

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

Identificación del expediente

Resolución de archivo de la información previa núm. IP 305/2018, referente al Consorcio de Bibliotecas de Barcelona

Antecedentes

1. En fecha 26/10/2018, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos, por remisión de la Agencia Española de Protección de Datos, un escrito de una persona por el que formulaba una denuncia contra el Consorcio de Bibliotecas de Barcelona (en adelante, CBB), con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

En concreto, la persona denunciante exponía que unos años atrás se había inscrito en una biblioteca "y desde entonces no paran de enviarme emails de información". Añadía que la opción que prevé el CBB para darse de baja en la lista de correos electrónicos es "accediendo a su web, logearte en ella y elegir unas opciones que nunca he podido realizar", y que "Con la nueva ley de protección de datos no ofrecieron la opción de darse de baja, ni pidieron que aceptaras en envío de emails, por lo que sigo recibiendo emails y sin poder darme de baja". La persona denunciante aportaba una impresión de pantalla de la publicidad de divulgación de actividades culturales enviada desde el CBB.

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 305/2018), 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 esta fase de información, en fecha 29/10/2018 se requirió a la entidad denunciada para que informara sobre la base jurídica que ampararía el envío de los correos electrónicos a la persona aquí denunciante, sobre el procedimiento para darse de baja de las comunicaciones electrónicas y si existía alguna incidencia que impidiera tramitar la baja, y finalmente, si a partir del oficio de requerimiento habían dado de baja a la persona aquí denunciante.
4. En fecha 09/11/2018, el CBB respondió a dicho requerimiento a través de un escrito en el que exponía lo siguiente:
 - Que "el denunciante NUNCA se ha dirigido al Delegado de Protección de Datos del CBB para formular sus quejas o solicitudes en relación con el tratamiento de sus datos

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

de carácter personal. (...) Bastaba con ponerse en contacto con el Delegado de protección de datos quien hubiera gestionado su baja satisfactoriamente. Los datos del DPD constan publicados en la política de privacidad de la web corporativa a la que aparece también referenciada en cada comunicación electrónica que se envía a los usuarios de bibliotecas de Barcelona”

- Que “En el momento en que un usuario se da de alta del carné de bibliotecas tiene acceso a una serie de servicios, entre los que se encuentran las comunicaciones informativas relacionadas con las actividades y servicios de la Red de Bibliotecas Municipales a través de los boletines electrónicos. Estos envíos los puede gestionar el usuario en todo momento (..) mediante su Espacio Personal del catálogo Aladí (...)”
- Que “La base legal para el envío de comunicaciones informativas a los usuarios con carné de biblioteca es el cumplimiento de una misión realizada en interés públicos basado en la Ley de Bases de Régimen Local 7/85: garantizar el equilibrio territorial y la calidad de servicio en materia bibliotecaria, así como el acceso de toda la ciudadanía a la información, el conocimiento y la cultura.”
- Que “En fecha 31/05/2018 el CBB envió un comunicado a todos los usuarios informando de la nueva política de protección de datos”
- Que "Al pie de cada boletín que se envía consta el procedimiento para darse de baja", y que "El procedimiento habilitado funciona correctamente, ya que otros usuarios han tramitado su baja satisfactoriamente".
- Que “hemos localizado al usuario (...) y se ha procedido a tramitar su baja con fecha 6/11/2018 por no recibir más comunicaciones del CBB”.

La entidad denunciada adjuntaba al escrito documentación diversa, en concreto, las impresiones de las capturas de pantalla relativas al comunicado informando a los usuarios sobre la nueva política de protección de datos bajo el título “Nos adaptamos al Reglamento General de Protección de Datos”, la impresión de pantalla del boletín electrónico del mes de noviembre de 2018 con la información básica sobre protección de datos y de cómo tramitar la baja de las comunicaciones electrónicas, y, la impresión de la captura de pantalla de la ficha del aquí denunciante, como usuario del CBB, con la casilla para “no recibir información” activada.

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, y en concreto, si el envío de publicidad o comunicaciones a través del correo electrónico por parte del CBB a la persona aquí denunciante, es un tratamiento de datos personales que encuentra cobertura en alguna de las habilitaciones previstas en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27/4, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de éstas (en adelante, RGPD).

A este respecto, cabe señalar en primer lugar que el artículo 5.1.a) del RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito: "1. Las datos personales serán: tratados de forma lícita, leal y transparente en relación con el interesado ("licitud, lealtad y transparencia)". Asimismo, el artículo 4.2 del RGPD define el concepto tratamiento como: "cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción".

Por tanto, el envío de correos electrónicos informativos de actividades culturales del CBB a la persona aquí denunciante, de conformidad con el art. 4.2 del RGPD constituye un tratamiento de datos personales, que debía someterse al principio de licitud consagrado en el artículo 5.1.a) del RGPD. Y en caso de incumplirse este principio, potencialmente podríamos estar ante una infracción prevista en el artículo 83.5.a) del RGPD, precepto que tipifica como infracción la vulneración de: "a) los principios básicos para el tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento a tenor de los artículos 5, 6, 7 y 9".

En este punto cabe precisar que en el momento en que se produjeron los hechos aquí denunciados, todavía no había entrado en vigor la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD), aplicable desde el 7/12/2018, en la que el artículo 72.b) describe como infracción -muy grave- "El tratamiento de los datos personales sin que concurra alguna de las condiciones de licitud del tratamiento establecidas en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/679". En todo caso, será la normativa anterior a la LOPDGDD la que corresponda aplicar a los hechos aquí analizados, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria 3ª de la LOPDGDD.

Debe pues determinarse si en el tratamiento de datos personales a que se refiere la denuncia, el CBB vulneró el principio de licitud mencionado. Al respecto, el RGPD establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en el artículo 6.1:

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

“1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

- a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;
- b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado se parte o para la aplicación a petición del mismo de medidas precontractuales;
- c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;
- d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;
- e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;
- f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño

(...)”

Y en el artículo 6.3 del RGPD se dispone lo siguiente:

“3. La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e) deberá ser establecida por:

- a) el Derecho de la Unión, o
- b) el Derecho de los Estados miembros que sea de aplicación al responsable del tratamiento.

La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.”

En base a los preceptos que se han transcrito, es necesario efectuar las siguientes consideraciones.

2.1 Sobre si la actuación del CBB concurren todos los requisitos para considerar que ha realizado un tratamiento lícito de los datos personales, en base al artículo 6.1.e) RGPD.

En primer lugar, cabe apuntar que el CBB tiene la consideración de administración pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP). A este respecto, el artículo 118 de la LRJSP define a los consorcios como “entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada,

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

creadas por diversas administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con la participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común en todas ellas dentro del ámbito de sus competencias”.

De acuerdo con los Estatutos de creación del CBB esta consorcio “se configura como un ente local, con personalidad jurídica propia, constituido por el Ayuntamiento de Barcelona y la Diputación de Barcelona, adscrito al Ayuntamiento y sometido al derecho público, la normativa de los entes locales y la que conforma el régimen especial de Barcelona, a las disposiciones de este Estatuto ya la reglamentación interna dictada para su desarrollo.” (art.1).

Hay que destacar en este punto que el artículo 6.1 e) del RGPD no se refiere sólo a aquellas entidades que ejercen poderes públicos, sino también a aquellas que llevan a cabo una misión realizada en interés público. También, hay que subrayar que de acuerdo con el artículo 6.3 del RGPD, la base del tratamiento indicado en el artículo 6.1.e) debe estar establecida en el derecho de la Unión Europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al tratamiento, requisito que debe entenderse referido a una norma con rango de ley.

A este respecto, los Estatutos de CBB -que no tienen rango de ley- prevén como fines, entre otros, “Impulsar iniciativas para la mejora de los hábitos lectores, con la adecuación, de las colecciones de las bibliotecas , teniendo presente las necesidades de la comunidad a la que sirven, y con el impulso y organización de actividades de promoción de la lectura” y “Articular procesos de participación, tanto del personal del Consorcio como del conjunto de la ciudadanía, con mecanismos informativos, de consulta y de participación” (art. 2).

Asimismo, los Estatutos del CBB se remiten a las potestades administrativas recogidas en el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLRMLC), cuando disponen en su artículo 3 que “El Consorcio asume, en relación a lo que se dice en los presentes Estatutos y dentro del ámbito de sus funciones, cuyas potestades y prerrogativas pueden disfrutar los entes locales no territoriales según el artículo 83 del Texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, (...)”. En este sentido, al dar respuesta al requerimiento de información, el CBB manifestó que la base jurídica o legal para el tratamiento del dato de la dirección electrónica para el envío de correos electrónicos, es “el cumplimiento de una misión realizada en interés público basada en la Ley de Bases del Régimen Local 7/85: garantizar el equilibrio territorial y la calidad de servicio en materia de bibliotecaria, así como el acceso de toda la ciudadanía a la información, el conocimiento y la cultura”. En esta base jurídica o legal se hace mención en la cláusula informativa incluida al pie de cada boletín mensual informativo que el CBB envía a través de sus comunicaciones electrónicas.

De todo lo expuesto hasta aquí se puede inferir que, al menos algunas de las actividades que lleva a cabo el CBB, podrían entenderse contenidas bajo el término de “misión

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

de interés público” prevista en una norma con rango de ley, por lo que existiría la cobertura de una base jurídica para el tratamiento controvertido, de conformidad con los artículos 6.1.e) y 6.3 del RGPD.

Ahora bien, las consideraciones que se han hecho no son suficientes para determinar que en la actuación del CBB objeto de denuncia concurren todos los requisitos necesarios para considerar que el tratamiento era lícito. En efecto, es preciso tener en cuenta en este punto lo que indicaba esta Autoridad en el Dictamen CNS 45/2018, precisamente en relación con la consulta de un consorcio sobre si era necesario el consentimiento de los afectados para dar información de actividades culturales y educativas . Esta Autoridad argumentaba lo siguiente:

“con independencia de que algunas de las actividades que pueda llevar a cabo se puedan incluir dentro del concepto de misión de interés público, la habilitación para el tratamiento de los datos de los ciudadanos por parte del Consorcio no se puede entender como una habilitación para tratar datos de cualquier ciudadano, sino sólo de los que participan en las actividades que lleva a cabo el Consorcio. Es decir, traería causa del consentimiento previo o de la relación jurídica establecida previamente con el Consorcio.

Obviamente, en el momento de establecerse esta relación jurídica o de recogerse el consentimiento, deberá haberse informado a las personas interesadas de los diferentes aspectos a que se refiere el artículo 13 RGPD (anteriormente el artículo 5 LOPD) y, especialmente, sobre la finalidad o finalidades (en este caso diferenciando el consentimiento por cada una de ellas) para las que se tratarán los datos (...).

De ser así, y en la medida en que entre estas finalidades figurara el envío de información sobre las actividades que lleva a cabo el Consorcio, no habría problema en poder utilizar los datos contenidos con esta finalidad”.

Como se ha indicado en los antecedentes, en el presente caso el CBB recogió directamente de la persona aquí denunciando el dato relativo a su dirección de correo electrónico, en el momento en que había dado de alta el carné de bibliotecas, año 2014. A este respecto, el CBB no ha acreditado que en ese momento se hubiera informado a la persona usuaria de los diferentes aspectos que entonces exigía el artículo 5 de la LOPD, y en concreto, que la finalidad, o una de las finalidades para las que se tratarían los datos, sería el envío de publicidad o comunicaciones a través del correo electrónico. Por tanto, al no constar acreditado que en la recogida de los datos se había facilitado esta información al aquí denunciante, no concurrirían en este supuesto todos los requisitos que permitirían considerar que el CBB podía tratar la dirección de correo electrónico para el envío de información por esta vía, desde la óptica del artículo 6.1.e) del RGPD. Cabe decir sin embargo, que el CBB habría enviado en fecha 31/05/2018 un correo electrónico a todas las personas usuarias, en el que parece que se remitía a la política de protección de datos, si bien no consta acreditado de forma suficiente que con esta actuación, la persona aquí

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

denunciante se le hubiera informado sobre la finalidad relativa al envío de comunicaciones informativas por correo electrónico.

Tal circunstancia hace necesario analizar si ante esta situación, el tratamiento del dato relativo al correo electrónico para el envío de comunicaciones informativas, podría considerarse lícito de conformidad con el artículo 6.4, por entender que esta finalidad sería compatible con la que inicialmente había justificado la recogida.

2.2. Sobre si del CBB concurren todos los requisitos por considerar que ha realizado un tratamiento lícito de los datos personales, en base al artículo 6.4 RGPD.

De conformidad con lo expuesto en el apartado anterior, cabe dirimir pues si la actuación del CBB consistente en el envío al correo electrónico del aquí denunciante, de comunicaciones electrónicas sobre las actividades que lleva a cabo, sería compatible con la finalidad inicial por la que se recogieron los datos personales del aquí denunciante, al darse de alta del carné de bibliotecas.

A este respecto, el artículo 5.1.b del RGPD establece el principio de finalidad, que dispone lo siguiente:

“1. Las datos personales serán (...): b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de modo incompatible con dichas fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de las datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórico o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales (“limitación de la finalidad”)

Esta previsión debe complementarse con lo que establece el artículo 6.4 de el RGPD, y en concreto, lo dispuesto en las letras a), b) y d):

“4. Cuando el tratamiento para otro fin distinto del que se recogieron los datos personales no esté basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una Sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, al objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el que se recogieron inicialmente las datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

- a) cualquier relación entre los fines para los que se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;
- b) el contexto en el que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;
- c) (...)
- d) Las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;

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

(...)"

En este punto hay que acudir de nuevo al Dictamen CNS 45/2018 de esta Autoridad, en el que se exponen los argumentos por los que se podrían considerar compatibles ambas finalidades: "concurriría una estrecha relación entre las actividades con motivo de las que se deberían recoger los datos (actividades desplegadas por el Consorcio, tales como exposiciones, estudios e investigaciones) ya la finalidad a la que quieren destinarse (divulgación de actividades de esta misma naturaleza que llevará a cabo el Consorcio). En segundo lugar, se trataría de personas que previamente se han dirigido al Consorcio y que han mostrado su interés en este tipo de actividades. Por otra parte, los datos que se pretenden utilizar serían sólo datos de contacto, y no se revelarían a terceras personas, ni son previsibles riesgos para los derechos de las personas afectadas, siempre que con la primera y sucesivas comunicaciones que se hagan, se informe a las personas afectadas en cumplimiento del principio de transparencia, en especial sobre el origen de los datos y sobre la posibilidad de oponerse al tratamiento de una forma sencilla y fácilmente accesible (por ejemplo a través de la página web). "

En base a esta argumentación, hay que tener en cuenta que la recogida de la dirección del correo electrónico la efectuó el CBB en el momento en que la persona aquí denunciante se había dirigido al CBB para darse de alta del carné de bibliotecas. Y en cuanto al uso que se habría hecho de este dato personal del correo electrónico, de la documentación aportada por el CBB en el marco de las actuaciones de investigación, se constata que en las comunicaciones electrónicas se remitía información vinculada a las actividades del CBB, directamente relacionadas con la actividad para la que se había dado de alta el aquí denunciante. Asimismo, de la documentación aportada por el CBB se infiere que en el envío de comunicaciones electrónicas el CBB informa sobre la posibilidad de darse de baja y del procedimiento a seguir, mediante un enlace incluido en la propia comunicación electrónica. En la documentación aportada también se observa que consta la información básica relativa a la protección de datos, y en concreto, sobre la finalidad del tratamiento de los datos recogidos: "gestionar el boletín más bibliotecas y las comunicaciones informativas relacionadas con las actividades y servicios de Bibliotecas de Barcelona e iniciativas culturales de la ciudad".

Sobre esa posibilidad de darse de baja, la persona aquí denunciante exponía algunas dificultades. En todo caso, consta acreditado que el CBB, una vez recibido el requerimiento de información de esta Autoridad abierto a raíz de la queja de la persona afectada, le ha dado de baja en el fichero correspondiente, lo que debería evitar el envío de más comunicaciones electrónicas del CBB.

En definitiva, en base a todo lo expuesto hasta aquí, debe concluirse que en el caso de que el CBB, con motivo de la recogida inicial de los datos del aquí denunciante cuando dio de alta el carné de bibliotecas, no le hubiera informado sobre la finalidad de enviarle comunicaciones electrónicas con información sobre las actividades del CBB, igualmente tal envío no podría considerarse como una vulneración del RGPD, ya que

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

debería entenderse una finalidad compatible con la inicial, de conformidad con el artículo 6.4 del RGPD.

3. De conformidad con todo lo expuesto en el fundamento de derecho 2º, 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: "c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, una infracción administrativa".

Resolución

Por tanto, resuelvo:

1. Archivar las actuaciones de información previa número IP 305/2018, relativas al Consorcio de Bibliotecas de Barcelona.
2. Notificar esta resolución al Consorcio de Bibliotecas de Barcelona y comunicarla a la persona denunciante.
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 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 al de su notificación, de acuerdo con el que prevé el artículo 123 y siguientes de la Ley 39/2015. 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,