

**Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament en relació amb la sol·licitud d'accés a un expedient per part d'una ciutadana**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'alcalde de l'Ajuntament, en què es sol·licita a l'Autoritat l'emissió d'un dictamen en relació amb la sol·licitud d'una ciutadana, per tal que se li faciliti còpia d'un expedient.

En concret, la ciutadana sol·licita còpia de les denúncies que un veí ha presentat contra un establiment comercial del qual és titular.

Analitzada la petició, vista la normativa aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

Segons s'explica en la consulta, la titular d'una activitat comercial ha presentat instància a l'Ajuntament sol·licitant còpia de les denúncies presentades per un veí contra el seu negoci, per tal de defensar els seus interessos i la seva persona, atès que manifesta que pateix assetjament per part del veí denunciant.

L'Ajuntament afegeix en el seu escrit que el denunciant ha presentat vint-i-dues denúncies contra l'esmentada activitat, en les que consten el nom, adreça, DNI i telèfon del denunciant. S'afegeix que algunes denúncies han comportat l'inici d'un procediment sancionador, requeriments a la titular per esmenar deficiències, o l'inici d'inspeccions, i que les denúncies estan dins d'expedients, encara que siguin expedients iniciats per a donar resposta al denunciant.

L'Ajuntament afegeix que no és possible aconseguir el consentiment del denunciant.

Es planteja doncs, segons l'Ajuntament, la disjuntiva entre el dret del denunciant a protegir les seves dades i el dret de la titular de l'activitat a exercir el seu dret de defensa davant dels tribunals, a més del seu dret d'accés als expedients administratius, en base a l'article 35.a) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques o del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC).

Així doncs l'Ajuntament sol·licita el parer d'aquesta Autoritat, sobre si ha de facilitar les còpies de les denúncies a la titular de l'activitat per a què iniciï els tràmits judicials oportuns contra el denunciant, o si pel contrari aquest lliurament podria vulnerar la Llei orgànica de protecció de dades.

Situada la consulta en aquests termes, cal partir de la base que el nom, l'adreça, el NIF i el telèfon d'una persona física –en aquest cas, el denunciant-, en tant que dades identificatives, així com qualsevol altra informació que permeti la seva identificació directa o indirecta, constitueixen dades personals, protegides per la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i pel Reial

Decret 1720/2007, de 21 de desembre, de desenvolupament de la Llei Orgànica (en endavant, LOPD i RLOPD, respectivament).

En el cas que ens ocupa, la comunicació de les dades identificatives del denunciant a una altra persona, en concret, la titular de l'establiment, constitueix una cessió de dades (art. 3.i LOPD), que s'ha de sotmetre al règim de cessió que estableix la LOPD.

L'article 11.1 de la LOPD parteix de la base que les dades personals només poden ser comunicades a una tercera persona (en aquest cas, la titular de l'establiment) amb el consentiment previ de l'interessat (la persona que va posar en coneixement de l'Ajuntament la situació del pou). El mateix article 11, apartat 2, disposa que el consentiment del titular de les dades no és necessari quan la cessió està autoritzada per una llei.

En el cas objecte de consulta, l'Ajuntament explicita la impossibilitat de disposar del consentiment del titular de les dades, per la qual cosa és necessària una habilitació legal per a la comunicació de les dades.

Resulta aplicable al supòsit plantejat la normativa general que regula el règim d'accés als expedients administratius, és a dir, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC), que desenvolupa el mandat constitucional de l'article 105.b) de la CE, el qual preveu que la llei regularà:

*“El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas.”*

La LRJPAC conté diverses previsions, que es concretaran a continuació, aplicables a l'accés dels ciutadans als expedients administratius en funció de que aquests expedients es trobin en tràmit, o bé que corresponguin a procediments ja finalitzats.

Partint de la informació que aporta l'Ajuntament, sembla que les diverses denúncies presentades haurien pogut donar lloc a expedients diferents, ja que en l'escrit de consulta es fa referència a que: *“En tot cas, totes (les denúncies) estan dins d'expedients...”*. Aquests expedients estarien relacionats, pel que sembla, amb actuacions diverses, com ara requeriments a la titular de l'establiment per esmenar deficiències, o inspeccions de l'Ajuntament, entre d'altres.

Com que es desconeix si els expedients que porten causa de les diverses denúncies presentades es troben en curs i pendants de resoldre, o bé si es troben ja finalitzats (o si, fins i tot, les vint-i-dues denúncies han generat expedients que es troben en una i altra situació procedimental), caldrà examinar separatament la possible aplicació de les previsions de la LRJPAC aplicables a un i altre tipus d'expedient, als efectes d'establir una possible habilitació legal per a la cessió de les dades.

### III

En primer lloc, pel que fa als expedients administratius oberts o en tràmit, l'article 35, apartat a), de la LRJPAC, esmentat en la consulta, regula l'accés dels ciutadans en els termes següents:

*“Els ciutadans, en les relacions amb les administracions públiques, tenen els drets següents:*

*“a) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en els quals tenen la condició de **persones interessades**, i a obtenir còpies dels documents que contenen.”*

El reconeixement del dret dels ciutadans a accedir a un expedient administratiu en base a l'article 35 LRJPAC es refereix als procediments administratius oberts o que s'estiguin substanciant en el moment de sol·licitar l'accés a la informació, i està condicionat al fet que la persona que vol accedir a l'expedient tingui la condició d'interessada. Pel que fa a la qualificació de “persona interessada” en un procediment administratiu, ens hem de remetre a l'article 31 LRJPAC, segons el qual:

*“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

*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.*

*(...).”*

Com s'ha apuntat, per la informació de què es disposa, les diverses denúncies presentades podrien haver generat un o més expedients que es poden trobar en tràmit, en el moment de formular l'Ajuntament la seva consulta a aquesta Autoritat. Com ha quedat dit, en la consulta es fa esment que algunes de les denúncies “han comportat l'inici d'un procediment sancionador, i d'altres han comportat requeriments (...)”.

Tenint en compte que és probable que algun dels expedients es trobi encara pendent de la realització d'alguns tràmits i pendent de resolució, en principi resultaria aplicable la previsió de l'article 35.a) de la LRJPAC.

Si hi ha encara algun procediment en curs, des de l'Ajuntament, en relació amb l'establiment comercial en qüestió, als efectes de la possible habilitació legal de l'accés a les dades personals contingudes en el dit expedient (en principi, dades identificatives de la persona denunciant) per part d'una tercera persona, resulta determinant que la persona sol·licitant tingui la condició de persona interessada.

En aquest cas, la persona sol·licitant és la titular de l'establiment comercial denunciat i investigat per l'Ajuntament, per la qual cosa cal reconèixer la condició de persona interessada d'aquesta persona. Aquesta condició de persona interessada dóna la suficient cobertura legal per a la comunicació de les dades, per aplicació de l'article 35.a) de la LRJPAC, als efectes del règim de comunicació previst en la LOPD.

En segon lloc, pel que fa a l'accés als expedients administratius corresponents a un procediment ja finalitzat en el moment de sol·licitar la documentació que s'hi conté, resultarà aplicable l'article 37 LRJPAC.

En concret, de l'article 37.2 LRJPAC es desprèn la impossibilitat d'accedir a dades íntimes per persones diferents al seu titular, i pel que fa a la resta de dades personals, com és el cas de les dades identificatives en el cas que ens ocupa, cal aplicar la previsió de l'article 37.3 de la LRJPAC:

*“Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros*

*2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las*

*personas estará reservado a éstas, (...).*

*3. El acceso a los documentos **de carácter nominativo** que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por **terceros que acrediten un interés legítimo y directo.**"*

En el cas que les denúncies presentades en relació amb l'establiment comercial en qüestió haguessin generat algun expedient que ja s'ha donat per tancat, correspondria aplicar l'article 37.3 de la LRJPAC, esmentat, sempre i quan en les denúncies, o en la documentació que pugui acompanyar aquestes denúncies, no es continguin dades que puguin afectar a la intimitat de determinades persones.

Al respecte, es desconeix si en algun cas la persona denunciant ha pogut adjuntar dades o informacions que puguin afectar la seva intimitat o fins i tot la de terceres persones, com ara, a tall d'exemple, dades de salut, o dades que la LOPD considera mereixedores d'una especial protecció, entre d'altres motius, per la seva afectació per a la intimitat de les persones (ens remetem, sobre això, a l'article 7 de la LOPD).

Tot i que segons l'Ajuntament les denúncies "contenen el seu nom, adreça, NIF i telèfon", en el cas que en les denúncies, o en altra documentació que conforma els expedients generats a partir de les denúncies, s'inclouï alguna informació que pugui afectar especialment la intimitat del denunciant o de terceres persones, caldria limitar l'accés als propis titulars de la informació, per aplicació de l'article 37.2 de la LRJPAC.

Fet aquest advertiment, l'article 37.3, citat, exigeix que la persona que sol·licita l'accés a la documentació "acrediti un interès legítim i directe". Es pot considerar que la sol·licitant de la informació que, en tant que titular de l'establiment comercial, pot tenir reconeguda la condició de persona interessada, té un interès legítim i directe en relació amb l'expedient o expedients conclusos que s'hagin pogut generar amb les diverses denúncies presentades, per la qual cosa també en aquest cas es pot considerar que existeix la suficient habilitació per a la comunicació de les dades.

Així doncs, tant l'article 35.a), si les denúncies presentades han pogut generar un o més expedients que encara estan oberts, com l'article 37.3, si es tracta d'un o més expedients finalitzats, ambdós de la LRJPAC, suposen una habilitació legal suficient als efectes del règim de l'article 11 de la LOPD.

Per tant, es pot considerar que la titular de l'establiment comercial contra el que s'han presentat les denúncies té dret d'accés a la informació que reclama (còpia de les denúncies i, si escau, altra documentació dels expedients), sense que sigui necessari el consentiment de la persona denunciant.

La LRJPAC actua, en el cas examinat, com a norma habilitadora de la comunicació de les dades objecte de consulta, de conformitat amb el que estableix l'article 11.2.a) de la LOPD.

#### IV

Cal tenir en compte, també, el que disposa l'article 37.4 de la LRJPAC:

*"El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros"*

*más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.”*

LA LRJPAC preveu en aquest article la possibilitat de denegar l'accés a la informació sol·licitada, fonamentada en determinats motius.

En relació amb això, i com s'informa en la consulta, algunes de les denúncies han comportat l'inici d'un procediment sancionador.

Al respecte, en l'àmbit de Catalunya, cal tenir en compte les previsions del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat.

Aquest Decret, resulta aplicable a l'àmbit local en els termes concretats en l'article 1:

*(...)*

*1.2 Aquest Decret serà d'aplicació supletòria dels ens locals de Catalunya en defecte total o parcial dels procediments sancionadors específics previstos en l'ordenament sectorial o en les ordenances locals, llevat de les matèries en les quals l'Estat té competència normativa plena.*

*1.3 Aquest reglament és aplicable directament als ens locals en els procediments sancionadors sobre matèries de competència de la Generalitat, l'exercici de la qual se'ls ha delegat.*

*(...)"*

Segons l'article 6 del Decret citat:

*"El procediment s'inicia d'ofici com a conseqüència de la iniciativa de l'òrgan competent per ordre superior, per petició raonada d'altres òrgans a partir de les actes esteses pels serveis d'inspecció o per denúncia presentada per qualsevol persona."*

Un procediment sancionador s'inicia sempre d'ofici, entre d'altres, per la presentació d'una denúncia, que no té, en principi, més valor que el de posar en coneixement de l'Administració pública un fet que podria ser constitutiu d'infracció administrativa.

Ara bé, tot i que no sigui imprescindible conèixer la identitat del denunciant als efectes que el denunciat pugui ser part en el procediment sancionador, no es pot descartar que en el cas que ens ocupa, pugui resultar rellevant per a la titular de l'establiment conèixer la identitat del denunciant.

Més encara, segons s'explica en la consulta, la titular de l'establiment manifesta que pateix assetjament per part del denunciant, per la qual cosa vol iniciar tràmits judicials contra el denunciant. A aquests efectes, entre d'altres, pot resultar rellevant conèixer la identitat de la persona denunciant.

En qualsevol cas, les circumstàncies del cas porten a considerar que la informació sol·licitada és rellevant per a la sol·licitant, i no sembla que en relació amb això concorrin els supòsits de l'article 37.4 de la LRJPAC, que podrien fonamentar una denegació de l'accés a la informació.

## V

Com ha posat de manifest aquesta Autoritat, entre d'altres, en el Dictamen 23/2012, relatiu a la sol·licitud d'accés a un expedient municipal per part d'un ciutadà, cal

assegurar el compliment dels drets que la LOPD atorga als titulars de dades personals objecte de tractament. Per la seva rellevància en el cas que ens ocupa, reproduïm a continuació el Fonament Jurídic III del Dictamen esmentat, que es pot consultar a la web: [www.apd.cat](http://www.apd.cat):

“Des de la perspectiva de la protecció de dades cal fer avinent que l’existència d’habilitació legal (LRJPAC) per a comunicar les dades personals identificatives sol·licitades en el cas que ens ocupa, sense que resulti necessari el consentiment del titular, no exclou la necessitat d’aplicar la resta de principis i obligacions previstos en la LOPD.

Resulta especialment rellevant tenir en compte que la LOPD atorga a qualsevol titular de dades l’exercici dels drets ARCO (accés, rectificació, cancel·lació i oposició). Singularment, en el cas que ens ocupa convé fer recordatori del dret d’oposició, que estableix la LOPD en el seu article 6.4:

*“En els casos en què no sigui necessari el consentiment de l’afectat per al tractament de les dades de caràcter personal, i sempre que una llei no disposi el contrari, aquest pot oposar-se al seu tractament quan hi hagi motius fonamentats i legítims relatius a una situació personal concreta. En aquest supòsit, el responsable del fitxer ha d’excloure del tractament les dades relatives a l’afectat.”*

Sobre el dret d’oposició, l’article 34 del RLOPD, concreta que:

*“El dret d’oposició és el dret de l’afectat per tal que no es porti a terme el tractament de les seves dades de caràcter personal o se cessi en aquest tractament en els supòsits següents:*

*a) Quan no sigui necessari el seu consentiment per al tractament, a conseqüència que hi hagi un motiu legítim i fundat, referit a la seva situació personal concreta, que ho justifiqui, sempre que una llei no disposi el contrari.  
(...)”*

D’aquesta manera, el titular de les dades -la persona que va posar en coneixement de l’Ajuntament la situació d’un pou en un camí del municipi-, ha d’estar en disposició de poder exercir els drets ARCO, i l’Ajuntament, en tant que responsable del tractament de les dades (article 3.d) de la LOPD), ha d’assegurar al titular de les dades la possibilitat d’exercir aquests drets.

La manera que preveu la LOPD per assegurar que el titular podrà exercir els seus drets, consisteix en què el responsable informi adequadament sobre aquesta i altres qüestions, a través de l’anomenada “clàusula informativa”.

Efectivament, tal i com preveu l’article 5 de la LOPD, és obligació del responsable del tractament de les dades, en aquest cas, de l’Ajuntament, informar adequadament sobre el tractament de dades personals:

*“1. Els interessats als quals se sol·licitin dades personals **han de ser prèviament informats de manera expressa, precisa i inequívoca:***

*a) De l’existència d’un fitxer o un tractament de dades de caràcter personal, de la finalitat de la recollida de les dades i dels destinataris de la informació.*

*b) Del caràcter obligatori o facultatiu de la resposta a les preguntes que els siguin plantejades.*

*c) De les conseqüències de l’obtenció de les dades o de la negativa a subministrar-les.*

*d) De la possibilitat d’exercir els drets d’accés, rectificació, cancel·lació i **oposició.***

*e) De la identitat i la direcció del responsable del tractament o, si s’escau, del seu representant.*

*Quan el responsable del tractament no estigui establert en el territori de la Unió Europea i utilitzi en el tractament de dades mitjans situats en territori espanyol, ha de designar, llevat que aquests mitjans s'utilitzin amb finalitats de tràmit, un representant a Espanya, sens perjudici de les accions que es puguin emprendre contra el mateix responsable del tractament.*

*2. Quan s'utilitzin qüestionaris o **altres impresos** per a la recollida, han de figurar-hi, de manera clarament llegible, les advertències a què es refereix l'apartat anterior.*

*(...)*”.

(...)

En relació amb això, cal fer avinent que resultaria especialment curós amb la protecció de dades que l'Ajuntament informés al titular que s'ha produït una sol·licitud d'accés a les seves dades per part del propietari afectat, i que es procedirà a la comunicació de les dades sol·licitades a menys que, en cas de concórrer algun motiu fonamentat i legítim, exerciti el seu dret d'oposició.”

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, en relació amb la consulta plantejada per l'Ajuntament, es fan les següents,

## **Conclusions,**

La comunicació de les dades identificatives de la persona denunciant a la persona titular de l'establiment comercial denunciat, constitueix una cessió de dades, i s'ha de sotmetre al règim de cessió de l'article 11 de la LOPD.

En relació amb expedients en curs relacionats amb les denúncies objecte de consulta, atès que la persona que sol·licita la informació és la titular de l'establiment comercial denunciat, cal reconèixer-li la condició de persona interessada. Aquesta condició dona la suficient cobertura legal per a la comunicació de les dades, per aplicació de l'article 35.a) de la LRJPAC, als efectes del règim de comunicació previst en la LOPD, sense que calgui el consentiment del denunciant.

En relació amb expedients tancats relacionats amb les denúncies objecte de consulta, es pot considerar que la sol·licitant té un interès legítim i directe, per la qual cosa l'article 37.3 de la LRJPAC dona la suficient habilitació per a la comunicació de les dades als efectes del règim de comunicació previst en la LOPD, sense que calgui el consentiment del denunciant.

Tot això sens perjudici que el titular de les dades, en aquest cas, el denunciant, pugui exercir els drets que li atorga la normativa de protecció de dades (drets ARCO), específicament el dret d'oposició, en les condicions que estableixen l'article 6.4 de la LOPD i els articles 34 i 35 del RLOPD.

Barcelona, 26 de juny de 2012