

Distinción entre ficheros de titularidad pública y privada

Se consultó por una Entidad Pública Empresarial dependiente de una Comunidad Autónoma sobre el carácter público o privado de los ficheros de datos de que era responsable, lo que dio pie a considerar con carácter general la naturaleza pública o privada de los ficheros a la vista de lo establecido en la LOPD.

Como punto de partida, debe indicarse que la Ley no delimita de forma expresa los criterios delimitadores de la titularidad pública o privada de los distintos ficheros, si bien en el articulado del Capítulo I del Título IV viene a identificar los ficheros de titularidad pública como aquéllos cuya responsabilidad corresponde a las Administraciones Públicas (artículos 20 y 21), estableciendo ciertas especialidades en su régimen jurídico en las restantes disposiciones de este capítulo y en el artículo 46, en lo que se refiere al régimen sancionador. A partir de estos preceptos, deberá determinarse cuál es la interpretación que deba darse al término "titularidad pública", contenido en las citadas disposiciones, planteándose dos posibles criterios: por un lado el meramente subjetivo, que atiende a la naturaleza pública o privada del responsable del fichero; por otro, el criterio planteado por la consulta que atiende a la función desempeñada por dicho responsable.

Pues bien, como punto de partida, entendemos que, tal y como se desprende de las disposiciones de la LOPD, el criterio que ha de prevalecer en este punto es el relativo a la naturaleza pública o privada del responsable, ya que la Ley no se diferencia ambas categorías de ficheros con base en criterios relacionados con la actividad llevada a cabo por el responsable, sino con el criterio de la "titularidad" del fichero. Así se desprende, no sólo de las rúbricas de los Capítulos I y II del Título IV de la Ley, sino de lo dispuesto en el artículo 46, que establece una especialidad en materia sancionadora para los supuestos de ficheros de titularidad pública, refiriéndose a los mismos como "ficheros de los que sean responsables las Administraciones Públicas", añadiendo, en su apartado segundo la posible imposición de las sanciones "establecidas en la legislación sobre régimen disciplinario de las Administraciones Públicas".

En el caso examinado, como se ha indicado, el responsable del fichero era una Empresa Pública, configurada por la norma legal que la creó como entidad de derecho público sometida a lo dispuesto en esa la presente Ley y en sus disposiciones complementarias de desarrollo. Por lo que respecta a las relaciones jurídicas externas, a las adquisiciones patrimoniales y a la contratación, se establecía por ley su sujeción, sin excepciones, al derecho privado. También se indicaba en dicha norma legal que de los acuerdos que dictasen los órganos de gobierno de dicha Empresa Pública conocería la jurisdicción que en cada caso corresponda, sin necesidad de formular la reclamación previa en vía gubernativa. De este último inciso se desprendía que la entidad se encontraba incluso desprovista de las prerrogativas derivadas del procedimiento de reclamación previa al ejercicio de acciones civiles o laborales, reconocida por los artículos 120 y siguientes de la Ley 30/1992.

Por ello, no ostentando la responsable del fichero la condición de administración pública, sometida al derecho administrativo, resulta imposible considerar el fichero al que se refiere la consulta como de titularidad pública, siendo un fichero de titularidad privada, sometido a las disposiciones previstas en la LOPD para este tipo de ficheros.

Por otra parte, y en cuanto al criterio para discernir la naturaleza de la actividad desarrollada por la Entidad Pública que formuló la consulta, la cuestión preponderante implicaba atender al ejercicio, en su caso, por la misma, de auténticas potestades administrativas, en el término tradicional del término (tributaria, sancionadora, expropiatoria y disciplinaria); esto es, si la responsable del fichero se encontraba, en el ejercicio de las actividades relacionadas con el fichero, investido de imperium, lo que no sucedía en ese caso.

Todo ello aboca a la conclusión ya sostenida, consistente en considerar que el fichero al que se refiere la presente consulta es un fichero de titularidad privada, quedando sometido a las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 15/1999.