

## **Reclamació: 225/2016 i 226/2016**

### **Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació d'un ciutadà per la denegació de l'accés a l'accés a la identitat de l'agent denunciador en un expedient sancionador en matèria de trànsit**

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre les reclamacions 225/2016 i 226/2016 presentades en relació amb la denegació de l'accés a la identitat de l'agent denunciador en un expedient sancionador en matèria de trànsit.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

#### **Antecedents**

1. En data 4 d'agost de 2016 un ciutadà, en representació d'una persona jurídica, va adreçar a un Ajuntament dues sol·licituds d'accés a la informació en relació amb el nom, cognoms i domicili de la persona o persones que havien formulat denúncia sobre dos vehicles seus els passats dies 8 i 11 de juliol de 2016, respectivament, mentre estava estacionat.
2. Davant la resposta per part de l'Ajuntament, la persona sol·licitant va presentar dues reclamacions davant la GAIP en data 16 de setembre, que són les que han donat lloc al present informe.
3. Consta a l'expedient un informe de l'Ajuntament, emès durant la tramitació davant la GAIP de les dues reclamacions, segons el qual no es poden lliurar les dades perquè això comportaria una cessió de dades a terceres persones que no trobaria empara a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD).

#### **Fonaments Jurídics**

##### **I**

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la

informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

## II

Abans d'entrar a analitzar el fons de la reclamació convé determinar el règim jurídic aplicable a la sol·licitud atès que, pel que sembla desprendre's de la reclamació, es tractaria d'un supòsit en el qual una persona voldria accedir a la identitat de la persona que havia formulat una denúncia en un procediment que s'estaria tramitant.

En el cas que ens ocupa, malgrat que, per la informació de que disposa aquesta Autoritat, no acredita la representació amb que actua, tal com exigiria l'article 32.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC)), la persona sol·licitant manifesta que actua en representació d'una persona jurídica que segons sembla desprendre's de la sol·licitud seria la propietària dels vehicles als quals s'hauria imposat les sancions per estacionament incorrecte i, per tant, contra la qual s'haurien iniciat els procediments sancionadors. De ser així, i la comprovació d'aquests aspectes correspondria en qualsevol cas a l'Ajuntament afectat, es tractaria d'una persona que té la condició de persona interessada en el procediment selectiu (art. 31.1.b) LRJPAC).

Malgrat que la informació a la qual es vol accedir, sembla que no consta a l'expedient, és informació que consta en poder de l'Ajuntament i, per tant, en la mesura que està estretament lligada a un procediment que s'està tramitant, caldria aplicar el règim d'accés corresponent a les persones interessades pel que fa als procediments en tràmit.

La disposició addicional primera de la Llei 19/2014 estableix que l'accés de les persones interessades als procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu. En el cas que ens ocupa, per la data en què es formula la sol·licitud i per les manifestacions de la persona sol·licitant, sembla que la legislació

sobre procediment administratiu aplicable seria la LRJPAC atès que l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) no s'ha produït fins el passat 2 d'octubre de 2016 i només resultaria d'aplicació als procediments iniciats a partir d'aquesta data (disposició transitòria tercera de la LPAC). Això sens perjudici que, pel que fa a la tramitació del procediment sancionador en matèria de trànsit, sigui d'aplicació preferent la normativa específica (apartat 2.c) de la Disposició addicional primera de la LPAC).

Per tant, la posició jurídica de la persona que formula la reclamació és diferent a la de qualsevol altra persona que vulgui accedir a l'expedient, atesos els amplis termes en què la normativa de procediment administratiu permet l'accés de les persones interessades. I això sens perjudici que a la persona interessada se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació –incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la GAIP- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició, atesa l'aplicació supletòria de la Llei 19/2014 (apartat 2 de la D.A. 1a).

Per tant, es considera que es d'aplicació la normativa de procediment administratiu, tot i que es pot avançar també que, pel que fa a la incidència del dret a la protecció de dades en el fons de la reclamació, atesos els termes en què l'article 15 de la Llei 19/2013 i els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014 regulen el límit derivat del dret a la protecció de dades de caràcter personal, en el cas concret que s'analitza les conclusions d'aquest informe no diferirien substancialment si s'apliqués la normativa de transparència.

En aquest sentit, l'article 24 de la Llei 19/2014 estableix el següent:

*“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.*

*2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

*a) El temps transcorregut.*

*b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*

*c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*

*d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*

*(...)”*

En qualsevol cas, queda clar també que la informació a la qual es pretén accedir és informació de caràcter personal atès que el que es sol·licita és el nom i cognoms i el domicili d'una o diverses persones físiques que han actuat com a agents denunciants.

### III

L'article 35.a) de la LRJPAC, vigent en el moment de la sol·licitud, estableix que les persones que tinguin la condició d'interessades tenen dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de tramitació dels procediments en els quals tenen aquesta condició i a obtenir còpies dels documents que contenen.

En la mateixa línia, l'article 26 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (LRJPACat), estableix que els ciutadans que tenen la condició de persones interessades en un procediment administratiu en tramitació tenen dret a accedir a l'expedient i a obtenir una còpia dels documents que en formen part. Si els documents són en format electrònic, tenen dret a obtenir-ne còpies electròniques.

Per tant, la legislació de procediment administratiu reconeix el dret de les persones interessades a accedir a la informació que consta en el procediment i a obtenir-ne còpies en uns temes força amplis.

Ara bé, això no vol dir que aquest dret sigui un dret absolut. Si entra en conflicte amb altres drets, com podria ser en aquest cas el dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal, caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho ha vingut a reconèixer l'article 51 de la LRJPACat quan, en regular el tràmit d'audiència a les persones interessades, estableix que la possibilitat d'accedir a l'expedient per part de les persones interessades no afectarà "*les dades excloses del dret d'accés*". I també l'article 82 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques -que encara no resulta aplicable per raons temporals- que estableix que pel que fa a l'accés de les persones interessades a l'expedient en el tràmit d'audiència es tindran en compte les limitacions previstes si escau a la Llei 19/2013, de 9 de desembre.

Per tant, tot i que en principi la normativa sobre procediment reconeix en termes força amplis el dret d'accés de les persones interessades, en la mesura que aquest dret d'accés comportaria una limitació del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal, caldrà veure si es tracta d'una limitació proporcionada, atès que segons reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitació de drets fonamentals només es pot produir de manera proporcionada (SSTC 11/81 57/94, 66/95, 48/05 206/07, 11/06, 206/07, entre d'altres).

Amb aquesta finalitat resultaria essencial que les persones afectades hagin disposat de la possibilitat d'exposar si consenten l'accés a la informació o si hi ha algun element que al seu parer, en funció de la situació personal de la persona afectada, hauria de comportar una limitació de l'accés. A aquests efectes escau assenyalar que no consta a l'expedient tramès que s'hagi donat trasllat de la sol·licitud ni de la reclamació a les terceres persones afectades.

#### IV

En el cas que ens ocupa, la informació a la qual vol accedir la persona interessada és la identitat de la persona o persones, en concret el seu nom i cognoms i també el domicili, que van formular denúncia per estacionament indegut respecte dos vehicles de la seva titularitat. En una de les dues sol·licituds s'indica expressament que la denúncia va ser formulada per l'agent de la policia Local-112, amb la qual cosa sembla que la persona interessada sí que hauria tingut accés a la identificació de l'agent que havia formulat la denúncia, tot i que la identificació no s'hauria fet a través del nom i cognoms de l'agent sinó a través del seu número d'identificació professional.

Una de les finalitats que poden justificar l'accés, especialment quan es tracta de persones interessades en el procediment, és que la informació sigui necessària per exercir els seus drets, en concret, el seu dret de defensa. Des d'aquest punt de vista no pot oferir cap dubte que en principi la persona denunciada en un expedient ha de poder conèixer, llevat que concorri alguna excepció legalment prevista, la identitat de les persones denunciants en un procediment que els afecta. I amb més motiu ha de ser així quan a la vista del procediment que es tramiti arran la denúncia aquesta constitueixi el mitjà de prova en el qual es pretengui fonamentar la imposició de la sanció. Conèixer la identitat de la persona denunciant pot ser un element clarament rellevant a l'hora d'exercir el dret de defensa, sotmetre les proves aportades al principi de contradicció i fer-ne una valoració adequada.

En el cas que, a més, la denúncia l'hagi formulat personal al servei de l'Administració, s'ha de tenir en compte que, amb caràcter general, l'accés a la identificació amb noms i cognoms del personal al servei de l'Administració –per tant dades merament identificatives- que hagi intervingut en un procediment administratiu o en una denúncia, vindria emparat per l'article 24.1 de la Llei 19/2014, atès que es tractaria de dades directament relacionades amb el funcionament de l'Administració. Si la Llei 19/2014 admet, amb caràcter general, l'accés de qualsevol ciutadà a aquesta informació, amb més motiu caldrà admetre-ho quan es tracta d'una persona interessada en el procediment.

Ara bé, per la informació aportada per la mateixa persona sol·licitant, cal tenir en compte que en el cas que ens ocupa concorre un element addicional. Això és, la condició d'agent de l'autoritat de la persona que ha formulat la denúncia, d'acord amb l'article 7 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals.

En aquest sentit, l'article 87.2.d) del Text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària, aprovat pel Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, estableix que a les denúncies hi haurà de constar *“El nom, els cognoms i el domicili del denunciant o, si és un agent de l'autoritat, el seu número d'identificació professional”*. En el mateix sentit es manifesta l'article 5 del Reglament del procediment sancionador en matèria de transit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària, aprovat pel Reial decret 320/1994, de 25 de febrer.

Per tant, i amb la finalitat de preservar la identitat dels agents per motius de seguretat, la mateixa normativa de trànsit preveu la identificació a través del número d'identificació professional. I això és així fins i tot tenint en compte que la mateixa Llei atribueix a les denúncies formulades per aquests agents valor provatori respecte els fets denunciats, la

identitat dels autors i, si escau, la notificació de la denúncia, sens perjudici dels altres elements provatoris que es puguin aportar (art. 88 del Text refós de la Llei de Trànsit).

Per tant, l'ordenament jurídic opta per protegir la identitat dels agents denunciants. En canvi, en la sol·licitud d'accés no s'especifica cap motiu concret que evidencii que la impossibilitat d'exercir el dret de defensa de la persona interessada a través de la identificació amb el número d'identificació professional.

En aquest sentit cal tenir en compte la possibilitat que, ja sigui durant la tramitació del procediment o, si escau, durant la tramitació dels recursos administratius o contenciosos, la persona interessada pugui proposar la pràctica de les proves escaients per tal de sotmetre el contingut de la denúncia a contradicció. Possibilitat que pot incloure, per exemple, la ratificació de l'agent autor de la denúncia, atès que en aquests casos la citació de l'agent podria fer-se perfectament de manera directa per l'Ajuntament a partir del número d'identificació professional de l'agent.

Aquestes consideracions són aplicables encara en major mesura pel que fa a la dada relativa al domicili de la persona denunciant, atès que el coneixement d'aquesta dada no seria rellevant per motius de transparència i l'exercici del dret de defensa es pot dur a terme sense necessitat de conèixer-lo. Si la persona denunciada necessita proposar alguna prova que requereixi dur a terme la citació de la persona denunciant, la citació pot fer-se a través de l'Ajuntament directament proposant-ho com a prova durant la tramitació del procediment sancionador o, si escau del recurs administratiu, o a requeriment de l'òrgan judicial en el cas que es proposi com a prova en un eventual recurs contenciós administratiu.

## **Conclusió**

Tenint en compte que a la vista de la informació aportada la persona o persones denunciants tindrien la condició d'agents de l'autoritat, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades de caràcter personal no resultaria justificat l'accés al nom i els cognoms i el domicili dels agents denunciants en matèria de trànsit. L'accés s'hauria de limitar al coneixement del número professional d'identificació de l'agent o els agents que hagin formulat la denúncia.

Barcelona, 29 de novembre de 2016