

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

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades còpia de l'Acord de l'Ajuntament de (...), en què es sol·licita a l'Autoritat l'emissió d'un dictamen en relació amb la sol·licitud d'un ciutadà d'accés a un expedient administratiu.

En concret, el ciutadà sol·licita accés a l'expedient incoat pel perill que ha pogut suposar un pou obert a la vora d'un camí públic, per tal de conèixer el nom de la persona que va denunciar el fet esmentat.

S'adjunta a la sol·licitud de dictamen de l'Ajuntament diversa documentació rellevant per a la qüestió que es planteja.

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

I

(...)

II

Segons s'explica en els antecedents de l'Acord que l'Ajuntament ha tramès a aquesta Autoritat, en el qual es sol·licita dictamen, un ciutadà ha presentat instància a l'Ajuntament per tal de tenir accés a l'expedient incoat pel perill que ha pogut suposar un pou obert a la vora d'un camí públic, per tal de conèixer el nom de la persona que va denunciar el fet esmentat.

L'Ajuntament acompanya la petició de dictamen amb còpia de la instància en la que una persona posa en coneixement de l'Ajuntament l'existència del dit pou i sol·licita que es prenguin les mesures pertinents. També s'adjunten fotografies de l'estat del pou, còpia de l'informe i de les fotografies fetes pel servei de vigilància municipal, còpia de la instància de la persona que sol·licita conèixer la identitat del denunciador, així com còpia de la diligència del secretari interventor de l'Ajuntament sobre aquesta qüestió.

La persona que sol·licita la informació objecte de consulta s'identifica com a propietària de les vinyes on estaria situat el pou en qüestió. En aquesta condició de "propietari afectat", demana conèixer quina persona ha notificat a l'Ajuntament l'existència i situació del pou. En la seva instància, en definitiva, aquesta persona sol·licita *"que se m'informi qui ha estat la persona que ha avisat a l'Ajuntament, doncs considero que és pública aquesta informació"*.

Situada la consulta en aquests termes, cal partir de la base que el nom i cognoms d'una persona física, en tant que dades identificatives, així com qualsevol altra informació que permeti la identificació directa o indirecta d'una persona física, 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).

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, cal entendre per “comunicació o cessió de dades”, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (art. 3.i LOPD).

En el cas que ens ocupa, la comunicació de les dades identificatives (nom i cognoms) de la persona que va posar en coneixement de l'Ajuntament la situació d'un pou en un camí del municipi, a una altra persona, en aquest cas, la que s'identifica com a propietari afectat, constitueix una cessió de dades que s'ha de sotmetre al règim de cessió que estableix la LOPD.

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

Per aplicació del règim de comunicació exposat, a menys que l'Ajuntament disposi del consentiment del titular de les dades, caldria una habilitació legal per a la comunicació de les dades, per la qual cosa és necessari examinar la normativa aplicable.

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 intimidad de las personas.”

L'article 35, apartat a), de la LRJPAC regula l'accés dels ciutadans als expedients administratius en tràmit, 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, l'article 31 LRJPAC disposa que:

“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.

(...).”

També cal tenir en compte que, pel que fa a l'accés a 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, referides òbviament a persones diferents de la sol·licitant; pel que fa a la resta de dades personals, com és el cas de les dades identificatives en el cas que ens ocupa, l'apartat 37.3 LRJPAC preveu la possibilitat d'accedir a documents de caràcter nominatiu si es compleixen certs requisits, això és, que figurin en els procediments d'aplicació del dret que no tinguin caràcter sancionador o disciplinari, i que el document al què s'accedeix es pugui fer valer per qui tingui interès legítim i directe per a l'exercici dels drets del ciutadà:

“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.**”*

Cal doncs, a continuació, examinar la possible aplicació de l'article 35.a) i de l'article 37, ambdós de la LRJPAC, en funció de que l'expedient sobre el que es consulta es trobi encara en tramitació, o bé s'hagi conclòs.

En el cas que ens ocupa, i per la informació de què es disposa, l'expedient al qual es sol·licita l'accés s'inicia amb una instància presentada a l'Ajuntament per una persona, en la que es posen de manifest uns fets (situació d'un pou en un camí municipal), que generen una actuació de l'Ajuntament, consistent en una inspecció i seguiment per part d'un vigilant municipal de l'Ajuntament, que es recull en un informe de data 9 de febrer de 2012, tal i com consta en la documentació aportada. En aquesta documentació també consta una diligència del secretari interventor de l'Ajuntament, en la que s'explica que en la inspecció realitzada per l'Ajuntament en data 8 de març de 2012, *“es verifica que el propietario ha realitzat l'actuació de tapar l'accés al pou amb una porta de fusta.”*

Partint de la informació que aporta l'Ajuntament, cal fer avinent que no està clar que l'expedient objecte de consulta es trobi finalitzat. Ans al contrari, és probable que l'expedient es trobi encara pendent de la realització de nous tràmits i pendent de resolució, per la qual cosa en principi resultaria aplicable al cas la previsió de l'article 35.a) de la LRJPAC.

Si, com sembla, es tracta d'un procediment en curs, als efectes de la possible habilitació legal de l'accés a les dades personals contingudes en el dit expedient (en concret, el nom i cognoms de la persona denunciant dels fets en qüestió) per part d'una tercera persona, resulta determinant que la persona sol·licitant tingui la condició de persona interessada.

Atès que la persona que sol·licita la informació és, en aquest cas, el propietari dels terrenys on s'haurien produït els fets, sembla que cal reconèixer la condició de persona interessada d'aquest propietari. Aquesta condició 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 el cas que es tracti d'un expedient que ja s'ha donat per tancat, correspondria aplicar l'article 37 de la LRJPAC, esmentat, en concret, l'apartat 3 d'aquest article, ja que en la documentació no es contenen dades que afectin a la intimitat de les persones afectades.

La norma examinada exigeix que la persona que sol·licita l'accés a la documentació "acrediti un interès legítim i directe". Es pot considerar que un sol·licitant que, en tant que propietari afectat, pot tenir reconeguda la condició de persona interessada, com ha quedat dit, té un interès legítim i directe en relació amb l'expedient, per la qual cosa també en aquest cas es dóna la suficient habilitació per a la comunicació de les dades.

Així doncs, tant l'article 35.a), si es tracta d'un expedient administratiu obert, com l'article 37.3, si es tracta d'un expedient ja finalitzat, ambdós de la LRJPAC, suposen una habilitació legal suficient als efectes del règim de l'article 11 de la LOPD, de manera que es pot considerar que el propietari afectat té dret d'accés a la informació que reclama (nom i cognoms de la persona que ha posat en coneixement de l'Ajuntament la situació del pou), sense que sigui necessari el consentiment d'aquesta persona.

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.

III

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.*

(...)”.

La Instància general és un imprès que utilitza l'Ajuntament, responsable del tractament de les dades personals en el cas que ens ocupa, per a finalitats diverses. Com a tal imprès o formulari, i per aplicació de l'article 5.2 de la LOPD, citat, ha de figurar-hi, entre d'altres, la possibilitat d'exercici dels drets ARCO.

En la documentació aportada per l'Ajuntament es pot comprovar que en el dit formulari (Instància general) s'explicita la possibilitat d'exercir els drets d'accés, de rectificació i de cancel·lació, de forma adequada a la LOPD. Ara bé, no es fa menció, precisament, a l'exercici del dret d'oposició.

Per tant, a banda d'incloure la referència al dret d'oposició en el citat formulari, per tal de donar correcte compliment al deure d'informació i possibilitar l'exercici del dret, cal que s'informi al titular de les dades (la persona que va comunicar els fets a l'Ajuntament), que té la possibilitat d'exercir aquest dret.

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 objecte de consulta (nom i cognoms) de la persona que va posar en coneixement de l'Ajuntament els fets referits en la consulta, a la persona que s'identifica com a propietari afectat, constitueix una cessió de dades, i s'ha de sotmetre al règim de cessió de l'article 11 de la LOPD.

Atès que la persona que sol·licita la informació és el propietari dels terrenys on s'haurien produït els fets, sembla que cal reconèixer la condició de persona interessada d'aquest propietari. 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 titular.

En el cas que es tracti d'un expedient tancat, es pot considerar que el sol·licitant, en tant que persona interessada, té un interès legítim i directe en relació amb l'expedient, 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 titular.

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 els drets ARCO, i donar compliment al deure d'informació (article 5 de la LOPD).

A banda d'incloure la referència al dret d'oposició en el formulari d'Instància general, cal que s'informi al titular de les dades (la persona que va comunicar els fets a l'Ajuntament), que té la possibilitat d'exercir aquest dret, en les condicions que estableixen l'article 6.4 de la LOPD i els articles 34 i 35 del RLOPD.

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.

Barcelona, 21 de maig de 2012