

Calle Rosselló, 214, esc. A,1r 1a
08008 Barcelona

Identificación del expediente

Resolución de archivo de la información previa abierta a raíz de las denuncias números IP 183/2018, IP 188/2018, IP 189/2018 e IP 308/2018, referentes al Ayuntamiento de Barcelona

Antecedentes

1. En fecha 21/06/2018 la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD) dictó una resolución de archivo de las actuaciones iniciadas a raíz de diversas denuncias por la recepción de correos electrónicos desde los dominios democraciaciudadana.org y democracia21d.cat (expediente núm. E/07180/2017). Cabe decir que previamente, desde esta Autoridad se habían remitido a la AEPD 459 denuncias formuladas por personas que se quejaban por haber recibido en su dirección electrónica, mensajes de naturaleza electoral, en los que con motivo de las elecciones al Parlamento de Cataluña del 21/12/2017 se pedía el voto para el partido político Ciudadanos. En aquella resolución de archivo, entre otros, la AEPD se declaraba incompetente por conocer los hechos relacionados con el Instituto Municipal de Informática del Ayuntamiento de Barcelona (en adelante, IMI), dado que los tratamientos efectuados por el IMI residirían en el ámbito competencial de esta Autoridad. En este sentido, tal y como se recogía en dicha resolución, mediante escrito 28/03/2018 el IMI informó que la dirección IP pertenecía al router de salida de internet que los empleados del Ayuntamiento de Barcelona utilizan para acceder a la wifi a través del móvil; así como que por problemas técnicos no se había podido recuperar la información relativa al titular de aquella dirección en la fecha y hora en la que tuvo lugar la validación del dominio democraciaciudadana.org, por lo que se abrió un incidente de seguridad para recuperar esa información.

Esta resolución fue notificada a la Autoridad en fecha 29/06/2018.

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 183/2018), de acuerdo con lo que prevé el artículo 7 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad, y el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), para determinar si los hechos eran susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador, la identificación de la persona o personas que pudieran ser responsables y las circunstancias relevantes que concurrían.
3. En fecha 11/07/2018, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de una persona por el que manifestaba no estar conforme con la resolución de archivo dictada por AEPD en el expediente núm. E/07180/2017, y que se le había notificado como persona denunciante.

Calle Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

Dado que en aquella resolución de la AEPD se acordaba el traslado de las actuaciones a la Autoridad con respecto al IMI, en fecha 12/07/2018 se informó a esta persona que se había iniciado una fase de investigación para averiguar las circunstancias de los hechos y los sujetos responsables, en lo que afectaba al Ayuntamiento de Barcelona. En cuanto a su disconformidad con la resolución dictada por la AEPD, se indicó que sin perjuicio de presentar los recursos que considerase oportunos contra aquella resolución, la Autoridad no era competente para revisar las decisiones adoptadas por la AEPD en el marco de sus competencias. A este escrito de denuncia se le asignó el número IP 188/2018.

En fecha 12/07/2018, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de otra persona por el que también manifestaba que la AEPD le había comunicado la resolución de archivo antes identificada, y pedía que ésta Autoridad investigara los hechos. En fecha 12/07/2018 también se informó a esta persona, que la Autoridad ya había iniciado una fase de investigación. A este escrito se le asignó el número IP 189/2018.

4. En el marco de esta fase de información previa abierta por la Autoridad, en fecha 16/07/2018 se requirió el Ayuntamiento de Barcelona para que informara, entre otras, sobre las actuaciones que se habían llevado a cabo a raíz del incidente de seguridad abierto y que se ha mencionado en el antecedente 1º.
5. En fecha 27/07/2018, el Ayuntamiento de Barcelona respondió el requerimiento mencionado en a través de un escrito en el que exponía lo siguiente:
 - Que se detectó un problema técnico en la recogida de logs del router de salida de la red wifi móvil corporativa, lo que provocó la indisponibilidad de las evidencias recogidas por dicho router.
 - Que frente a esta situación, se abrió un incidente de seguridad.
 - Que la apertura de este incidente de seguridad activó las tareas de análisis de causa e inspección y se consiguieron evidencias de las conexiones a la red wifi de hasta 2291 dispositivos móviles (la red wifi utilizada es una red de cortesía para todos los edificios del consistorio).
 - Que no se pudo recuperar la información correspondiente a las navegaciones de estas conexiones a Internet, no habiéndose podido identificar con mayor concreción al causante de aquella situación.
6. En fecha 28/09/2018, también en el seno de esta fase de información previa, se volvió a requerir al Ayuntamiento de Barcelona para que informara sobre si las direcciones electrónicas que constaban en el fichero Excel que se adjuntaba (el que contenía las 459 direcciones electrónicas de las personas que habían denunciado ante la Autoridad la recepción de correos electrónicos con fines electorales), figuraban en alguna de las bases de datos del Ayuntamiento de Barcelona, y en este caso, especificara en cuáles.

Calle Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

7. En fecha 11/10/2018, el Ayuntamiento de Barcelona respondió al anterior requerimiento a través de un escrito en el que exponía lo siguiente:

- Que se cruzaron las direcciones electrónicas proporcionadas por la Autoridad con las dos bases de datos municipales que incluyen el campo de correo electrónico de ciudadanos: el sistema mejorado de atención ciudadana y el registro de suscripciones a boletines y otras comunicaciones digitales.
- Que el resultado es que de las 459 direcciones electrónicas, 166 están registradas en la base de datos del sistema mejorado de atención ciudadana y 99 en el registro de suscripciones a boletines y otras comunicaciones digitales.
- Que dada la complejidad de la organización del Ayuntamiento de Barcelona, existe la posibilidad que puntualmente pudiera aparecer alguna de estas direcciones electrónicas en otra base de datos aparte de las dos mencionadas, pero sería un hecho residual.

El Ayuntamiento de Barcelona aportaba dos hojas de cálculo con el detalle de sus respectivos cruces.

8. En fecha 25/10/2018, y todavía en el marco de esta fase de información previa, el Área de Inspección de la Autoridad comprobó que en las dos hojas de cálculo que contienen las direcciones electrónicas que figuran en senderos bases de datos municipales y que han resultado ser coincidentes con las proporcionadas por la Autoridad, había 81 direcciones electrónicas repetidas en una y otra base. A su vez, también se verificó que las direcciones electrónicas de las dos personas que denunciaron los hechos ante esta Autoridad después de haber recibido la resolución de la AEPD y en las que habían recibido el correo controvertido, no constaban en ninguna de ambas bases de datos del Ayuntamiento de Barcelona que contienen el campo de correo electrónico.

En fecha 27/10/2018, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de una persona por el que manifestaba que en fecha 18/12/2017 había recibido en su dirección electrónica profesional, un mensaje de info @democraciaciudadana.org. La persona denunciante manifiesta que desconocía de dónde se había obtenido ese dato. A este escrito se le asignó el número IP 308/2018.

Fundamentos de derecho

1. De acuerdo con lo que prevén los artículos 90.1 de la LPAC y 2 del Decreto 278/1993, en relación con el artículo 5 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, y el artículo 15 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, es competente para dictar esta resolución la directora de la 'Autoridad Catalana de Protección de Datos.

Calle Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

2. A partir del relato de hechos que se ha expuesto en el apartado de antecedentes, es necesario analizar los hechos denunciados.

2.1. Sobre la validación del dominio democraciaciudadana.org.

De acuerdo con las actuaciones de investigación que llevó a cabo la AEPD, consta acreditado que el dominio democraciaciudadana.org se validó desde una dirección IP titularidad del IMI (según informó a la entidad donde se va registrar dicho dominio, a requerimiento de la AEPD, la acción de validar es posterior al registro y tiene como finalidad confirmar el alta y verificar los datos aportados). Por su parte, el dominio democracia21d.cat, desde donde también se enviaron varios correos electrónicos, se validó desde una red wifi de un determinado partido político, comprendido en el ámbito de actuación del AEPD, cuestión que fue archivada por aquella institución en su ya mencionada resolución.

A su vez, a requerimiento de la AEPD, en fecha 28/03/2018 el IMI informó que aquella dirección IP correspondía al router de salida de internet que el personal del Ayuntamiento utiliza para acceder a la wifi empleando dispositivos móviles. Posteriormente, mediante escrito de 24/07/2018, en respuesta al requerimiento de esta Autoridad, el IMI ha concretado que esta wifi es una red de cortesía para todos los edificios del Ayuntamiento.

Por otra parte, el IMI también ha manifestado mediante escrito de 24/07/2018 que a pesar de la apertura de un incidente de seguridad, no ha podido recuperar la información correspondiente a las conexiones a Internet que se efectuaron a través de la red wifi controvertida en el período temporal en el que se habría validado el dominio "democraciaciudadana.org", dada una incidencia técnica en el router que comportaba que no se registrara la información referente a las navegaciones.

En definitiva, en las presentes actuaciones de información previa no ha sido posible determinar la identidad de la persona que se conectó a la red wifi de cortesía del Ayuntamiento de Barcelona, a través de la cual validó el dominio "democracia ciudadana". org".

2.2. Sobre la fuente de los correos electrónicos

Seguidamente corresponde abordar si las direcciones electrónicas a las que se enviaron varios correos electrónicos con fines electorales desde los dominios democraciaciudadana.org y democracia21d.cat, podrían haberse obtenido de bases de datos del Ayuntamiento de Barcelona.

En este sentido, esta Autoridad requirió en fecha 28/09/2018 el Ayuntamiento de Barcelona para que comprobara si 459 direcciones electrónicas correspondientes a varias personas que habían denunciado el envío de los correos electrónicos

Calle Rosselló, 214, esc. A,1r 1a
08008 Barcelona

controvertidos (que se incorporaron a un fichero que adjuntó la Autoridad), figuraban en las bases de datos del Consistorio.

En fecha 11/10/2018 el Ayuntamiento de Barcelona informó de que se habían cruzado aquellas direcciones de correo electrónico con las que figuraban en las dos bases de datos municipales que contienen el campo referente a la dirección electrónica (el sistema mejorado de atención ciudadana y el registro de suscripciones a boletines y otras comunicaciones digitales). A tal efecto, el Ayuntamiento aportaba dos hojas de cálculo con las direcciones de correo electrónico coincidentes.

De este cruce, se constata que en la base de datos del sistema mejorado de atención ciudadana, 166 de las 459 direcciones electrónicas proporcionadas por la Autoridad eran coincidentes. Es decir, que la coincidencia era en tan sólo un 36,16%.

Respecto a la segunda de las bases (el registro de suscripciones a boletines y otras comunicaciones digitales), las direcciones coincidentes eran 99. Es decir, una coincidencia de sólo el 21,57%.

Asimismo, de acuerdo con las comprobaciones efectuadas por el personal inspector de la Autoridad en fecha 25/10/2018, en los dos listados aportados por el Ayuntamiento con las direcciones electrónicas coincidentes con las que habían recibido el correo electrónico controvertido, había 81 direcciones electrónicas repetidas.

Así las cosas, el número total de direcciones electrónicas incorporadas en las dos bases de datos municipales, que también figuraban en el fichero que proporcionó la Autoridad (exceptuando las no repetidas), ascendían a 184. Esta cifra supone que la coincidencia entre las direcciones electrónicas que proporcionó la Autoridad y las que constaban en las bases de datos municipales era del 40,08%. En consecuencia, el 60% de direcciones de correo electrónico que habían denunciado la recepción del correo electrónico controvertido, no figuraban en las bases de datos del Ayuntamiento antes indicadas.

Por otro lado, el propio Ayuntamiento reconoce en su escrito de 10/10/2018 que “dada la complejidad de la organización del Ayuntamiento de Barcelona, existe la posibilidad de que puntualmente pudiera aparecer alguna de estas direcciones electrónicas en alguna otra base de datos aparte de las dos citadas”. Sin embargo, califica esta posibilidad como un “hecho residual”.

Así las cosas, no existen indicios suficientes que permitan inferir que, para el envío de los correos electrónicos controvertidos, se utilizaron los datos incluidos en las bases de datos del Ayuntamiento de Barcelona que contenían el campo de la dirección electrónica.

Ante esto, debe concluirse que las actuaciones de información previa no permiten imputar ningún eventual acceso y uso de las bases de datos del Ayuntamiento de Barcelona

Calle Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

para el envío de los mensajes de correo electrónico controvertidos. En efecto, resulta aplicable aquí el principio de presunción de inocencia, dado que no se ha podido acreditar la existencia de indicios de infracción y por tanto no puede exigirse responsabilidad administrativa.

Este principio o derecho que rige en materia sancionadora, se encuentra recogido en el artículo 53.2.b) de la LPAC, el cual reconoce el derecho "A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario".

Asentado lo anterior, es necesario poner de manifiesto que los datos de las personas denunciadas de la IP 188/2018 e IP 189/2018 no constaban en las bases de datos del Ayuntamiento antes indicadas. Respecto a la persona denunciada de la IP 308/2018, dado que su dirección de correo electrónico no constaba en el listado que proporcionó la Autoridad, no se ha podido comprobar si figuraba en aquellas bases de datos municipales, aunque incluso en caso de figurar en ella, tal eventualidad no alteraría la consideración que conduce a la presente decisión de archivo.

3. De conformidad con todo lo expuesto en el fundamento de derecho 2, y dado que durante la información previa no se ha acreditado que existan indicios racionales que permitan imputar ningún hecho que pueda ser constitutivo de alguna de las infracciones previstas en la legislación aplicable, procede acordar el archivo de estas actuaciones. El artículo 89 de la LPAC, en consonancia con los artículos 10.2 y 20.1 del Decreto 278/1993, prevé que procede archivar las actuaciones cuando en la instrucción del procedimiento se pone de manifiesto lo siguiente: "b) Cuando los hechos no estén acreditados; (...) d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentas de responsabilidad".

Resolución

Por tanto, resuelvo:

1. Archivar las actuaciones de información previa números IP 183/2018, IP 188/2018, IP 189/2018 e IP 308/2018, relativas al Ayuntamiento de Barcelona.
2. Notificar esta resolución al Ayuntamiento de Barcelona y comunicarla a las personas que denunciaron los hechos después de que la AEPD hubiera dictado la resolución indicada en el antecedente 1º.
3. Ordenar la publicación de la resolución en la web de la Autoridad (www.apd.cat), de conformidad con el artículo 17 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa de acuerdo con el artículo 14.3 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, entidad denunciada puede interponer, con carácter potestativo, un recurso

Calle Rosselló, 214, esc. A,1r 1a
08008 Barcelona

de reposición ante la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con lo que prevé el artículo 123 y siguientes del LPAC. También puede interponer directamente un recurso contencioso administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con los artículos 8, 14 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Asimismo, la entidad denunciada puede interponer cualquier otro recurso que considere conveniente para defender sus intereses.

La directora

M. Àngels Barbarà y Fondevila

Barcelona, (a la fecha de la firma electrónica)