

Dictamen en relació amb la consulta formulada sobre la possibilitat de comunicar als ens locals afectats dades de caràcter personal contingudes a les queixes, denúncies o peticions que arriben a un Departament de la Generalitat

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit en el que es demana que l'Agència emeti un dictamen per valorar si la possibilitat de comunicar als ens locals afectats dades de caràcter personal contingudes a les queixes, denúncies o peticions que arriben a un Departament de la Generalitat pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el dictamen següent:

I

(...)

II

D'acord amb el que s'exposa en la consulta plantejada la Direcció General d'Administració Local tramita les queixes, denúncies o peticions que els regidors i particulars li adrecen sobre qualsevol aspecte relatiu a l'actuació dels ens locals de Catalunya. La tramitació d'aquestes queixes comporta, segons es manifesta, la tramesa d'una còpia de l'escrit de queixa, denúncia o petició als efectes que l'ens local afectat pugui emetre informe o fer les al·legacions i aportar la documentació que cregui convenient. Igualment la resposta donada per l'ens local es fa arribar a qui ha formulat la queixa per tal que disposi de la informació.

En la mesura que la tramitació d'aquestes queixes, denúncies o peticions es tracti d'una funció administrativa atribuïda a l'esmentada unitat orgànica, la possibilitat de tractament d'aquesta informació trobaria habilitació en l'article 6.2 de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), que preveu que no és necessari el consentiment de la persona interessada quan les dades de caràcter personal es recullin per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències. Altrament, és a dir, si no es tractés d'una funció pròpia de l'esmentada unitat orgànica, seria necessari el consentiment de les persones afectades, com seria el cas del consentiment implícit, respecte del tractament de les seves pròpies dades, de qui formula la queixa, denúncia o petició (llevat que es tracti d'alguna de les dades especialment protegides a què es refereix l'article 7 LOPD, en què caldria el consentiment exprés).

Els dubtes que es manifesten en l'escrit de consulta es centren però en la possibilitat de facilitar a l'ens local una còpia de la queixa, denúncia o petició i de comunicar a qui ha iniciat el procediment la resposta de l'ens local de què es tracti.

III

El règim de comunicació de les dades de caràcter personal es troba regulat fonamentalment als articles 11 i 21 de la LOPD. D'acord amb aquests articles, la comunicació de dades de caràcter personal, entesa com a tota revelació de dades realitzada a una persona diferent de l'interessat (art. 3.i) LOPD), requereix el consentiment de la persona afectada o una habilitació per part d'una norma amb rang de llei. Aquest és el cas de les habilitacions contingudes a l'article 11.2 i 21 de la LOPD però també de les habilitacions previstes en altres lleis de caràcter sectorial.

Per al cas que ens ocupa resulta rellevant l'article 35.a) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) que recull el dret de les persones interessades en un procediment a conèixer-ne en qualsevol moment l'estat de tramitació i a obtenir còpies dels documents que formin part de l'expedient.

Per tal de determinar les persones que tenen la condició d'interessades en el procediment cal estar al que estableix l'article 31.1 de la LRJPAC. D'acord amb aquest precepte tenen la condició de persones interessades en un procediment:

"a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva."

D'acord amb això, cal reconèixer la condició d'interessat a l'ens local afectat per la queixa, respecte del qual l'accés a la informació que consta a l'expedient constitueix un element essencial no només de la seva participació en el procediment sinó també del seu dret de defensa.

Igualment pot tenir la condició de persona interessada qui hagi iniciat el procediment o qui hagi formulat la denúncia (cal recordar que malgrat l'existència de denúncia el procediment sancionador s'inicia en tot cas d'ofici), sempre que sigui titular d'un dret o interès legítim que es pugui veure afectat. En aquest sentit és de recordar que reiterada jurisprudència (per totes la STS de 9 d'octubre de 2007) ha vingut establint que en els procediments sancionadors el denunciant no adquireix la condició de persona interessada pel sol fet d'haver formulat la denúncia sinó que cal que a més sigui titular d'un dret o interès legítim que es pugui veure afectat.

D'acord amb el que s'ha exposat cal concloure que en tant que es tracti de persones o entitats a qui s'hagi de reconèixer la condició d'interessades en el procediment, la LRJPAC habilita per a la comunicació de les dades que constin a l'expedient. L'article 35 de la LRJPAC no obliga l'administració que tramita el procediment a traslladar còpia de la denúncia ni a traslladar a qui hagi iniciat el procediment una còpia de la informació aportada per la resta de persones interessades però els permet accedir a aquesta informació. Per tant, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades existiria l'habilitació necessària.

Tot això sens perjudici que la comunicació de dades ha d'estar presidida sempre pel principi de qualitat de les dades (art. 4 LOPD), en el sentit que les dades que es comuniquin han de ser

només les adequades, pertinents i no excessives en relació amb la finalitat de la comunicació, especialment quan les dades afectin a terceres persones.

IV

Tot i que en el text de la consulta es manifesta que no es fa cap ús ni difusió de les dades personals i que no s'introdueixen en cap fitxer, cal fer però algunes consideracions al respecte.

D'entrada resulta contradictòria l'afirmació de que no es fa cap ús de les dades, quan prèviament la mateixa consulta reconeix que les dades s'utilitzen per a la tramitació de la queixa, petició o denúncia. En aquest sentit cal tenir en compte l'amplitud del concepte de tractament recollit a l'article 3.c) de la LOPD.

En segon lloc resulta també contradictòria l'afirmació que no es fa cap difusió de les dades personals perquè, tal com afirma la pròpia consulta, sí que es fa una certa difusió de la informació, encara que sigui a persones concretes que puguin tenir la consideració d'interessades.

En tercer lloc respecte l'afirmació de que no s'inclouen en cap fitxer o registre cal fer també alguns aclariments. L'article 3.b) de la LOPD defineix el fitxer com "*Todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.*". Entès així, resulta difícil d'imaginar que les dades no hagin estat incorporades en cap fitxer, especialment si han estat tractades amb sistemes informàtics. I en qualsevol cas les dades hauran estat incorporades, com a mínim al fitxer corresponent al Registre d'entrada de documents, que, per mandat de l'article 38.3 de la LRJPAC ha d'estar en suport informatitzat.

Resulta per tant, de la informació de que disposem, que es produeix un tractament de la informació i que no es pot descartar que estigui continguda en sistemes estructurats d'informació que permetin identificar persones físiques.

Tenint en compte això, s'hauria de donar compliment no només al deure de creació del fitxer corresponent d'acord amb el que estableix l'article 20 de la LOPD, sinó que també s'hauria de complir el deure d'informació previst a l'article 5 LOPD segons el qual les persones interessades hauran de ser informades:

- "a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.*
- b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.*
- c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.*
- d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.*
- e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante."*

En especial cal posar èmfasi en l'apartat a) pel que fa a la informació dels destinataris de la informació, on caldria indicar que la informació continguda a la denúncia serà comunicada als ens locals afectats.

Aquest deure d'informació constitueix, com ha posat de manifest el Tribunal Constitucional (STC 292/00), una garantia essencial del dret a la autodeterminació informativa i serà precisament l'element clau per a l'efectiva possibilitat d'exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i, especialment, com veurem a continuació, el dret d'oposició.

Pel que fa a la forma com es pot donar compliment a aquest deure d'informació, cal tenir especialment en compte que l'article 5.2 de la LOPD estableix que *“cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior”*. Quan les queixes denúncies o peticions siguin presentades sense utilitzar impresos preestablerts, es podrà donar compliment a aquest deure un cop es rebí la queixa denúncia o petició. En aquest sentit es podria donar aquesta informació amb ocasió de la comunicació prevista a l'article 42.4 de la LRJPAC.

V

Malgrat el que hem exposat més amunt, sobre la possibilitat de comunicar les dades a les persones i entitats que tinguin la condició d'interessades, cal tenir present també que la normativa de protecció de dades preveu que en determinats casos la persona titular de les dades pugui oposar-se al seu tractament, com succeiria si la persona que ha formulat la queixa, denúncia o petició sol·licita que no sigui revelada la seva identitat.

Aquest dret, anomenat dret d'oposició, es troba regulat a l'article 6.4 de la LOPD i als articles 34 a 36 del Reglament de desplegament de la LOPD (RLOPD) aprovat pel R. Decret 1720/2007, de 21 de desembre.

L'article 6.4 de la LOPD estableix el següent:

“En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una Ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado.”

L'exercici del dret d'oposició està condicionat per tant a un seguit de requisits:

- a) Que no sigui necessari el consentiment de les persones interessades.
- b) Que existeixi un motiu fonamentat i legítim relatiu a una situació concreta personal de la persona que s'oposa al tractament.
- c) Que no hi hagi una llei que impedeixi aquesta oposició.

En el cas que ens ocupa, i partint de la consideració que el tractament, en aquest cas la comunicació de les dades (art. 3.c) LOPD), no es basa en el consentiment sinó en l'habilitació continguda a l'art. 35.a de la LRJPAC, serà possible l'exercici del dret d'oposició per part del denunciant sempre que al·legui un motiu justificat de suficient intensitat que hagi de prevaler sobre la possibilitat d'accés a tota la documentació que figura a l'expedient i, especialment, en relació amb les limitacions que això pot suposar per a l'exercici del dret de defensa de la resta de les persones afectades.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es fan les següents,

Conclusions

Les dades de caràcter personal que figurin en les queixes, denúncies i peticions són objecte de tractament en el sentit establert a l'article 3.c) de la LOPD, amb la finalitat de la seva tramitació.

La comunicació de les dades que formin part de l'expedient a les persones i entitats que tinguin la condició de persones interessades en el procediment té cobertura a l'article 35.a) de la LRJPAC.

La possibilitat de comunicació de les dades que s'acaba d'esmentar s'ha d'entendre sens perjudici de la possibilitat d'exercici del dret d'oposició per part de les persones titulars de les dades, en els termes previstos a l'article 6.4 de la LOPD. A aquests efectes té una especial importància el compliment del deure d'informació establert a l'article 5 de la LOPD.