



Resolución 2018S-2502-17 del Ararteko de 27 de marzo de 2018, por la que se sugiere al Ayuntamiento (...), que, con carácter previo a facilitar el acceso a expedientes administrativos en los que se contengan datos personales, realice una ponderación que concilie el respeto al derecho de acceso al expediente y el derecho a la protección de los datos de carácter personal.

Antecedentes

El día 9 de octubre de 2017 se admitió a trámite una queja en la que se solicitaba la intervención del Ararteko con motivo de una eventual vulneración del derecho a la protección de datos personales.

El motivo de la reclamación era la cesión por el Ayuntamiento (...) a las personas denunciadas y al Juzgado de Paz, de datos personales del promotor de la queja, contenidos en una reclamación planteada por la venta de productos alimenticios en ferias y mercados de la localidad sin los oportunos controles sanitarios.

En concreto, se planteaba que desde el Ayuntamiento se habían facilitado a unos feriantes vecinos los datos personales derivados de aquella reclamación, al objeto de justificar la prohibición de la venta de productos sin registro sanitario, y que esa entidad local había facilitado al Juzgado de Paz la documentación y escritos presentados ante el Ayuntamiento y el Departamento de Salud, para un acto de conciliación solicitado por dichos convecinos, conteniendo todos los datos de carácter personal, incluida la filiación completa y datos de contacto.

En fecha 10 de noviembre se solicitó desde esta institución ampliación de información al objeto de que el interesado aportara más detalles que permitieran conocer con mayor profundidad los diversos aspectos relacionados con la queja presentada. La respuesta, que recogía información complementaria, se recibió el día 22 de noviembre de 2017, así como un escrito posterior de fecha 14 de diciembre.

El Ararteko, mediante escrito de fecha 24 de enero pasado, remitió al Ayuntamiento escrito por el que, en síntesis, se solicitaba que se informara sobre los siguientes extremos:

- Las posibles comunicaciones de datos del vecino reclamante realizadas por cualquier medio a posibles interesados en ferias, el objeto de dicha comunicación, así como las personas solicitantes o destinatarias;
- la eventual remisión de algún dossier o información relacionada con la reclamación de incumplimiento de la normativa sanitaria al Juzgado de Paz de la localidad así como las razones de la misma;
- las comunicaciones habidas entre el Ayuntamiento y el reclamante a consecuencia del asunto de referencia, y las actuaciones que haya practicado o tuviera previsto practicar para responderle.





En fecha 31 de enero de 2018 tuvo entrada en el registro del Ararteko la respuesta del Ayuntamiento. En ella, resumidamente, se informa de:

- Que con fecha 19 de mayo de 2017 se recibió escrito del Departamento de Salud del Gobierno Vasco junto con la denuncia presentada por venta ambulante de productos sin controles sanitarios, que fue ampliada en fecha 25 del mismo mes y año (se adjuntan copias);
- que con fecha 26 de mayo tuvo entrada ante el mismo Ayuntamiento escrito por estos hechos (se adjunta copia);
- que tras haberse puesto en contacto con las personas denunciadas, se les facilitó, con fecha 31 de mayo y a petición de los mismos, copia del expediente abierto por ser parte interesada;
- que el Ayuntamiento no remitió documentación alguna al Juzgado de Paz;
- que el denunciante solicitó en fecha 12 de junio información al Juzgado de Paz, mediante escrito presentado ante el Ayuntamiento (se adjunta copia del mismo y de la respuesta del Juez de Paz);
- que tras las conversaciones con todas las partes, los denunciados cesaron en la venta de los productos artesanos por carecer de los oportunos controles sanitarios.

En consecuencia, se disponen de todos los datos y elementos suficientes para la emisión de las siguientes

Consideraciones

1. Órganos competentes en materia de seguridad alimentaria y regulación de venta ambulante:

La Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi establece en su artículo 17 que los municipios podrán ejercer competencias propias en diversos ámbitos, destacando (en lo que se refiere específicamente con el procedimiento sustanciado ante el Ararteko) la promoción, gestión y defensa de la salud pública; la ordenación y gestión del comercio interior (en concreto, la relativa a la ordenación y gestión de mercados, abastos, ferias, lonjas, mataderos y comercio ambulante..) y la ordenación y gestión de la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias. Las Corporaciones locales, además, ejercerán sus competencias según lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 14/1986, de 14 de abril, General de Sanidad y el art. 15, de la Ley 8/1997, de Ordenación Sanitaria de Euskadi.

Este artículo establece la intervención concreta de las administraciones locales en materia de control y policía sanitaria, en estos términos:

"1. Las corporaciones locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi ejercerán las competencias que en materia de control sanitario y salubridad les atribuye el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de su capacidad institucional de actuación complementaria, así como del ejercicio de las





competencias que, en su caso, les delegue la Comunidad Autónoma. En todas sus actuaciones se someterán a los objetivos del Plan de Salud de Euskadi y a la coordinación y alta inspección del Departamento de Sanidad de la Comunidad Autónoma”.

Por su parte el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, órgano ante el que el reclamante presentó la oportuna denuncia, ostenta la competencia de garantizar la protección de la salud y la seguridad alimentaria; siendo de interés consignar lo previsto en el artículo 33 de la Ley de Ordenación Sanitaria de Euskadi en materia de Inspección:

- 1. “Corresponde al Departamento competente en materia de sanidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi la realización en su ámbito territorial de las inspecciones necesarias para asegurar el cumplimiento de lo previsto en esta ley y en el resto de la legislación sanitaria.*
- 2. Las corporaciones locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi ejercerán la función inspectora, en relación con cualquier actividad, servicio o instalación, de acuerdo con las competencias que en materia de control sanitario y salubridad les atribuye el ordenamiento jurídico. Cuando se trate de las actuaciones necesarias para resolver las autorizaciones o registros sanitarios, la inspección corresponderá exclusivamente al Departamento competente en materia de sanidad de la Comunidad Autónoma.....”*

Como puede deducirse de la normativa precitada, la persona reclamante ejerció ante los órganos competentes los derechos que, como consumidor, entendía que le correspondían:

- con respecto al Departamento de Salud del Gobierno Vasco, a través de la Dirección Territorial de Bizkaia, donde facilitó la identificación de las personas que entendía no cumplían con la normativa en materia de registro y etiquetado de los productos que vendían en la Feria (documentación que dicho órgano remitiría seguidamente al Ayuntamiento),
- con respecto al Ayuntamiento, instándole a ejercer sus funciones de policía sanitaria, de forma genérica, sin identificación de personas denunciadas, e invocando para ello el contenido de la Guía para la Organización de Mercados y Ferias locales en Euskadi, publicada en 2016 por el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras del Gobierno Vasco.

Derivado de todo lo anterior, y en base a las potestades que el Ayuntamiento ostenta, (reconocidas en los arts. 54 y 58 de la Ley 39/2015), actuó de oficio y, tal como reconoce en su escrito de contestación al Ararteko, se puso en contacto con las personas denunciadas *“para recabar la información necesaria y dar los pasos oportunos”*, informando, también de que, tras las conversaciones mantenidas, cesaron la venta de los citados productos que carecían de los





oportunos controles sanitarios; no constando que el Ayuntamiento incoara ningún expediente sancionador.

2. La Constitución de 1978 consagra en su Título I una serie de derechos fundamentales, a los que dota de eficacia jurídica y establece distintos niveles de garantía, a través de instituciones e instrumentos de diferente naturaleza y de diferente alcance. Entre esos derechos, no existe en la CE una referencia expresa al derecho a la protección de datos de carácter personal, pero sí lo contempla en el artículo 18.4 que dispone que *“la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”*.

De ese precepto constitucional deriva el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal o derecho a la autodeterminación informativa, que la jurisprudencia constitucional (por todas, la STC 292/2000, de 30 de noviembre), ha consagrado como derecho cuyo ámbito es más amplio que el derecho a la intimidad.

Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia señalada:

“La protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino cualquier tipo de datos de carácter personal, sean íntimos o no, cuyo conocimiento o empleo por terceros puede afectar a sus derechos sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos. ...” (FJ 6º).

Debe insistirse en que este derecho no se limita a servir de instrumento de garantía de otros derechos frente al uso torticero de la informática sino que es un derecho fundamental que goza de sustantividad propia y de autonomía con respecto a todos los demás.

En consecuencia, este derecho no se confunde con el derecho a la intimidad ya que el derecho de autodeterminación informativa no queda, así, limitado como aquél a la posibilidad legal de rechazar los ataques e injerencias perpetradas por extraños (sentido negativo) en la vida íntima de las personas, sino que adquiere ahora una nueva dimensión (sentido positivo) consistente en el reconocimiento de la libertad de la persona para poder controlar el acceso, tratamiento y circulación de sus datos personales (*habeas data*), sean estos íntimos o no.

3. Las cuestiones que han de ser objeto de análisis en la presente Resolución, en base a los dos motivos que plantea la persona que presenta su queja al Ararteko, son:





- Si la cesión de datos personales del denunciante realizada por el Ayuntamiento al facilitar copia completa del expediente, en base a la premisa de considerar que la parte denunciada está habilitada para ello, es o no conforme a lo previsto en la normativa sobre protección de datos.
- La eventual cesión por el Ayuntamiento de la información del expediente al Juzgado de Paz. Cuestión que el Ayuntamiento niega, al tiempo que aporta copia del escrito dirigido por el reclamante al Juez de Paz y de la contestación realizada por aquel.

Por lo que se refiere al primer motivo, se trata, en suma, de analizar el alcance de la información que puede ser facilitada a las partes interesadas en un expediente.

A este respecto resulta sumamente ilustrativo el Informe 0342/2012 de la Agencia Española de Protección de Datos, en el que se da respuesta a una consulta sobre la adecuación a la normativa en materia de protección de datos del traslado de datos personales de los denunciantes en un procedimiento sancionador.

En el mismo se deja claro que la comunicación de datos constituye una cesión de datos de carácter personal definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999, como "Toda revelación de datos efectuada a persona distinta del interesado". Tal y como determina el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 15/1999, "los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado". Esta regla de consentimiento sólo se verá exceptuada en los supuestos contemplados en el artículo 11.2, entre los que cabe destacar aquellos casos en que una norma con rango de Ley dé cobertura a la cesión.

En dicho Informe se realiza un análisis del concepto de interesado y de las circunstancias y condiciones del ejercicio de su derecho de acceso al expediente administrativo. Si bien las consideraciones se refieren al texto en vigor al momento de emitirse el Informe (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), idéntica interpretación podría aplicarse al contenido del actual artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

En virtud de lo establecido en el artículo 31 de la Ley 30/1992, *se puede entender por interesado en todo procedimiento sancionador aquel frente al que el procedimiento se dirige como presunto infractor de las normas administrativas.*

A su vez, el artículo 35.a) de la misma Ley recoge el derecho de los ciudadanos "A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos".





“Al propio tiempo, el procedimiento sancionador de las Administraciones Públicas, se desarrolla de acuerdo con el principio de acceso permanente, por tanto, en cualquier momento, el interesado tiene derecho a conocer el curso de la tramitación y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo, por aplicación del artículo 135 de la Ley 30/1992, que regula los derechos del presunto responsable, en relación con el artículo 35 de la misma Ley.

En consecuencia, con carácter general, aquella persona o personas que ostenten la condición de interesado en los términos del artículo 31 de la Ley 30/1992, tendrá derecho a conocer el estado de la tramitación del expediente y a obtener copia de los documentos que contenga, incluida la denuncia.

Sin embargo, si la denuncia contiene datos personales de los denunciados – incluyendo nombre y apellidos, desde luego - debe tomarse en consideración que el número primero del artículo 4 de la misma Ley Orgánica 15/1999 recoge, dentro de los principios de protección de datos, el relativo a la proporcionalidad disponiendo que “Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.” De manera que solamente procederá la cesión de aquellos datos de terceros cuyo conocimiento sea relevante para el ejercicio de los derechos del interesado”

El citado informe se hace eco de la jurisprudencia contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª de 26 de enero de 2011, casación 302/2010, que estudia este art. 35.a) de la Ley 30/1992 y su finalidad primordial de garantizar el derecho de defensa, señalando: *“Para decidir esa cuestión debe comenzar afirmándose que el derecho reconocido en el apartado a) de ese tan repetido artículo 35 de la LRJ/PAC está ciertamente dirigido a facilitar el derecho de defensa, y esto lo que significa es ofrecer al interesado la posibilidad de conocer en un procedimiento administrativo todos los hechos y datos que puedan resultar relevantes para la tutela de sus derechos e intereses que quiera ejercitar por cualquier vía (esto es, por la administrativa o por la judicial)”.* ”

La AEPD coincidente con la doctrina recogida en dicha Sentencia, entiende que ese artículo 35 .a) no otorga un derecho absoluto a atender peticiones genéricas e indiscriminadas de la entrega de copia de la integridad del procedimiento. Así, considerando el principio de proporcionalidad, y que el fin perseguido por la norma considerada (art. 35.a) de la Ley 30/1992) es garantizar el derecho de defensa, al interesado-denunciado del procedimiento, sólo se comunicarán aquellos datos de la denuncia que sean relevantes para el ejercicio de sus derechos; en consecuencia, habrá de plantearse si al dar traslado de la denuncia se incorporarán o se eliminarán aquellos datos personales de terceros (denunciados) que no resulten adecuados ni pertinentes en relación con dicha finalidad de defensa.

Por ello, sería posible entender que de este derecho debe excluirse el de obtención de copias de documentos respecto de los que el artículo 37 de la Ley 30/1992





impide su consulta, entre los que se incluyen aquellos que contengan datos “referentes a la intimidad de las personas” y aquellos “documentos de carácter nominativo”.

Indudablemente, lo más relevante en una denuncia son los hechos denunciados y no los datos personales del denunciante y, a la luz del artículo 64.1 de la LPACAP, el denunciado no tendría derecho a exigir una copia de la denuncia ni a conocer la identidad de quien formule la denuncia. Es más, si no se ha acordado el inicio del expediente sancionador, la denuncia no formaría parte de ningún procedimiento al que el interesado tuviera derecho a acceder, y, por tanto, no cabría acceder a la denuncia.

Es decir, si el denunciante ha manifestado expresamente su deseo de confidencialidad o a juicio de la Unidad que deba resolver se entiende la necesidad de garantizar la identidad del denunciante en condiciones de confidencialidad, podrá denegarse el acceso solicitado mediante resolución debidamente motivada del órgano que deba resolver.

Se trataría, en definitiva, de una ponderación entre dos derechos fundamentales, el de defensa del art. 24 CE y el de protección de datos de carácter personal del art. 18.4 CE en relación con la STC 292/2000. De esta manera, como también se afirma en otro informe de la AEPD de 5 de julio de 2010, si resultara evidente la necesidad de que el imputado conociera la identidad de los denunciantes para el ejercicio del derecho de defensa, habrían de incluirse tales datos identificativos. **Y en esa ponderación habría de apreciarse cuál de los dos derechos debe prevalecer.**

En ese sentido, conviene recordar que la referencia incluida en el apartado 5º del art. 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de que *“La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”* constituye un argumento de apoyo al planteamiento contenido en la presente resolución, en el sentido de que si el denunciante no tiene porqué ser parte del procedimiento, hace que concurren motivos más que justificados para que sus datos se anonimicen o no se incorporen al procedimiento administrativo incoado.

Por tanto, el Ayuntamiento, tomando en consideración los distintos derechos merecedores de protección, debería haber realizado una ponderación entre los mismos, adoptando una decisión que preservara la identidad del denunciante y la buena convivencia vecinal, facilitando únicamente la información precisa para que los denunciados pudieran ejercer el derecho a conocer las actuaciones del expediente administrativo abierto (véase que en el escrito dirigido al Ayuntamiento, a diferencia del presentado ante la Dirección provincial del Departamento de Salud, no se hace referencia a persona concreta alguna sino que únicamente demanda el cumplimiento de la normativa por el Ayuntamiento).





Si lo que se pretendía era resolver un problema concreto, la identidad de la persona que hubiera puesto en conocimiento del Departamento de Salud las circunstancias de los productos a la venta, no resulta imprescindible ni relevante, máxime cuando el Ayuntamiento, que es el que disponía de la competencia de policía sanitaria, actuó de oficio tras conocer la existencia de productos sin control sanitario en las ferias sometidas a su jurisdicción, por lo que la cesión de los datos contenidos en la denuncia y entregados a la persona denunciada, resultaron excesivos, además de no ser pertinentes y adecuados.

En conclusión, el acceso al expediente administrativo perfectamente podía haberse otorgado eliminando los datos personales de la persona que interpuso la denuncia o solicitando su consentimiento. Por el contrario, el Ayuntamiento se limitó a dar copia completa del expediente al que se habían incorporado los documentos presentados ante la Dirección territorial de Bizkaia del Departamento de Salud del Gobierno Vasco.

4. Respuesta diferente es la que debe ofrecerse a la alegación sobre la supuesta comunicación por el Ayuntamiento al Juzgado de Paz de la denuncia con los datos personales del denunciante, ya que, de la información disponible, esta institución no puede colegir que se haya remitido documentación alguna por parte de dicha entidad local, siendo la propia parte denunciada la que facilitó al Juez de Paz copia del expediente, para, al parecer, apoyar la solicitud de avenencia promovida respecto del denunciante, tal como se desprende de la copia del escrito del Juez de Paz dirigido al reclamante en fecha 20 de junio de 2017.

En consecuencia, ese aspecto de la queja presentada debe decaer.

Sin embargo, aun no constituyendo el motivo de la reclamación, esta institución no puede por menos que hacer constar la anomalía de que el Ayuntamiento disponga de copia del escrito dirigido por el denunciante al Juez de Paz y de la respuesta del mismo, escritos de fechas 12 y 20 de junio de 2017.

Los Juzgados de Paz se conciben por la Ley Orgánica del Poder Judicial como órganos incardinados en el ámbito del municipio, y a tenor de las previsiones contenidas en los artículos 50 y siguientes de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial se prevé que las instalaciones y medios instrumentales, entre otras cuestiones, sean a cargo del Ayuntamiento donde existan dichos juzgados de Paz, así como la necesidad de subvencionar a los mismos, de ahí que no se haya renunciado a la tradicional colaboración con los municipios en el mantenimiento de los medios materiales de dichos órganos.

Así, el artículo 51 de la Ley de demarcación y planta judicial 38/1988 establece que:

- *"1. En los Juzgados de Paz se prestará servicio por personal dependiente del Ayuntamiento, sin perjuicio de la normativa aplicable al ejercicio de su función.*





- **2.** *No obstante, en los Juzgados de Paz de poblaciones de más de 7.000 habitantes y en aquellos otros Juzgados de Paz en los que la carga de trabajo lo justifique prestarán servicio funcionarios de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, con arreglo a las plazas que se prevean en la plantilla de dichos Cuerpos.*
- **3.** *Las instalaciones y medios instrumentales del Juzgado de Paz, salvo cuando fuere conveniente su gestión total o parcial por el Ministerio de Justicia o la Comunidad Autónoma respectiva, estarán a cargo del Ayuntamiento respectivo”.*

El hecho de que el Ayuntamiento preste los medios materiales y personales del Juzgado de Paz, en base a lo dispuesto en Ley de Demarcación y Planta, entre los que se encuentra la función de registro documental, no autoriza, en absoluto, ni atribuye cobertura legal que permita a la administración municipal conocer los escritos dirigidos o provenientes del Juzgado de Paz, ya que las relaciones entre ambas instancias deben sustentarse en el máximo respeto a la independencia del Poder Judicial, en el que se integra la Justicia de Paz.

5. Conforme a la normativa de aplicación, y de lo actuado en el expediente analizado, el Ararteko considera que la actuación municipal no ha sido correcta en los términos reflejados en la Consideración Tercera, debiendo recordar que el derecho a la protección de los datos personales debe ser integrado por el Ayuntamiento en cualquier decisión de disposición de datos de carácter personal, debiendo ponderar, en cada ocasión, cual es el interés prevalente o más necesitado de protección.

En el caso objeto de la presente resolución la finalidad de facilitar información a la persona denunciada, pudo haberse conseguido sin afectar al derecho a la protección de sus datos personales que ostentaba el promotor de la queja, y que podía haber aconsejado la supresión de cualquier información que pudiera identificar a esta persona que comunicó al Departamento de Salud las irregularidades de registro y etiquetado de los productos a la venta en la feria.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva al Ayuntamiento (...) la siguiente

SUGERENCIA

- Que en las actuaciones encaminadas a facilitar el acceso a los expedientes administrativos en los que se contengan datos personales de terceras personas, el Ayuntamiento realice en cada caso una ponderación adecuada que permita conciliar el respeto al derecho de acceso al expediente y el derecho a la protección de los datos de carácter personal.
- Que adopte las medidas organizativas oportunas que aseguren que los escritos dirigidos hacia el Juzgado de Paz y las comunicaciones emitidas





desde dicho Juzgado, a través del registro municipal, se gestionen con la necesaria reserva, que preserve adecuadamente la independencia del Juzgado de Paz y sus actuaciones.

