



I

La presente consulta plantea si es conforme a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en adelante LOPD, y su normativa de desarrollo, el traslado de los datos de denunciante menores de edad a un denunciado en un procedimiento sancionador incoado por la venta de tabaco o bebidas alcohólicas a menores.

Pues bien, comenzaremos destacando que dicha 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 el supuesto planteado, debe indicarse que la comunicación de los datos de los denunciantes que se incorporen al procedimiento como consecuencia de su incorporación a la denuncia, y el acceso a la misma, no se corresponderá con el ejercicio por el imputado de un derecho de acceso, en el sentido previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 15/1999, dado que el citado derecho queda limitado a los propios datos de carácter personal objeto de tratamiento. No puede considerarse que la información que contenga datos de terceras personas, como sucedería en este caso con los datos de los denunciantes, quede incluida en el mencionado derecho, toda vez que la transmisión al denunciado de dichos datos implicaría la revelación de los mismos a una persona distinta del afectado y, en consecuencia, una cesión o comunicación de los datos, que no encontraría amparo en los supuestos regulados por el ya citado artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999.

Dicho de otro modo, en el caso planteado de dar traslado de una denuncia al denunciado, figurando en la misma datos de los denunciantes, no estamos ante el ejercicio de un derecho de acceso de la Ley Orgánica de Protección de Datos, porque tal derecho se aplica únicamente, según el art. 15 LOPD, al acceso a los propios datos, del interesado que lo ejercita. Y no es el caso, puesto que nos encontraríamos ante una pretensión del denunciado de

conocer datos de los denunciantes.

Antes bien, nos encontramos ante un derecho de acceso del interesado-denunciado en un expediente sancionador, que se rige por lo dispuesto en el arts. 35 y 135 de la Ley 30/1992: ambos preceptos pudieran suponer, con carácter general, la existencia de habilitación legal suficiente para una cesión de datos, puestos en conexión con el art. 11.2.a) LOPD.

En este sentido, el artículo 31 de la Ley 30/1992 delimita jurídicamente el concepto de interesado en el procedimiento administrativo, indicando a tal efecto que se considerarán como tales en el procedimiento *“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; y 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”*.

Es decir, en virtud de lo establecido en el artículo 31 que se cita, 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 *“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 (incluida la consultante), 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 denunciantes – 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, como es el de defensa en el presente caso.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª de 26 de enero de 2011, casación 302/2010, 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).

Y desde esta inicial consideración son acertados los razonamientos antes transcritos que la sentencia recurrida utiliza para rechazar tanto la vulneración del artículo 35 de la LRJ/PAC como la de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 CE .

Debe coincidirse con dicha sentencia en 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 como preconiza el recurso de casación, pues lo que se reconoce es el derecho a acceder al procedimiento para tomar conocimiento de la totalidad del mismo y, a la vista de lo así conocido, obtener "copia de documentos contenidos en ellos" “.

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 - el de derecho de defensa en el presente caso –, habrá de plantearse si al dar traslado de la denuncia se incorporarán o se eliminarán aquellos datos personales de terceros (denunciantes) que no resulten adecuados ni pertinentes en relación con dicha finalidad de defensa. 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 afirmamos en informe de esta Agencia 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.

Sin embargo, en el caso aquí planteado la consulta parece hacer alusión

a los riesgos que de este acceso a datos de los denunciantes pudieran derivarse para ellos. Así, la consulta habla de *“un municipio de este tamaño poblacional [en el que] el conocimiento de la identidad de los menores por parte de la persona denunciada podría en alguna medida poner en peligro la protección de sus derechos o libertades”*. Pues bien, parece que en el caso planteado hubiera de ponderarse, como se hace en el art. 37 de la Ley 30/1992 para el acceso por quienes no son titulares de los datos a expedientes ya concluidos, entre el derecho de defensa del denunciado y la necesidad, para no causar indefensión material al mismo, de conocer la identidad de los denunciantes, y la necesaria protección de estos, máxime si se entiende que, a juicio de la unidad competente, pudiera existir un peligro para la protección de sus derechos o libertades. Y en esa ponderación habría de apreciarse cuál de los dos derechos debe prevalecer. A esta misma conclusión llegamos en el informe de 25 de julio de 2007 en los siguientes términos:

“En consecuencia, 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 documento que contenga, incluida la identidad de la persona denunciante, resultando la comunicación de los referidos datos conforme a los establecido en el artículo 11,2.a) de la Ley 15/1999.

Ello no obstante, si tal y como ocurre en los procedimientos sancionadores en materia tributaria, la denuncia no formara parte del expediente administrativo no existirá obligación por parte de la consultante de poner en conocimiento del denunciado ni la existencia de una denuncia previa ni la identidad del denunciante.

Por otro lado, el procedimiento sancionador es uno de los que se inician de oficio, y no a instancia de persona interesada, tal y como indica el artículo 11.1 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, no teniendo la denuncia otro efecto que el de poner en conocimiento del órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa (artículo 11.1.d) del Reglamento), sin que ello imponga a la Administración la obligación de incoar expediente sancionador a instancia de parte. Igualmente, el artículo 11.2 del Reglamento sancionador insiste en que “la formulación de una petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionado”.

Una vez iniciado el procedimiento el artículo 3 del Reglamento sancionador y en base al deber de transparencia del procedimiento, el mismo se desarrollará de acuerdo con el principio de acceso permanente refiriéndose a la aplicación en el procedimiento sancionador de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992 al que se hacía referencia en párrafos anteriores, y que establecen el derecho del presunto responsable a conocer en cualquier momento, el estado de la tramitación del procedimiento, y a obtener copias de los documento contenidos en ellos.

Ello no obstante, sería posible entender que de este derecho debe



excluirse el derecho a la 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”.

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. Y en todo caso, por aplicación del apartado 3 del citado artículo 37, el solicitante deberá acreditar “un interés legítimo y directo” que justifique la cesión, a juicio de la Unidad responsable de resolver, habida cuenta que será una norma con rango de Ley (la propia Ley 30/1992) la que posibilite la cesión cuando concurren determinadas circunstancias”.