

Identificación del expediente

Resolución de procedimiento sancionador núm. PS 18/2023, referente al Ayuntamiento de Gavà.

Antecedentes

1. En fecha 19/08/2022, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos el escrito por el cual una persona formulaba una denuncia contra el Ayuntamiento de Gavà (en adelante, el Ayuntamiento), con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales .

La persona denunciante exponía que en fecha 28/06/2022, cuando entró en “ *Mi carpeta* ” -ubicada en la sede electrónica del Ayuntamiento- para comprobar el estado de la queja que había formulado ante el Ayuntamiento por las molestias causadas por un bar ubicado en los bajos del edificio en el que vivía, observó que constaban unos documentos que ella no había aportado. Estos documentos eran una instancia que la persona que regentaba el mencionado bar había presentado el 16/03/2021 ante el Ayuntamiento, en la que pedía un cambio de disposición de las mesas de la terraza, y la copia escaneada del permiso de residencia de esa persona. En la instancia constaba el nombre, apellidos, dirección postal y número de NIE del peticionario.

A fin de acreditar los hechos denunciados, junto con la denuncia se aportaba una copia de la documentación controvertida relacionada con una tercera persona.

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 291/2022), 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 (LPAC), para determinar si los hechos eran susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador.
3. En esta fase de información, en fecha 6/10/2022 se requirió al Ayuntamiento que informara sobre las siguientes cuestiones:
 - Qué habría propiciado que, en la carpeta ciudadana electrónica (en adelante, carpeta ciudadana) del denunciante, alojada en la sede electrónica del Ayuntamiento, se incluyeran documentos que no estaban vinculados a ningún expediente del que ella fuera parte, y que contenían datos de una tercera persona.
 - El procedimiento mediante el cual se incluían en la carpeta ciudadana electrónica los documentos a los que podían acceder las personas interesadas, en relación con los expedientes de los que eran parte. En caso de que hubiera establecido un protocolo, era necesario aportar una copia.
4. En fecha 19/10/2022, el Ayuntamiento respondió al requerimiento mencionado a través de un escrito en el que exponía lo siguiente:

- Que el Ayuntamiento se había puesto en contacto con T-Systems, que es la empresa que proporciona al Ayuntamiento el software de gestión de expedientes. Esta empresa pidió al Ayuntamiento que identificara *“el expediente concreto por el que la persona denunciante puso la reclamación a la persona que regenta el bar, puesto que, de no encontrarlo, no podrían decirnos exactamente lo que había pasado.”*
 - Que, con la información proporcionada con el requerimiento, el Ayuntamiento no había podido identificar cuál era el expediente vinculado a la persona denunciante, por lo que T-Systems no había podido determinar lo sucedido.
 - Que T-Systems había informado al Ayuntamiento de que no ha establecido ningún protocolo para incluir documentación en la carpeta ciudadana y que los documentos que se muestran en la sede electrónica para cada uno de los expedientes son los siguientes:
 - “1. En la Sección de "Documentos" se muestran: 1) Los documentos aportados por el interesado en el alta del expediente, 2) Si viene del registro electrónico, también se muestra el justificante del registro y los datos del formulario.*
 - 2. En la Sección de "Notificaciones administrativas": Se muestran los documentos notificables, es decir, los de salida.*
 - 3. En la Sección de "Actuaciones " Se muestran la lista de actuaciones que, en la configuración, estén marcadas como consultables desde la sede electrónica y, si estas actuaciones han generado documentos de salida (es decir, notificados o comunicados y firmados) o bien, documentos de entrada, también se muestran estos dos tipos de documentos. En cambio, si son documentos internos no se muestran en la sede electrónica.”*
5. En fecha 24/10/2022, esta Autoridad facilitó al Ayuntamiento información adicional para que pudiera localizar el expediente que se hubiera vinculado al denunciante.
6. En fecha 7/11/2022, el Ayuntamiento respondió mediante escrito en el que transcribía el informe técnico municipal que se había emitido en fecha 31/10/2022 y en el que se exponía lo siguiente:
- Que se había encontrado la explicación a que la persona denunciante tuviera acceso a documentos con datos personales de la persona que regenta el bar. El expediente en cuestión se abrió el 16/03/2021, cuando ésta presentó una instancia para solicitar la modificación de la disposición de las mesas de la terraza del bar; este expediente dio lugar a un procedimiento de *“Ocupaciones de suelo público o privado para la instalación de terrazas (2.0)/Autorizaciones uso común especial de la vía pública: terrazas, bares y restaurantes. Tanto la unidad orgánica de apertura como la unidad orgánica responsable de este expediente es la Unidad Administrativa de Seguridad Ciudadana (...).”*
 - Que *“ es relevante destacar que, en este expediente, el día 16/03/2021, (...), se registraron, por parte de la Unidad Administrativa de Seguridad Ciudadana dos actuaciones de 'recepción de documentación complementaria'. La documentación que*

pasó a este expediente era documentación del denunciante, que pasó a constar, al mismo tiempo, como 'persona relacionada' de ese expediente."

- Que *"teniendo en cuenta que el denunciante constaba como 'persona relacionada' del expediente por el que la persona que regenta el bar pedía un cambio de disposición de las mesas de la terraza, entendemos que, por ese motivo, el denunciante tuvo acceso a documentos con datos de carácter personal"* [de la persona que regenta el bar] .
 - Que lo que había sucedido es *" un error material en la gestión del expediente que cualquier persona trabajadora de una Administración Pública le puede pasar, por lo que entendemos que no hay motivos para considerar cometida una infracción administrativa."*
7. Teniendo en cuenta las manifestaciones anteriores, esta Autoridad consideró necesario disponer de mayor información. Por eso, en fecha 15/12/2022 dirigió un nuevo requerimiento al Ayuntamiento para que informara sobre lo siguiente:
- Qué puesto de trabajo ocupaba la persona que consideró la persona denunciante como *' persona relacionada '* en el expediente abierto el 16/03/2021, relativo a un procedimiento de ocupación de suelo público para instalar terrazas, iniciado a raíz de la petición de la persona que regentaba el bar, y cuál habría sido la justificación de esa vinculación.
 - ¿Qué implicaciones tenía el hecho de constar como *' persona relacionada '* en un expediente electrónico del Ayuntamiento, y si el sistema de gestión de expedientes electrónicos permitía que cualquier ciudadano que figurase como *'persona relacionada '* en un expediente electrónico pudiera acceder ineludiblemente en toda la documentación que contenía, a pesar de no tener la condición de parte interesada. En caso de que no fuera así, era necesario que explicara detalladamente cómo la persona denunciante pudo acceder electrónicamente a la documentación de otro ciudadano.
8. En fecha 12/01/2023, dado que se había superado con creces el plazo concedido sin que el Ayuntamiento respondiera al requerimiento de 15/12/2022, esta Autoridad reiteró el requerimiento para que diera respuesta en el plazo de 5 días .
9. En fecha 30/01/2023, el Ayuntamiento respondió el requerimiento mencionado a través de un escrito en el que exponía lo siguiente:
- Que *"el trámite de relacionar la instancia presentada por el ahora denunciante con la actividad de Bar sobre la que se quejaba, se realizó desde el departamento administrativo de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento".* Y que *"esta actuación en la plataforma de administración electrónica se llevó a cabo ejerciendo la opción 'recepción de documentación'. Se hizo así porque la instancia de denunciante estaba directamente relacionada con esta actividad de bar."*
 - Que el delegado de protección de datos del Ayuntamiento, *"conjuntamente con el citado departamento administrativo de Seguridad Ciudadana y los servicios técnicos informáticos municipales llevaron a cabo diversas pruebas y comprobaron que si se elegía en esta plataforma de administración electrónica la opción de 'Recepción de documentación' para archivar una instancia relacionada con un expediente preexistente,*

una persona podía acceder a toda la documentación que formaba parte de ese mismo expediente.”

- *Que “según nos comunicó la empresa encargada del tratamiento, la casuística que implementa un acceso compartido de los documentos, es cuando hay más de un interesado en el expediente y se ha aportado documentación en el momento de alta y también se ha realizado alguna aportación complementaria sin requerimiento previo por otro interesado del expediente. En este caso, los interesados pueden ver la documentación aportada por otros interesados.”*

Que , sin embargo, “hay que tener en cuenta que la documentación compartida sólo está entre los interesados del expediente concreto (no es una publicación general de la información) y aunque en algunas tipologías de expedientes esto puede ser natural y adecuado, en otras muchas no es conveniente, como puede ser el caso concreto de la reclamación del ciudadano que nos ocupa. Así pues, en esta plataforma electrónica se archivan instancias por medio de otras opciones, sin que se tenga acceso a otra documentación que no corresponda el propio interesado ”. Que, como regla general, el acceso al expediente desde la carpeta ciudadana se habilita a las personas que actúan en calidad de interesado o representante. El resto de personas relacionadas en el expediente no tienen acceso a menos que así se especifique en la configuración del procedimiento.”

- *Que “ante el incidente sucedido y su constatación técnica, el Ayuntamiento requirió una reunión urgente con la empresa encargada T-Systems ITC Iberia, SAU ' , como encargada del tratamiento, por ser la empresa adjudicataria del servicio de adquisición, implantación y mantenimiento de una plataforma de administración electrónica para el Ayuntamiento”. Y que, en el seno de esta reunión, el Ayuntamiento requirió la citada empresa para que garantizara, de forma inmediata, la confidencialidad del servicio de tratamiento de la opción concreta de “Recepción de documentación”, antes descrita .*
- *Que, como respuesta al requerimiento municipal, T-Systems ha comunicado que ha adoptado las soluciones técnicas que se relacionan a continuación:*

*“A. Medidas correctoras para solucionar la violación de la seguridad de los datos personales (medidas inmediatas para aliviar los posibles efectos negativos).
Actualización de software inmediata.*

B. Medidas preventivas para evitar que vuelva a ocurrir. (Qué, plazos y responsables de implementación). Para evitar esta casuística, el área de producto de expedientes marca Tao modificará con una actualización el comportamiento de la gestión de los documentos aportados en casos de expedientes multiinteresado. Se modifica el servicio web para que no se realice esta compartición de documentos del expediente y únicamente el remitente de la documentación aportada pueda consultar esta documentación. Asimismo, comunicaron que la fecha de liberación actualización software se haría el pasado 27 de enero de 2023. ”

- *Que “ Los servicios técnicos municipales han comprobado la efectiva implementación de estas soluciones técnicas. Efectivamente, después de la comunicación de la empresa encargada de la adopción de estas soluciones técnicas, los servicios técnicos municipales han comprobado que en esta opción de “Recepción de documentación” de la plataforma de administración electrónica, ya está garantizada la confidencialidad del*

servicio de tratamiento y, consecuentemente, se cumple la normativa de protección de datos de carácter personal.”

- Que, actualmente, *“entre el Ayuntamiento y la citada empresa encargada tienen en funcionamiento un canal telemático de comunicación de incidencias”,* pero que ante lo sucedido el delegado de protección de datos del Ayuntamiento y la delegada de protección de datos de la empresa están trabajando en un *“nuevo protocolo de comunicación de incidencias a efectos de garantizar una respuesta más inmediata y efectiva ante cualquier incidencia en materia de protección de datos de carácter personal.”*

10. En fecha 21/03/2023, la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos acordó iniciar un procedimiento sancionador contra el Ayuntamiento de Gavà por dos presuntas infracciones: una prevista en el artículo 83.5. *a* en relación con el artículo 5.1. *f* ; y la otra prevista en el artículo 83.4. *a* en relación con el artículo 25; todos ellos del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de éstas (RGPD). Asimismo, nombró persona instructora del expediente a doña Anna Ferrando, funcionaria de la Autoridad Catalana de Protección de Datos. Este acuerdo de iniciación se notificó a la entidad imputada en fecha 23/03/2023.

11. En el acuerdo de iniciación se concedía a la entidad imputada un plazo de 10 días hábiles para formular alegaciones y proponer la práctica de pruebas que considerase convenientes para defender sus intereses.

El plazo se ha superado con creces y no se han presentado alegaciones.

Hechos probados

1. En fecha 28/06/2022, la persona denunciante entró en su carpeta personal electrónica (llamada *“mi carpeta”*), alojada en la sede electrónica del Ayuntamiento de Gavà, para comprobar el estado de la queja que había formulado a dicho Ayuntamiento por las molestias causadas por un bar, y accedió a una serie de documentos que no había aportado.

Los documentos a los que accedió el denunciante les había presentado al Ayuntamiento una tercera persona -concretamente, quien regentaba el mismo bar contra el que se había quejado el denunciante-, a fin de pedir un cambio de disposición de las tablas de la terraza del bar; esta petición había dado lugar a *“ un procedimiento de ocupaciones de suelo público o privado para la instalación de terrazas”* (expediente ref. (...)). Estos documentos contenían datos relativos a la persona que regentaba el bar (nombre, apellidos, dirección postal, una fotocopia escaneada del permiso de residencia y el hecho de que había presentado una solicitud en el Ayuntamiento y el objeto de esta solicitud).

2. El acceso de la persona denunciante a la documentación que contenía los datos de una tercera persona, y que estaba vinculada a un procedimiento en el que no era considerada parte interesada, estuvo propiciado por lo siguiente:

- 2.1. En fecha 16/03/2021, la persona que regentaba un bar presentó una instancia en el Ayuntamiento solicitando un cambio en la disposición de las mesas de la terraza. A raíz de esta instancia, se creó un expediente electrónico que se gestionaba mediante un software (gestor de expedientes).
- 2.2. Con posterioridad, la persona denunciante formuló una queja por las molestias provocadas por ese mismo bar. Mediante el software de gestión de expedientes, el personal del Ayuntamiento que recibió esta queja vinculó por error a la persona denunciante con un expediente preexistente (el que se había iniciado a raíz de la instancia presentada por quien regentaba el bar). Esta vinculación se realizó ejerciendo la opción “*Recepción de documentación*” del expediente preexistente.
- 2.3. El programa de gestión electrónica de expedientes del Ayuntamiento está diseñado de forma que, cuando se incorpora documentación a un expediente mediante la opción “*Recepción de documentación*”, en los casos de expedientes en los que hay varias personas interesadas (expediente “multi-interesados”), cada una de ellas puede visualizar la totalidad de la documentación que está incorporada en el expediente electrónico; es decir que la persona interesada que accede no sólo visualiza la documentación que ha aportado, sino también la que han aportado las demás personas interesadas. La documentación que se incorpora a un expediente “multi-interesado” es íntegra, es decir que no se ha tratado para evitar que las personas interesadas accedan recíprocamente a datos del resto, sin justificación ni base legal alguna.

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. De acuerdo con el artículo 64.2. *f* de la LPAC y de conformidad con lo que se indica en el acuerdo de iniciación de este procedimiento, procede dictar esta resolución sin una propuesta de resolución previa, dado que la entidad imputada no ha formulado alegaciones a el acuerdo de iniciación. Este acuerdo contenía un pronunciamiento preciso sobre la responsabilidad imputada.
3. Infracciones imputadas
 - 3.1. En relación con la conducta descrita en el punto 1º del apartado de hechos probados, relativo al principio de confidencialidad, se debe acudir al artículo 5.1. *f* del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de éstas (RGPD), que prevé: “ 1. *Las datos personales serán: (...) f) tratados de tal modo que se garantice una seguridad adecuada de las datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas (integridad y confidencialidad).* ”

Durante la tramitación de este procedimiento, se ha acreditado el hecho descrito en el punto 1º de hechos probados, que es constitutivo de la infracción prevista en el artículo 83.5. a del RGPD, que tipifica como tal la vulneración de “ *los principios básicos para el tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento a tenor de los artículos 5, 6, 7 y 9* ”, entre los que consta el principio de confidencialidad.

El hecho de haber dado acceso al denunciante, por error, a un ‘*expediente electrónico preexistente*’ comportó la vulneración del principio de confidencialidad, ya que accedió a una información que nada tenía que ver con su queja y correspondía a un expediente respecto del que no era considerada interesada; este expediente contenía información relativa a una tercera persona.

La conducta aquí abordada se ha recogido como infracción muy grave en el artículo 72.1. y de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), de la siguiente forma:

La vulneración del deber de confidencialidad establecido en el artículo 5 de esta ley orgánica.

3.2. En relación con la conducta descrita en el punto 2.3 del apartado de hechos probados, relativo a la protección de datos desde el diseño y por defecto, se debe acudir al artículo 25 del RGPD, que prevé lo siguiente:

“2. El responsable del tratamiento aplicará las medidas técnicas y organizativas apropiadas con miras a garantizar que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento. Esta obligación se aplicará a la cantidad de datos personales recogidos, a la extensión de su tratamiento, a su plazo de conservación ya su accesibilidad. Tales medidas garantizarán en particular que, por defecto, los datos personales no sean accesibles, sino la intervención de la persona, a un número indeterminado de personas físicas.”

Durante la tramitación de este procedimiento, se ha acreditado el hecho descrito en el punto 2.3 de los hechos probados. Este hecho imputado es constitutivo de la infracción prevista en el artículo 83.4. a del RGPD, que tipifica como así la vulneración de “ *las obligaciones del responsable y del encargado a tenor de los artículos 8, 11, 25 a 39, 42 y 43* ”, entre las que se encuentra la recogida en el artículo 25 del RGPD anteriormente transcrito, referente a la protección de datos desde el diseño y por defecto.

La conducta aquí abordada se ha recogido como infracción grave en el artículo 73. e de la LOPDDDD, de la siguiente forma:

“La falta de adopción de las medidas técnicas y organizativas que sean apropiadas para garantizar que, por defecto , sólo se tratan los datos personales necesarias para cada una de las finalidades específicas del tratamiento , de conformidad con lo que exige el artículo 25.2 del Reglamento (UE) 2016/679.”

Como ya se avanzó en el acuerdo de iniciación, en el caso presente se estima que las dos infracciones imputadas estarían estrechamente vinculadas, ya que una sería un

medio necesario para la comisión de la otra (la no implementación de medidas adecuadas, de acuerdo con la protección de datos desde el diseño y por defecto, habría propiciado la vulneración del principio de confidencialidad). Nos encontramos, pues, ante un supuesto de concurso ideal de infracciones, regulado en el artículo 29.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que establece que “*cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se impondrá únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.*” En estos supuestos procederá imponer sólo una sanción, la correspondiente a la infracción más grave de los presuntamente cometidos, en cuyo caso la relativa a la vulneración del principio de confidencialidad, calificada como muy grave.

4 . El artículo 77.2 de la LOPDGDD dispone que, en el caso de infracciones cometidas por los responsables o encargados enumerados en el artículo 77.1 de la LOPDGDD, la autoridad de protección de datos competente:

“(...) debe dictar una resolución que las sancione con una amonestación. La resolución establecerá asimismo las medidas que proceda adoptar para que cese la conducta o se corrijan los efectos de la infracción que se haya cometido.

La resolución se notificará al responsable o encargado del tratamiento, a cuyo órgano dependa jerárquicamente, en su caso, ya los afectados que tengan la condición de interesado, en su caso.”

En términos similares a la LOPD, 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 Autoritat Catalana de Protecció de Dades debe dictar una resolució que declare la infracció y establezca las medidas a adoptar para corregir sus efectos . (...).”

En el caso que aquí nos ocupa, esta Autoridad estima que no es necesario requerir al Ayuntamiento de Gavà que adopte ninguna medida correctora ya que, tal y como se ha avanzado (antecedente 9º), esta entidad ha informado que ha llevado a cabo varias actuaciones a fin de que, a través del gestor de expedientes, los documentos aportados por cada una de las personas interesadas en los expedientes “multi-interesado” sólo puedan ser visualizados por quien ha aportado la documentación.

Resolución

Por todo esto, resuelvo:

1. Amonestar al Ayuntamiento de Gavà como responsable de una infracción prevista en el artículo 83.5. a en relación con el artículo 5.1. f , ambos del RGPD.

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

2. Notificar esta resolución al Ayuntamiento de Gavà.

3. Comunicar la resolució al Síndic de Greuges, de conformidat amb lo que prevé el artículo 77.5 del LOPDDDD.
4. Ordenar que se publique esta resolució en la web de la Autoritat (apdcat.gencat.cat) , de conformidat con el artículo 17 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre.

Contra esta resolució, 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 Datos, 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 Datos, la entidad imputada puede interponer, con carácter potestativo, un recurso de reposición ante la directora de la Autoritat Catalana de Protecció de Datos, 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 Autoritat su intención de interponer recurso contencioso administrativo contra la resolució firme en vía administrativa, la resolució 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