

Dictamen en relación con la consulta planteada sobre la posibilidad de comunicar, a los entes locales afectados, datos de carácter personal contenidos en las quejas, denuncias o peticiones que llegan a un Departamento de la Generalitat

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito en el que se solicita que la Agencia emita un dictamen para valorar si la posibilidad de comunicar, a los entes locales afectados, datos de carácter personal contenidos en las quejas, denuncias o peticiones que llegan a un Departamento de la Generalitat puede suponer una vulneración de la legislación sobre protección de datos.

Analizada la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el dictamen siguiente:

I

[...]

II

De acuerdo con lo expuesto en la consulta planteada, la Dirección General de Administración Local tramita las quejas, denuncias o peticiones que los concejales y particulares le dirigen sobre cualquier aspecto relativo a la actuación de los entes locales de Cataluña. La tramitación de estas quejas comporta, según se manifiesta, el envío de una copia del escrito de queja, denuncia o petición, a efectos de que el ente local afectado pueda emitir un informe o hacer las alegaciones y aportar la documentación que considere conveniente. Asimismo, la respuesta dada por el ente local se hace llegar a quien ha formulado la queja, para que disponga de esta información.

En la medida en que la tramitación de estas quejas, denuncias o peticiones corresponda a una función administrativa atribuida a la unidad orgánica citada, la posibilidad de tratamiento de esta información encontraría habilitación en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), que establece que no es necesario el consentimiento de la persona interesada cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias. De no ser así, es decir, si no se tratara de una función propia de la unidad orgánica citada, sería necesario el consentimiento de las personas afectadas, como sería el caso del consentimiento implícito, respecto al tratamiento de sus propios datos, de quien formula la queja, denuncia o petición (salvo que se trate de alguno de los datos especialmente protegidos a los que se refiere el artículo 7 de la LOPD, para los que sería necesario el consentimiento expreso).

Las dudas que se manifiestan en el escrito de consulta se centran, sin embargo, en la posibilidad de facilitar al ente local una copia de la queja, denuncia o petición y de comunicar, a quien ha iniciado el procedimiento, la respuesta del ente local de que se trate.

III

El régimen de comunicación de los datos de carácter personal se encuentra regulado, fundamentalmente, en los artículos 11 y 21 de la LOPD. De acuerdo con estos artículos, la comunicación de datos de carácter personal, entendida como toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado (artículo 3.i) de la LOPD), requiere el consentimiento de la persona afectada o una habilitación por parte de una norma con rango de ley. Éste es el caso de las habilitaciones contenidas en los artículos 11.2 y 21 de la LOPD, así como de las habilitaciones contempladas en otras leyes de carácter sectorial.

Para el caso que nos ocupa, resulta relevante el artículo 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que recoge el derecho de las personas interesadas en un procedimiento a conocer en cualquier momento el estado de tramitación del mismo y a obtener copias de los documentos que formen parte del expediente.

A fin de determinar las personas que tienen la condición de interesadas en el procedimiento, hay que tener en cuenta lo establecido en el artículo 31.1 de la LRJPAC. De acuerdo con dicho precepto, tienen la condición de personas interesadas en un procedimiento:

- «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.»

De acuerdo con esto, hay que reconocer la condición de interesado al ente local afectado por la queja, respecto al cual el acceso a la información que consta en el expediente constituye un elemento no sólo de su participación en el procedimiento, sino también de su derecho de defensa.

Igualmente, puede tener la condición de persona interesada quien haya iniciado el procedimiento o quien haya formulado la denuncia (hay que recordar que, pese a la existencia de denuncia, el procedimiento sancionador se inicia, en cualquier caso, de oficio), siempre que sea titular de un derecho o interés legítimo que se pueda ver afectado. En este sentido, cabe recordar que reiterada jurisprudencia (por todas, la STS de 9 de octubre de 2007) ha venido estableciendo que, en los procedimientos sancionadores, el denunciante no adquiere la condición de persona interesada por el mero hecho de haber formulado la denuncia, sino que es necesario que, además, sea titular de un derecho o interés legítimo que se pueda ver afectado.

De acuerdo con lo expuesto, hay que concluir que en tanto que se trate de personas o entidades a las que se deba reconocer la condición de interesadas en el procedimiento, la LRJPAC habilita para la comunicación de los datos que consten en el expediente. El artículo 35 de la LRJPAC no obliga a la Administración que tramita el procedimiento a trasladar copia de la denuncia ni a trasladar a quien haya iniciado el procedimiento una copia de la información aportada por las demás personas interesadas, pero les permite acceder a dicha información. Por consiguiente, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, existiría la habilitación necesaria.

Y todo ello sin perjuicio de que la comunicación de datos debe estar presidida siempre por el principio de calidad de los datos (artículo 4 de la LOPD), en el sentido de que los datos que se comuniquen tienen que ser únicamente los adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad de la comunicación, especialmente cuando los datos afecten a terceras personas.

IV

Aunque en el texto de la consulta se manifiesta que no se hace ningún uso ni difusión de los datos personales, y que no se introducen en ningún fichero, hay que hacer algunas consideraciones al respecto.

De entrada, resulta contradictoria la afirmación de que no se hace ningún uso de los datos, cuando previamente la misma consulta reconoce que los datos se utilizan para la tramitación de la queja, petición o denuncia. En este sentido, hay que tener en cuenta la amplitud del concepto de tratamiento, recogido en el artículo 3.c) de la LOPD.

En segundo lugar, resulta también contradictoria la afirmación de que no se hace ninguna difusión de los datos personales, porque, tal como afirma la propia consulta, sí que se hace cierta difusión de la información, aunque sea a personas concretas que puedan tener la consideración de interesadas.

En tercer lugar, respecto a la afirmación de que no se incluyen en ningún fichero o registro, hay que hacer también varias aclaraciones. El artículo 3.b) de la LOPD define fichero como: «Todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.» Entendido así, resulta difícil imaginar que los datos no hayan sido incorporados a ningún fichero, especialmente si han sido tratados con sistemas informáticos. Y, en cualquier caso, los datos habrán sido incorporados, como mínimo, al fichero correspondiente al Registro de entrada de documentos, que, por mandato del artículo 38.3 de la LRJPAC, debe estar en soporte informatizado.

Resulta, por tanto, de la información de que disponemos, que se produce un tratamiento de la información, y que no se puede descartar que la misma esté contenida en sistemas de información estructurados que permitan identificar a personas físicas.

Teniendo esto en cuenta, no sólo se tendría que dar cumplimiento al deber de creación del fichero correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la LOPD, sino que también se debería cumplir el deber de información establecido en el artículo 5 de la LOPD, según el cual las personas interesadas tendrán que ser informadas:

- «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 las 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, hay que poner énfasis en el apartado a) en cuanto a la información de los destinatarios de la información, donde sería necesario indicar que la información contenida en la denuncia será comunicada a los entes locales afectados.

Este deber de información constituye, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional (STC 292/00), una garantía esencial del derecho a la autodeterminación informativa, y será precisamente el elemento clave para la efectiva posibilidad de ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y, especialmente, como veremos a continuación, el derecho de oposición.

En cuanto a la forma con la que se puede dar cumplimiento a este deber de información, hay que tener especialmente en cuenta que el artículo 5.2 de la LOPD establece 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». Cuando las quejas, denuncias o peticiones sean presentadas sin usar impresos preestablecidos, se podrá dar cumplimiento a este deber cuando se reciba la queja, denuncia o petición. En este sentido, se podría dar esta información con ocasión de la comunicación prevista en el artículo 42.4 de la LRJPAC.

V

Pese a lo que hemos expuesto más arriba sobre la posibilidad de comunicar los datos a las personas y entidades que tengan la condición de interesadas, también hay que tener presente que la normativa de protección de datos establece que en determinados casos la persona titular de los datos puede oponerse a su tratamiento, como sucedería si la persona que ha formulado la queja, denuncia o petición solicita que su identidad no sea revelada.

Este derecho, denominado derecho de oposición, se encuentra regulado en el artículo 6.4 de la LOPD y en los artículos 34 a 36 del Reglamento de desarrollo de la LOPD (RLOPD) aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

El artículo 6.4 de la LOPD establece lo siguiente:

«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.»

El ejercicio del derecho de oposición está condicionado, por tanto, a una serie de requisitos:

- a) Que no sea necesario el consentimiento de las personas interesadas.
- b) Que exista un motivo fundado y legítimo relativo a una situación concreta personal de la persona que se opone al tratamiento.
- c) Que no exista una ley que impida esta oposición.

En el caso que nos ocupa, y partiendo de la consideración de que el tratamiento, en este caso la comunicación de los datos (artículo 3.c) de la LOPD), no se basa en el

consentimiento, sino en la habilitación contenida en el artículo 35.a) de la LRJPAC, será posible el ejercicio del derecho de oposición por parte del denunciante siempre que alegue un motivo justificado de suficiente intensidad y que deba prevalecer sobre la posibilidad de acceso a toda la documentación que figura en el expediente y, especialmente, en relación con las limitaciones que ello puede suponer para el ejercicio del derecho de defensa de las demás personas afectadas.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en estos fundamentos jurídicos, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se formulan las siguientes

Conclusiones

Los datos de carácter personal que figuren en las quejas, denuncias y peticiones son objeto de tratamiento en el sentido establecido en el artículo 3.c) de la LOPD, con la finalidad de su tramitación.

La comunicación de los datos que formen parte del expediente a las personas y entidades que tengan la condición de personas interesadas en el procedimiento tiene cobertura en el artículo 35.a) de la LRJPAC.

La posibilidad de comunicación de los datos que se acaba de mencionar debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de ejercicio del derecho de oposición por parte de las personas titulares de los datos, en los términos contemplados en el artículo 6.4 de la LOPD. A estos efectos, tiene especial importancia el cumplimiento del deber de información establecido en el artículo 5 de la LOPD.