

Identificación del expediente

Resolución de procedimiento sancionador núm. PS 40/2019, referente al Ayuntamiento (...).

Antecedentes

1. En fecha 28/02/2019, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de una persona por el que formulaba denuncia contra el Ayuntamiento (...), con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos de carácter personal. En concreto, la persona denunciante (agente de la Policía Local) exponía que el Ayuntamiento le incoó un procedimiento disciplinario por unos hechos sucedidos el 01/07/2017. La persona denunciante manifestaba que, en fecha 19/11/2018, se enteró de la intención del Ayuntamiento de incoarle uno o varios expedientes disciplinarios a partir de la información que le transmitió otro agente de la Policía Local, quien a su vez habría accedido a esta información porque le habría contado verbalmente un determinado cabo.

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 60/2019), 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 07/03/2019 se requirió a la entidad denunciada para que informara, entre otros, sobre cuántos expedientes disciplinarios se habían incoado a la persona denunciante desde el 01/07 /2017 y sobre si se había notificado algún acto administrativo por medio de un anuncio publicado en el BOE. A su vez, se requirió al Ayuntamiento para que aportara copia de la documentación acreditativa de los intentos de notificación personal infructuosos y de los actos administrativos que se hubieran intentado notificar a la persona aquí denunciante.

4. En fecha 20/03/2019, el Ayuntamiento (...) respondió el requerimiento mencionado a través de escrito en el que exponía, entre otros, lo siguiente:

- Que desde el 01/07/2017 sólo se había incoado un expediente disciplinario a la persona denunciante.
- Que los actos integrantes del procedimiento disciplinario no se intentaron notificar por medios electrónicos, al no tratarse de trámites y actuaciones por su condición de empleado público, sino que era un expediente disciplinario. A su vez, no existía un procedimiento reglamentario en el Ayuntamiento que desarrollara la previsión del artículo 14.2.e) de la LPAC.
- Que lo único que se disponía de la persona expedientada era su domicilio de residencia. Además, la persona denunciante se encontraba en situación de incapacidad temporal desde el 17/11/2017,

por lo que no era factible realizarle las comunicaciones de los diferentes trámites en su puesto de trabajo.

- Que se publicó en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE) un anuncio por cada uno de los trámites que se habían intentado notificar por vía de correo certificado.

La entidad denunciada adjuntaba en el escrito documentación diversa.

5. En fecha 11/11/2019, la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos acordó iniciar un procedimiento sancionador contra el Ayuntamiento (...) por una presunta infracción prevista en el artículo 83.5.a), en relación con el artículo 5.1.c); todos ellos del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27/4, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de éstas (en adelante, RGPD).

Este acuerdo de iniciación se notificó a la entidad imputada en fecha 19/11/2019.

6. En fecha 11/11/2019 también se dictó una resolución de archivo respecto a la presunta falta de confidencialidad hacia la incoación de un expediente disciplinario a la persona aquí denunciante. En esa resolución se justificaban los motivos que condujeron a su archivo.

7. En fecha 02/12/2019, el Ayuntamiento (...) formuló alegaciones al acuerdo de iniciación.

8. En fecha 18/12/2019, la persona instructora de este procedimiento formuló una propuesta de resolución, por la que proponía que la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos amonestara al Ayuntamiento (...) como a responsable de una infracción prevista en el artículo 83.5.a) en relación con el artículo 5.1.c); todos ellos del RGPD.

Esta propuesta de resolución se notificó en fecha 18/12/2019 y se concedía un plazo de 10 días para formular alegaciones.

9. El plazo se ha superado y no se han presentado alegaciones.

Hechos probados

Del conjunto de las actuaciones practicadas en este procedimiento, se considerarán acreditados los hechos que se detallan a continuación.

En fechas (...), el Ayuntamiento (...) publicó en el BOE un anuncio distinto de notificación referente al procedimiento disciplinario incoado a la persona denunciante.

En todos aquellos anuncios se identificaba a la persona denunciante a través de su nombre y apellidos y DNI completo.

Fundamentos de derecho

1. Son de aplicación a este procedimiento lo que prevén la LPAC, y el artículo 15 del Decreto 278/1993, según lo que prevé la DT 2ª de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos. De conformidad con los artículos 5 y 8 de la Ley 32/2010, la resolución del procedimiento sancionador corresponde a la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

2. La entidad imputada no ha formulado alegaciones a la propuesta de resolución, pero sí lo hizo en el acuerdo de iniciación. Al respecto, se considera oportuno reiterar a continuación lo más relevante de la respuesta motivada de la persona instructora a estas alegaciones.

En su escrito de alegaciones ante el acuerdo de iniciación, el Ayuntamiento (...) admitía que había publicado en el BOE varios anuncios de notificación referentes a un procedimiento disciplinario incoado a la persona denunciante, en los que se la identificaba a través de su nombre y apellidos y DNI completo. A su vez, el Ayuntamiento asumía que *"se habrían podido reducir los datos publicados"* y que *"obviamente ahora no se haría así"*.

En relación a las tres primeras publicaciones, señalaba que se efectuaron cuando todavía estaba vigente la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD), norma que considera que *"quizás no era tan clara y diáfana como es la actual RGPD"*.

Tal y como indicaba la persona instructora en la propuesta de resolución, la LOPD contemplaba el principio de calidad de los datos, en su vertiente de proporcionalidad (artículo 4.1 LOPD), en los siguientes términos:

"1. Los datos de carácter personal sólo se pueden recoger para ser tratados, así como someterlos a este tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se han obtenido."

De conformidad con este principio sólo se podían tratar aquellos datos adecuados, pertinentes y no excesivos para lograr la finalidad perseguida. En términos similares, el RGPD ha regulado el principio de minimización de los datos en el artículo 5.1.c), estableciendo que los datos personales serán *"adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados"*.

En cualquier caso, tal y como indicó esta Autoridad en el dictamen CNS 56/2017, emitido cuando no estaba vigente la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD), *"a efectos de alcanzar la finalidad perseguida con la publicación, que no es otra que las personas interesadas puedan enterarse de la existencia de un acto administrativo que debe ser notificado, y que pueda llegar a"*

terceras personas, puede ser excesiva la publicación del nombre y apellidos de las personas beneficiarias junto con el número de DNI o NIF con todas las cifras.”

Y se añadía en ese dictamen que la “finalidad de que las personas interesadas en un procedimiento puedan identificar quién ha sido la persona o personas beneficiarias, se conseguiría, en principio, con la divulgación de su nombre y apellidos. Facilitar además el NIF, sólo tendría sentido en caso de coincidencia en el nombre y apellidos entre los concurrentes. Ahora bien, incluso si se diera esta circunstancia, se podría conseguir una identificación inequívoca incorporando sólo las cuatro últimas cifras del número de DNI. El acceso parcial a esta información sería suficiente para que las personas interesadas pudieran identificarse, sin necesidad de divulgar esta información a terceros con el 5 consecutivo mayor riesgo que esto supondría ante eventuales tratamientos ilegítimos de estos datos por parte de terceras personas.”

Así pues, el criterio de esta Autoridad durante la vigencia de la anterior LOPD era que la publicación del nombre y apellidos junto al DNI completo resultaba desproporcionada. A este respecto, cabe añadir que dicho criterio quedó reflejado en varias resoluciones sancionadoras, como las de los procedimientos sancionadores núm. PS 49/2015, PS 22/2013, PS 60/2012 o PS 44/2012.

Al margen de lo anterior, también hay que tener en cuenta que el artículo 46 de la LPAC establece que “*Si el órgano competente aprecia que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una indicación sucinta del contenido del acto y del lugar donde los interesados pueden comparecer, en el plazo que se establezca, para conocer el contenido íntegro del acto mencionado y dejar constancia de este conocimiento.*”

Pues bien, aunque el precepto transcrito requiere que en la notificación mediante anuncios se indique de forma sucinta el contenido del acto, tal y como señalaba la persona instructora en la propuesta de resolución, se recomienda que en el anuncio no se especifique que el acto administrativo se refiere a un procedimiento disciplinario, máximo cuando se notifican actos de trámite, lo que sería mucho más respetuoso con el principio de minimización de los datos (art. 5.1.c del RGPD).

A modo de ejemplo, se podría identificar el procedimiento en el que se integra el acto administrativo a través de su código.

Dicho esto, si bien no resulta de aplicación al presente procedimiento sancionador, con posterioridad a los hechos aquí imputados, la disposición adicional 7ª de la LOPDGDD, que derogó la anterior LOPD, ha recogido en su apartado 1º cómo deben identificar a las personas interesadas en las notificaciones mediante anuncios:

“(…) Cuando se trate de la notificación mediante anuncios, particularmente en los supuestos a que se refiere el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, debe identificarse al afectado exclusivamente mediante el número completo de su

documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.

Cuando el afectado no tenga ninguno de los documentos mencionados en los dos párrafos anteriores, se le identificará únicamente mediante su nombre y apellidos. En ningún caso se publicará el nombre y apellidos de forma conjunta con el número completo del documento nacional de identidad, el número de identidad de extranjero, el pasaporte o documento equivalente.”

Por tanto, en el caso de notificación mediante anuncios, es suficiente identificar a la persona interesada a través de su DNI, sin hacer constar su nombre y apellidos. Y para el supuesto de que el afectado no dispusiera de un documento de identidad, debería identificarse únicamente mediante su nombre y apellidos. Y cabe decir que la LOPDDDD remarca expresamente que en ningún caso se puede publicar el nombre y apellidos de forma conjunta con el número completo del documento de identidad cuando se proceda a la notificación mediante anuncios.

Por último, el Ayuntamiento (...) ponía de relieve que durante el mes de diciembre de 2019 se crearía un puesto de trabajo de jefe de Servicios Jurídicos, que tendría entre sus funciones el establecimiento de pautas y directrices que ayuden al cumplimiento de la normativa sobre protección de datos.

A este respecto, tal y como manifestaba la persona instructora en la propuesta de resolución, si bien la anterior manifestación no permite desvirtuar los hechos aquí imputados, ni tampoco su calificación jurídica, sí se considera oportuno resaltar esta medida de responsabilidad proactiva al objeto dar cumplimiento a las obligaciones que impone la normativa sobre protección de datos.

3. En relación con los hechos descritos en el apartado de hechos probados, relativos al principio de minimización, se debe acudir al artículo 5.1.c) del RGPD que lo regula, el cual ya se ha transcrito antes.

Tal y como se ha avanzado, en términos similares al principio de minimización de los datos regulados por el RGPD, la LOPD contemplaba el principio de calidad de los datos, en su vertiente de proporcionalidad (artículo 4.1 LOPD).

Tal y como indicaba la persona instructora, durante la tramitación de este procedimiento se han acreditado debidamente los hechos descritos en el apartado de hechos probados. En este sentido, las conductas imputadas se refieren a 4 actuaciones independientes y constitutivas de infracción cada una de ellas: 3 de las cuales se llevaron a cabo con las publicaciones en el BOE de sendas notificaciones mediante anuncios (en fechas (.). ..)), cuando era de aplicación la anterior LOPD; y la última actuación tuvo lugar con la publicación en el BOE de otra notificación mediante anuncios en fecha (...), momento en el que ya resultaba de aplicación el RGPD (aplicable desde el 25/05/ 2018).

Sin embargo, como ya se adelantaba en el acuerdo de iniciación y se reiteró en la propuesta de resolución, los hechos descritos en el apartado de hechos probados se consideran una infracción continuada de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, por lo que corresponde sancionarlos con una única infracción según lo previsto en

el artículo 83.5.a) del RGPD, que tipifica como infracción la vulneración de “los principios básicos para el tratamiento (...)”, entre ellos el principio de minimización de los datos.

Sin perjuicio de lo anterior, las conductas que aquí se abordan respecto a las publicaciones en el BOE efectuadas antes de que resultara de aplicación el RGPD (en fechas (...)), se habían recogido como infracción grave a la artículo 44.3.c) de la antigua LOPD, en la forma siguiente:

“c) Tratar datos de carácter personal o utilizarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos en el artículo 4 de esta Ley y las disposiciones que lo desarrollen, salvo cuando sea constitutivo de infracción muy grave.”

4. El artículo 83.7 del RGPD dispone que cada Estado miembro podrá establecer normas sobre si puede imponerse multas administrativas a autoridades y organismos públicos, sin perjuicio de los poderes correctivos de la autoridad control en virtud del art. 58.2 del RGPD. Y añade el artículo 84.1 del RGPD que los Estados miembros deben establecer las normas en materia de otras sanciones aplicables a las infracciones de este Reglamento, en particular las que no se sancionan con multas administrativas de conformidad con el artículo 83.

Al respecto, el artículo 21.2 de la Ley 32/2010, determina lo siguiente:

“2. En el caso de infracciones cometidas con relación a ficheros de titularidad pública, el director o directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos debe dictar una resolución que declare la infracción y establezca las medidas a adoptar para corregir sus efectos . Además, puede proponer, en su caso, la iniciación de actuaciones disciplinarias de acuerdo con lo que establece la legislación vigente sobre el régimen disciplinario del personal al servicio de las administraciones públicas. Esta resolución debe notificarse a la persona responsable del fichero o del tratamiento, a la encargada del tratamiento, si procede, al órgano del que dependan ya las personas afectadas, si las hubiere”.

En este mismo sentido, el artículo 46 de la LOPD (vigente hasta la entrada en vigor de la LOPDGDD), disponía que en el caso de infracciones cometidas por las administraciones públicas, en la resolución en la que se declara la infracción procede establecer las medidas que procede adoptar para que cesen o se corrijan los efectos de la infracción. Esta previsión es similar a la del artículo 77 de la LOPDDDD.

En el presente caso, tal y como exponía la persona instructora en la propuesta de resolución, no procede requerir la adopción de ninguna medida correctora, dado que se trataría de unos hechos ya consumados.

Resolución

Por todo esto, resuelvo:

1. Amonestar al Ayuntamiento (...) como responsable de una infracción prevista en el artículo 83.5.a) en relación con el artículo 5.1.c); todos ellos del RGPD.

No es necesario requerir medidas correctoras para corregir los efectos de la infracción, de conformidad con lo expuesto en el fundamento de derecho 4º.

2. Notificar esta resolución a la Alcaldía (...).

3. Comunicar la resolución que se dicte en el Síndic de Greuges, de conformidad con lo que prevé el artículo 77.5 del LOPDDDD.

4. Ordenar que se publique esta resolución en la web de la Autoridad (apdcat.gencat.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 los artículos 26.2 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoritat Catalana de Protecció de Dades, y 14.3 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protecció de Dades, la entidad imputada puede interponer, con carácter potestativo, un recurso de reposición ante la directora de la Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con lo que prevén el artículo 123 y siguientes de la 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.

Si la entidad imputada manifiesta a la Autoridad su intención de interponer recurso contencioso administrativo contra la resolución firme en vía administrativa, la resolución se suspenderá cautelarmente en los términos previstos en el artículo 90.3 de la LPAC.

Igualmente, la entidad imputada podrá interponer cualquier otro recurso que estime conveniente para defender sus intereses.

La directora,