

Així les coses, tal com proposava la instructora, es considera improcedent mantenir la imputació relativa a la comunicació de dades per part de l'Ajuntament de Lleida al JCA i a la part actora en el marc del recurs núm. xx/2011 (fet imputat primer del plec de càrrecs), atès que les dades personals de tercers, incloses per l'Ajuntament en l'expedient remès al Jutjat, ja eren conegudes tant per aquest òrgan judicial com per la part actora.

Malgrat això, no es pot deixar de fer una advertència relativa a un tractament de dades personals dut a terme per l'Ajuntament en el marc de les diligències policials abans ressenyades. Així, consta en aquells documents que la policia local de Lleida va incloure en aquelles diligències el resultat d'haver comprovat els possibles antecedents penals d'aquelles terceres persones que havien formulat denúncies per haver patit danys a conseqüència de la forta ventada. A aquest respecte, estem davant d'un tractament de dades personals efectuat amb molta anterioritat als fets aquí imputats i que és aliè a l'objecte del present procediment, circumstància aquesta última que impedeix declarar aquí l'eventual infracció en què es podria haver incorregut, respecte la qual a més s'haurien extingit les responsabilitats administratives pels efectes de la prescripció, i al seu torn no resulta possible tampoc requerir l'adopció de mesures correctores. En qualsevol cas, es fa necessari advertir que no sembla pogués existir cap circumstància que legitimés l'accés a una informació de tipologia tan sensible, com és el cas dels possibles antecedents penals, amb motiu d'unes actuacions que s'emmarcaven en l'eventual responsabilitat patrimonial administrativa per danys causats pel mobiliari urbà a causa d'una forta ventada.

Tercer.- Per les raons que s'han exposat en el fonament de dret segon, i en concret en el punt 2.2, es considera que és d'aplicació aquí la solució prevista a l'article 20.1 del Decret 278/1993, el qual determina que és procedent el sobreseïment del procediment sancionador, entre d'altres: *"a) Quan els fets no són constitutius d'infracció administrativa"*.

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 el sobreseïment del present procediment sancionador, relatiu a l'Ajuntament de Lleida.

Segon.- Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de Lleida.

Tercer.- 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

Carrer de la Llacuna, 166, 7a. Planta
08018 Barcelona

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, 22 de febrer de 2013