

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

RESOLUCIÓ D'ARXIU de la Informació Prèvia núm. 225/2013, referent a l'Ajuntament de Pallejà.

Antecedents

Primer.- En data 30/12/2013 va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una persona pel qual formulava denúncia contra l'Ajuntament de Pallejà, 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 el seu escrit la persona denunciant exposava, per una banda, que persones adscrites als Serveis Socials de l'Ajuntament de Pallejà haurien fet una declaració davant la Policia Local d'aquest municipi, mitjançant la qual es donaria a conèixer informació social, de salut i familiar referent a determinades persones de la seva família (entre elles, la pròpia persona denunciant i dos menors d'edat). I afegia la persona denunciant que aquesta declaració davant la Policia Local s'hauria efectuat sense "*autorización del juez para extraer esta información*".

D'altra banda, la persona denunciant es queixava que l'Ajuntament hauria extraviat determinada documentació, en concret, informes de serveis socials relatius a membres de la seva família. Al respecte exposava que el Consistori, atenent una sol·licitud presentada per la seva esposa el dia xx/04/2013 (amb núm. de registre d'entrada a l'Ajuntament xxx), hauria remès per correu aquesta documentació, la qual no va arribar mai a mans del seu destinatari.

La persona denunciant aportava diversa documentació relativa als fets denunciats, entre ella la següent:

- Còpia d'un full, que sembla ser el primer d'un document més extens, intitulat "*Informe Social*". Segons consta en aquest full, el dit informe havia estat emès per professionals de l'Àrea de Serveis a les Persones de l'Ajuntament de Pallejà, sent el motiu de la seva emissió "*Donar a conèixer la situació de la Sra. XXX (sogra de la persona denunciant) per tal de demanar mesures de protecció per a ella*". El que sembla el primer full de l'informe en qüestió té estampat un segell de la Policia Local de Pallejà, sense que hi consti però la data en què s'hauria emès.

- Còpia d'una instància presentada davant l'Ajuntament de Pallejà el dia xx/04/2013, signada per l'esposa de la persona denunciant, en la que se sol·licita a l'Ajuntament l'entrega de determinats informes relatius a la seva persona i als seus fills.

Segon.- L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (IP 225/2013), 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 2^a 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.

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

En el si d'aquesta fase d'informació, per mitjà d'ofici de data 16/01/2014, es va requerir l'entitat denunciada per tal que informés sobre determinades qüestions relacionades amb els fets denunciats.

L'Ajuntament de Pallejà va respondre l'anterior requeriment a través d'escrit de data 24/02/2014, pel qual s'exposava, entre d'altres, el següent:

- Que *"l'informe dels Serveis Socials municipals es va emetre a petició de la Policia Local, tal com resta justificat en el document policial còpia adverada del qual s'adjunta corresponent a les Diligències policials número: xxx/2011. De la lectura del mateix document es desprenen els motius pels quals es va emetre, i que el document policial adjuntant l'informe emès pels Serveis Social municipals, va ser enviat al Jutjat d'Instrucció de Guàrdia de Sant Feliu de Llobregat, i còpies del mateix a dues instàncies que són els Mossos d'Esquadra de Sant Vicenç dels Horts i, per conducte d'aquests, al Ministeri Fiscal"*
- Que, *"en relació a la presumpta pèrdua de la documentació que l'Ajuntament hauria remès a l'esposa de la persona denunciant, indicar-vos:*
 - a) *Que la tramesa de la documentació es va realitzar per correu ordinari sense acusament de recepció.*
 - b) *No es té constància de l'efectiu lliurament de la documentació atès que la tramesa es va realitzar per correu ordinari, però tampoc ha estat retornada la documentació per part del Servei de Correus. No es disposa, en conseqüència, acreditació documental ni del lliurament ni de la devolució".*
 - c) *No es disposa de cap element de judici que faci presumir que la documentació enviada no arribés a la persona destinatària."*

L'entitat requerida aportava amb el seu escrit documentació diversa, entre la qual cal destacar:

1. Còpia de les Diligències núm. xxx/2011 aixecades per la Policia Local de Pallejà, adreçades al Jutjat d'Instrucció en funcions de Guàrdia de Sant Feliu de Llobregat, i amb còpia al Ministeri Fiscal i Mossos d'Esquadra USC Sant Vicenç dels Horts. Aquestes diligències policials incorporen els següents documents:

- a) *"Minuta Policial sense detinguts"* amb data d'inici 11/03/2011 i data de finalització de 14/03/2011.
- b) Informe social emès pel Serveis Socials de l'Ajuntament el 14/03/2011. La primera pàgina d'aquest document coincideix amb l'aportada per la persona denunciant. Els tres fulls dels que consta el document complert tenen estampat el segell de la Policia Local de Pallejà.

2. Còpia de l'ofici de data xx/07/2013, amb segell de sortida de l'Ajuntament de data xx/07/2013, mitjançant el qual es donava resposta a la petició formulada davant l'Ajuntament el dia xx/03/2013 per l'esposa de la persona aquí denunciant; així com de la documentació que s'acompanyava.

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

Tercer.- També en el marc de la informació prèvia, es va comprovar que l'Ajuntament de Pallejà és responsable dels fitxers "XISSAP (*Xarxa d'Informació dels Serveis Socials d'Atenció Primària*)" i "Gespol", que tenen com a finalitat, respectivament, la "*gestió integrada via web de la informació dels serveis socials d'Atenció primària municipal*" i la "*Gestió Policial*". Ambdós fitxers es troben inscrits al Registre de Protecció de Dades de Catalunya, dependent d'aquesta Autoritat.

Fonaments de Dret

Primer.- D'acord amb el previst a l'article 2 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, en relació amb l'article 5 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, i l'article 15 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, és competent per dictar aquesta Resolució la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Segon.- A partir del relat de fets que s'ha exposat a l'apartat d'antecedents, cal analitzar els fets denunciats. Així, primerament s'abordarà allò referent a l'elaboració i posterior remissió a la Policia Local d'un informe per part dels Serveis Socials de l'Ajuntament; i, seguidament, la qüestió relativa a la presumpta pèrdua de la documentació que l'Ajuntament va remetre a un familiar de la persona denunciant.

2.1.- En relació amb l'elaboració i posterior remissió a la Policia Local d'un informe elaborat pels Serveis Socials de l'Ajuntament.

Tal i com es recull als antecedents, la persona denunciant exposava que els Serveis Socials de l'Ajuntament de Pallejà haurien fet una declaració davant la Policia Local d'aquest municipi, mitjançant la qual s'hauria donat a conèixer informació social, de salut i familiar referent a determinades persones de la seva família (entre elles, la pròpia persona denunciant i dos menors d'edat).

En relació amb la queixa de la persona denunciant, l'Ajuntament admet l'elaboració d'un informe per part dels Serveis Socials, així com el seu lliurament a la Policia Local, però destaca que, precisament, aquest informe es va fer per atendre una petició del citat cos policial.

L'article 1.4 de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat, assenyalava que "*el manteniment de la seguretat pública l'han d'exercir les diferents administracions públiques a través de les forces i cossos de seguretat*", entre les quals s'inclouen, segons l'article 2.c) de la mateixa llei, "*els cossos de policia dependents de les corporacions locals*".

Per la seva banda, l'article 11 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, disposa que:

"Corresponen a les policies locals, en llur àmbit d'actuació, les funcions següents:

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

(...)

e) *Exercir de policia judicial, d'acord amb l'article 12 i amb la normativa vigent. (...)*"

Conforme al que disposa l'article 549.1 de la Llei orgànica del Poder Judicial, "corresponen específicament a les unitats de policia judicial les funcions següents:

a) *Esbrinar sobre els responsables i les circumstàncies dels fets delictius i la detenció dels primers, i donar-ne compte seguidament a l'autoritat judicial i fiscal, de conformitat amb el que disposen les lleis.*

b) *Auxiliar l'autoritat judicial i fiscal en totes les actuacions que hagi de fer fora de la seva seu i requereixin la presència policial.*

c) *Realitzar materialment les actuacions que exigeixin l'exercici de la coerció ordenades per l'autoritat judicial o fiscal.*

d) *Garantir el compliment de les ordres i resolucions de l'autoritat judicial o fiscal.*

e) *Qualssevol altres de la mateixa naturalesa en què sigui necessària la seva cooperació o auxili ordenades per l'autoritat judicial o fiscal".*

I en relació amb aquest precepte, l'article 2 del Reial decret 769/1987, de 19 de juny, sobre regulació de la policia judicial, estableix que "els membres de les forces i cossos de seguretat, en les seves funcions de policia judicial, han de desenvolupar les comeses que expressa l'article 1, a requeriment de l'autoritat judicial, del Ministeri Fiscal o dels seus superiors policials, o per iniciativa pròpia a través d'aquests últims, en els termes que preveuen els articles següents". En aquest mateix sentit, afegeix l'article 4 del citat Reial decret que "tots els components de les forces i cossos de seguretat, sigui quina en sigui la naturalesa i dependència, han de practicar per iniciativa pròpia i segons les atribucions respectives, les primeres diligències de prevenció i assegurament així que tinguin notícia de la perpetració del fet presumptament delictiu, i han d'ocupar i custodiar els objectes que provinquin del delicte o estiguin relacionats amb la seva execució; n'han de donar compte en els termes legals a l'autoritat judicial o fiscal, directament o a través de les unitats orgàniques de la policia judicial".

I en consonància amb l'anterior, l'article 12.1 de la Llei 16/1991, disposa que

"Les funcions de policia judicial a què es refereix l'article 11.e) són les següents:

a) *Auxiliar els jutges, els tribunals i el ministeri fiscal en la investigació dels delictes i en el descobriment i la detenció dels delinqüents, quan siguin requerides a fer-ho.*

b) *Practicar, per iniciativa pròpia o a requeriment de l'autoritat judicial, del ministeri fiscal o dels superiors jeràrquics, les primeres diligències de prevenció i de custòdia de detinguts i la prevenció i la custòdia dels objectes provinents d'un delicte o relacionats amb l'execució d'aquest, de les quals actuacions s'ha de donar compte, en els terminis establerts legalment, a l'autoritat judicial o al ministeri fiscal, d'acord amb la normativa vigent".*

Assentada doncs la condició de cos i força de seguretat de l'Estat que tenen les Polícies Locals, així com la possibilitat, reconeguda per l'ordenament, d'efectuar per pròpia iniciativa determinades actuacions d'investigació i assegurament en relació a fets presumptament delictius, cal centrar la qüestió en la recollida i tractament de dades personals per part d'aquest cos policial.

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

La normativa de protecció de dades habilita expressament la recollida i el tractament per a finalitats policials de dades personals per part de les Forces i Cossos de Seguretat sense el consentiment dels titulars de les dades, sempre i quan es limiti a aquells supòsits i per a aquelles categories de dades que siguin necessàries per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals. Així, l'article 22.2 de la LOPD estableix el següent:

“La recollida i el tractament per a finalitats policials de dades de caràcter personal per les Forces i els Cossos de Seguretat sense el consentiment de les persones afectades estan limitats a aquells supòsits i aquelles categories de dades que siguin necessaris per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals, i han de ser emmagatzemades en fitxers específics establerts a aquest efecte, que s'han de classificar per categories en funció del grau de fiabilitat.”

En el cas que ens ocupa, en què l'informe de Serveis Socials controvertit incloïa dades relatives a la salut (dades que tenen la consideració d'especialment protegides, d'acord amb el que disposa l'article 7.3 de la LOPD), també haurà d'estar-se a allò que preveu l'apartat 3 del citat article 22 de la LOPD:

“La recollida i el tractament per les Forces i els Cossos de Seguretat de les dades a què fan referència els apartats 2 i 3 de l'article 7 es poden fer exclusivament en els supòsits en què sigui absolutament necessari per a les finalitats d'una investigació concreta, sens perjudici del control de legalitat de l'actuació administrativa o de l'obligació de resoldre les pretensions formulades, si s'escau, pels interessats que corresponen als òrgans jurisdiccionals”.

En relació amb el cas present, cal evidenciar que l'elaboració de l'informe per part dels Serveis Socials de l'Ajuntament, i la seva posterior entrega a la Policia Local, es va realitzar en atenció a una petició d'aquest cos policial, segons ha afirmat l'Ajuntament i efectivament es desprèn dels documents que consten en aquestes actuacions. Aquesta petició s'havia efectuat en el context d'unes diligències policials que s'iniciaren arran d'uns fets que van requerir la presència de la Policia Local del municipi. Així, segons consta a la documentació aportada a les presents actuacions, en els fets investigats per la Policia Local hi estaven involucrades diverses persones d'una família (família directa i per afinitat de la persona denunciant), i estaven relacionats directament amb una problemàtica que ja havia estat objecte de seguiment des de feia temps per part dels Serveis Socials.

De l'anterior es desprèn que la petició d'informació de la Policia Local als Serveis Socials estava justificada i es va circumscriure als fets objecte de la investigació (i que motivaren l'aixecament de les diligències policials abans referides). Així mateix, la informació resultava necessària per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals.

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

En relació a les dades especialment protegides (dades de salut) que consten a l'informe de Serveis Socials, cal palesar que aquelles es limiten a recollir el grau i tipus de dependència reconeguda a dos membres de la família de la persona denunciant –la seva dona i la seva sogra-. Aquestes dades es considera que eren absolutament necessàries per als fins de la investigació d'uns fets que podrien ser constitutius de delictes o falta, tenint en compte que el conflicte que va requerir la presència policial (i que motivà l'aixecament de les diligències policials referides, les quals foren remeses al Jutjat d'Instrucció, al Ministeri Fiscal i als Mossos d'Esquadra) tenia el seu origen en la pretensió de l'esposa de la persona denunciant en fer-se càrrec de la seva mare, en contra del parer d'altres familiars.

D'altra banda, l'article 22 de la LOPD s'ha de posar en relació amb l'article 4 de la mateixa norma, de tal forma que l'accés a les dades personals per part de la Policia Local compleixi el principi de proporcionalitat, és a dir, que només s'accedeixi a les dades que siguin adequades, pertinents i que no siguin excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'hagin obtingut.

Doncs bé, de la documentació que consta a les actuacions, es col·legeix que les dades facilitades pels Serveis Socials a la Policia Local eren ajustades i estaven íntimament relacionades amb els fets que van motivar la petició de l'informe. En aquest sentit, en relació al fet denunciat relatiu a que s'havia revelat informació de "*dos menors de edat*", cal dir que en l'informe en qüestió només es recullen de forma absolutament tangencial i circumstancial dades relatives a un menor d'edat, dades que, a més, no tenen la consideració d'especialment protegides.

Així doncs, i d'acord amb el que s'ha exposat, es considera que l'accés per part de la Policia Local de Pallegà a les dades facilitades pels Serveis Socials de l'Ajuntament, no vulnerava la normativa de protecció de dades, atès que les dites dades foren recollides i tractades per part del citat cos policial en el si d'una investigació concreta i determinada, respectant-se en tot cas el principi de proporcionalitat de les dades consagrat a l'article 4 de la LOPD.

2.2.- En relació amb la presumpta pèrdua de documentació.

A aquest respecte, la persona denunciant manifestava que l'Ajuntament hauria extraviat determinada documentació, en concret, informes de serveis socials relatius a membres de la seva família, ja que els documents que el Consistori havia enviat mai van arribar a mans del destinatari.

En les actuacions consta acreditat, per una banda, la petició de documentació efectuada per l'esposa de la persona denunciant davant l'Ajuntament el dia xx/04/2013; i, d'altra banda, que l'Ajuntament va dirigir a la persona interessada un escrit (amb data de registre de sortida de l'Ajuntament el xx/07/2013) donant resposta a l'anterior petició.

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

Com s'ha dit, la persona aquí denunciant afirma que l'escrit de l'Ajuntament mai va arribar a mans del destinatari, però el cert és que no hi ha cap element que recolzi aquesta afirmació. Per contra, l'Ajuntament afirma que es va enviar la documentació, i així consta al registre de sortida; a més, també cal assenyalar que l'Ajuntament manifesta que l'enviament mai fou retornat al remitent per part del Servei de Correus, cosa que el porta a presumir que va arribar al seu destí.

Aquesta divergència obliga a analitzar si l'enviament per correu ordinari –i no per correu certificat o qualsevol altra mitjà equivalent- de documentació que conté dades especialment protegides, com és el cas, és conforme a la normativa de protecció de dades.

L'article 9 de la LOPD consagra el principi de seguretat de les dades establint que el responsable del fitxer ha d'adoptar les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu necessàries que garanteixin la seguretat de les dades de caràcter personal i n'evitin l'alteració, la pèrdua, el tractament o l'accés no autoritzat. Aquestes mesures de seguretat han estat desenvolupades en el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD, ja que la documentació remesa contenia dades especialment protegides), i en concret, pel seu Títol VIII. Així, respecte als fitxers i tractaments no automatitzats i mesures de nivell alt (nivell exigible en el present cas d'acord amb l'article 88.3.a del RLOPD), l'article 114 del RLOPD, pel que fa al trasllat de documentació estableix el següent:

“Sempre que es procedeixi al trasllat físic de la documentació que conté un fitxer, s'han d'adoptar mesures dirigides a impedir l'accés a la informació objecte de trasllat o la seva manipulació.”

Com s'ha dit, correspon dirimir si l'enviament de la documentació mitjançant correu ordinari estableix les garanties necessàries per evitar la manipulació o l'accés indegut a la informació a la qual es refereix el precepte abans transcrit, per la qual cosa és procedent la remissió a la legislació sectorial.

A aquest respecte, és oportú assenyalar que l'article 7 del RD 1829/1999, de 3 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament pel qual es regula la prestació dels serveis postals, en desplegament de l'establert a la Llei 24/1998, de 13 de juliol, del servei postal universal i de liberalització dels serveis postals, disposa:

“Article 7. Inviolabilitat dels enviaments postals.

Els enviaments postals són inviolables. Violació és, en tot cas, la detenció arbitrària o contra dret de l'enviament, el curs anormal intencionat, l'obertura, la sostracció, la destrucció, la retenció indeguda o ocultació i, en general, qualsevol acte d'infidelitat en la custòdia.”

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

Així les coses, es considera que la utilització del correu ordinari per enviar documentació que conté dades personals relatives a la salut s'adequa a la mesura de seguretat prevista a l'article 114 RLOPD, d'acord amb el que es desprèn dels preceptes abans transcrits, atesa la inviolabilitat de l'enviament postal, de manera que es garanteix que ningú no pugui accedir al seu contingut durant el trasllat de l'enviament, fins que arriba a la persona destinatària. Atès l'anterior, no es pot imputar a l'Ajuntament la infracció tipificada a l'article 44.3.h) de la LOPD, relativa a la vulneració del principi de seguretat de les dades. A més, respecte la manifestació de la persona denunciant en el sentit que la documentació s'hauria extraviat, tal afirmació no s'ha pogut corroborar per cap element, ni tan sols a nivell indiciari. Així les coses, resulta aplicable el principi de presumpció d'innocència previst a l'article 137 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC), atès que no existeixen indicis que permetin imputar la comissió del fet concret denunciat que aquí s'analitza.

Dit això, no està de més recomanar a l'Ajuntament que en casos com aquest en què s'efectuï un enviament en què la documentació tramesa contingui dades especialment protegides, valori la possibilitat d'entregar la documentació en mà en les oficines municipals, o d'efectuar l'enviament mitjançant correu certificat, mètode amb el qual, a més, quedaria constància de la seva entrega.

Tercer.- De conformitat amb tot el que s'ha exposat en el fonament de dret segon, i atès que no ha resultat acreditada durant la present informació prèvia l'existència d'indicis racionals que permetin imputar cap fet que pogués ser constitutiu d'alguna de les infraccions previstes a la LOPD, procedeix acordar l'arxiu de les presents actuacions.

L'article 10.2 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, preveu que "(...) no es formularà plec de càrrecs i s'ordenarà el sobreseïment de l'expedient i l'arxiu de les actuacions quan de les diligències i de les proves practicades, en resulti acreditada la inexistència d'infracció o responsabilitat. Aquesta resolució es notificarà als interessats". I l'art. 20.1) del mateix Decret determina que procedeix el sobreseïment: "a) Quan els fets no són constitutius d'infracció administrativa; b) Quan no hi ha indicis racionals d'haver-se produït els fets que han estat la causa de la iniciació del procediment".

Per tot això,

RESOLC

Primer.- Arxivar les actuacions d'informació prèvia número 225/2013, relatives a l'Ajuntament de Pallejà.

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

Segon.- Notificar aquesta Resolució a l'Ajuntament de Pallejà i comunicar-la a la persona denunciant.

Tercer.- Ordenar la publicació de la Resolució al web de l'Autoritat (www.apd.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 l'article 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 denunciada 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 denunciada pot interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per a la defensa dels seus interessos.

La directora

M. Àngels Barbarà i Fondevila

Barcelona, 7 de març de 2014