

Dictamen amb relació a la consulta plantejada per un Ajuntament referent a la protecció de les dades personals i el dret d'accés a un expedient administratiu

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un Decret del Tinent d'Alcalde d'un Ajuntament mitjançant el qual se sol·licita el parer de l'Agència en relació a l'obligació d'exhibir a qualsevol persona un expedient administratiu d'obres ja tancat, relatiu a la construcció d'un autòdrom i davant d'una possible resposta afirmativa, la menció expressa de quina documentació en concret ha de comprendre aquesta exhibició de l'expedient a tercers.

Analitzada la petició, la normativa vigent aplicable, vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el dictamen següent:

I

La petició de consulta exposa amb deteniment els diferents tràmits procedimentals als quals es va sotmetre l'expedient administratiu d'obres, entre els que ens interessa destacar el tràmit d'informació pública de l'expedient i el projecte tècnic d'autòdrom i els tres escrits d'al·legacions que van ser presentats per dos veïns del municipi i pel cap d'un grup municipal, tots tres de contingut similar, segons es desprèn de la còpia de l'expedient que ens ha estat tramesa, basant les al·legacions formulades únicament en la absència de l'informe d'avaluació d'impacte ambiental en l'expedient, sense que s'esmentin circumstàncies personals com a fonament de les al·legacions dels particulars.

L'estudi d'impacte ambiental juntament amb la separata corresponent a la construcció de l'autòdrom fou sotmès a tràmit d'informació pública sense que es presentessin al·legacions. Amb posterioritat es va formular declaració d'impacte ambiental favorable per part del Departament de l'Administració pública competent en matèria de medi ambient al projecte de construcció d'un autòdrom i es va aprovar definitivament el projecte per a la instal·lació de l'autòdrom per l'òrgan administratiu competent en matèria d'urbanisme. Per Decret de l'Alcaldia es va resoldre concedir la llicència per a la construcció de l'autòdrom condicionades al compliment de les condicions establertes per a l'execució de les obres i per a l'inici de les activitats, sense que ens consti que s'hagin presentat altres al·legacions per part dels mateixos veïns o per terceres persones durant altres fases del procediment.

Sí es menciona, en la relació d'antecedents, que la institució que supervisa l'actuació de l'Administració Pública va intervenir en la tramitació de l'expedient de les obres, sembla ser que per raó d'una queixa presentada per un dels veïns que va presentar al·legacions en la primera fase d'informació pública, sense que s'incloguin els documents acreditatius en l'expedient tramès per part de l'Ajuntament, queixa que va quedar degudament closa amb posterioritat.

Finalment, a finals de novembre de 2006 dos veïns del municipi en qualitat de propietaris d'una finca veïna presenten un escrit a l'Ajuntament sol·licitant la visualització de l'expedient de construcció de l'autòdrom i a l'empara de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, on es regulen els drets d'accés a la informació en matèria de medi ambient, que es faciliti tota la informació relativa a aquest tema.

És arran d'aquesta petició d'accés que el Tinent d'Alcalde de l'Ajuntament sol·licita el parer d'aquesta Agència en relació amb l'obligació de facilitar l'accés a aquest expedient d'obres i la concreció de la documentació que, si correspon, ha de ser mostrada.

II

En primer lloc, a fi d'analitzar la consulta que ens ha estat plantejada formularem unes consideracions generals sobre el dret d'accés a la informació de les administracions públiques o el dret d'accés a arxius i registres a fi de contextualitzar el marc jurídic que hem de tenir en compte en relació amb la protecció de les dades de caràcter personal.

En el supòsit que es planteja per part de l'Ajuntament coincideixen dos drets sobre un mateix objecte que és en aquest cas concret, l'expedient de la llicència d'obres per a la construcció d'un autòdrom: el dret a accedir i conèixer la documentació que integra l'expedient i el dret a la protecció de les dades de caràcter personal que té per objecte la tutela i el control de les dades de persones físiques que puguin constar en la documentació. La relació entre ambdós drets no és absoluta i haurà de ser analitzada, com veurem, segons el cas en el què es produeixi.

D'una banda, la Directiva 95/46/CE, en matèria de protecció de dades personals, en el seu Considerant 72 ja autoritza, expressament, que es tingui en compte el principi d'accés públic als documents oficials a l'hora d'aplicar els principis exposats a la Directiva. La relació entre ambdós drets o béns és evident i es posa de manifest en els textos jurídics i els supòsits pràctics en multitud d'ocasions.

L'accés a la informació és un important principi en tots els Estats membres de la Unió Europea tot i que té un reconeixement o serveix a interessos diferents segons l'Estat del que es tracti en funció, en part, de les tradicions culturals i jurídiques. En molts Estats membres és reconegut com un principi jurídic per promoure la participació dels ciutadans en la presa de decisions dels governs o en l'elaboració de polítiques públiques, per esperonar la democràcia i per garantir la transparència. En d'altres països es recull com un dret de les persones, ja sigui de naturalesa subjectiva en l'àmbit dels procediments administratius o com un dret fonamental, com un dret del públic a saber i alhora com una obligació dels governs d'informar.

A nivell europeu existeix la discussió sobre si el dret a accedir a documents públics té naturalesa de dret fonamental tal i com està regulat actualment tot i que el Tribunal de Primera Instància de les Comunitats Europees ha resolt a favor de donar el major accés possible dels ciutadans a la informació des de la perspectiva d'enfortir el caràcter democràtic de les institucions i la confiança del públic en l'administració. Expressament assenyala el fet que no és necessari que el públic al·legui raons o fonaments per accedir a la informació que sol·liciten. D'acord amb aquest criteri, no s'han d'argüir motivacions concretes o particulars per sol·licitar accés a la documentació de les institucions de la Unió. Així mateix, el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per Europa preveu en dos preceptes diferents el dret d'accés als documents. En primer lloc a l'article 50 de la primera part del Tractat que equival a l'article 255 del Tractat de la Comunitat Europea i que és alhora l'empara de la legislació vigent actualment –el Reglament 1049/2001- i per altra banda, el dret d'accés a la documentació és un dels integrants de la Carta de Drets Fonamental, que com a part II, s'incorpora íntegrament al Tractat.

Estrictament, el dret d'accés a la informació de les administracions públiques i el dret a la protecció de les dades de caràcter personal són drets a protegir sense que existeixi cap relació de jerarquia entre ells i el Supervisor Europeu de Protecció de Dades en el seu Document núm. 1 de l'any 2005 que analitza la relació entre ambdós drets, es manifesta en aquest sentit, tot i que ens els supòsits en que puguin ser invocats els dos caldrà analitzar quins són els béns i interessos en joc per fer-ne una valoració adequada.

La regulació de l'accés a la documentació administrativa a la Constitució Espanyola es situa en el marc dels principis que regeixen l'actuació administrativa. La regulació existent actualment del dret d'accés, en els articles 35 i 37 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i dels procediments administratius comú, es dicta de conformitat amb el que disposa l'article 105.b) de la Constitució, que preveu que la llei regularà l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, excepte en allò que afecti la seguretat i defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones. L'accés, a la normativa espanyola vigent, està condicionat a l'acreditació d'un interès legítim, de forma més restrictiva que la que s'estableix a altres països de la Unió Europea. Manca, a l'ordenament espanyol, una regulació específica en matèria d'accés a la informació del servei públic que analitzi específicament el tema de la difusió de la informació a través d'Internet, l'accés per part de qualsevol persona o la seva comunicació per part dels mitjans de comunicació.

En termes generals doncs, la juxtaposició del dret a la protecció de les dades personals i del dret d'accés a la documentació pública es resol conforme les regles habituals d'interpretació aplicables als supòsits de col·lisió o concurrència de drets fonamentals, d'acord amb el judici de proporcionalitat que correspon als tribunals constitucionals, la ponderació del dany o el test o balanç de l'interès públic. De conformitat amb el test de l'interès públic es ponderarà quin dels drets preval sobre l'altre tenint en compte el supòsit concret que es plantegi i atenent a criteris d'equilibri per vetllar per al respecte d'ambdós.

III

Un cop contextualitzada la relació entre el dret d'accés a la documentació de les administracions públiques, en termes generals, i el dret a la protecció de les dades de caràcter personal cal cenyir-nos a les especificitats que regeixen la relació entre ambdós drets quan ens ocupem de matèria mediambiental.

La regulació a l'ordenament espanyol del dret d'accés a la Llei 30/92, de 26 de novembre, s'ha vist superada, en l'àmbit de la protecció del medi ambient, per una normativa més garantista i que reconeix uns forts drets d'informació a tota persona per raó de la sensibilitat i rellevància de la matèria. Com a transposició de les Directives 2003/4/CE i 2003/35/CE i norma que permeti assumir a l'ordenament jurídic espanyol els compromisos que implica la ratificació l'any 2004 del Conveni de la Comissió Econòmica per a Europa de Nacions Unides sobre accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, conegut com el Conveni d'Aarhus, de 25 de juny de 1998 recentment va ser aprovada la Llei 27/2006, de 18 de juliol que regula els drets esmentats.

Aquesta llei reconeix a l'article 1.1.a) el dret a accedir a la informació ambiental que es troba en poder de les autoritats públiques o d'altres subjectes que la posseeixin en nom seu i a l'apartat 2

del mateix article disposa que la llei *“garanteix igualment la difusió i la posada a disposició del públic de la informació ambiental, de manera paulatina i amb el grau d’amplitud, de sistemàtica i de tecnologia el més àmplia possible”*.

L'article 3.1 assenyalava amb més amplitud els drets que comprèn l'exercici del dret d'accés a la informació ambiental i el Títol II determina les obligacions que comporta aquest dret per a les autoritats públiques i altres obligacions de difusió de la informació ambiental, en termes generals. Així mateix al Capítol III d'aquest Títol II s'estableixen les normes que regeixen el procediment d'accés a la informació prèvia sol·licitud amb menció expressa de terminis i formes de petició i resposta. En concret, es preveu un termini d'un mes com a màxim per facilitar al sol·licitant la informació. L'article 13 regula les excepcions a l'accés, entre les quals, correspon esmentar la prevista a l'apartat 2.f) que permet denegar la informació si la seva revelació pot afectar negativament al caràcter confidencial de les dades personals tal i com es regulen a la LOPD, sempre i quan la persona interessada a la que concerneixin no hagi consentit el seu tractament o revelació. S'estableix expressament que aquestes excepcions han de ser interpretades de manera restrictiva i que a aquests efectes, es ponderarà en cada cas concret l'interès públic al qual s'até amb la divulgació amb l'interès públic atès amb la denegació.

Tal i com es posava de manifest en el punt anterior del present dictamen sempre que concorrien dos interessos o béns protegits caldrà ponderar segons el cas concret. Es considera que l'accés a la informació mediambiental es podrà veure restringit o limitat quan impliqui una afectació per les dades especialment protegides o sensibles que puguin constar a l'expedient com ocorreria si en les al·legacions presentades pels veïns s'hi fessin constar, per exemple, dades relatives a la salut o altres de les que s'enumeren a l'article 7 de la LOPD. Una interpretació extensiva del concepte *confidencialitat* privaria l'accés a qualsevol expedient administratiu, ja que majoritàriament hi consten dades personals de terceres persones.

Tenint en compte que la pròpia LOPD preveu a l'article 11.2 que no és necessari el consentiment per a la cessió de dades personals quan aquesta està prevista per una norma amb rang de llei i un cop analitzada la normativa que regula l'accés a la informació de les administracions públiques i en concret, la normativa reguladora de l'accés a la informació mediambiental, res sembla impedir o restringir l'accés per part de veïns del municipi a l'expedient administratiu relatiu a les obres de l'autòdrom del municipi.

Cal tenir en compte, així mateix, la vigent regulació estatutària dels drets i deures en relació al medi ambient, que recull l'article 27 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i que en l'apartat tercer reconeix que *“totes les persones tenen dret a accedir a la informació mediambiental de què disposen els poders públics. El dret d'informació només pot ésser limitat per motius d'ordre públic justificats, en els termes que estableixen les lleis”*. És l'article 31 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya el que preveu el dret a la protecció de dades de caràcter personals, dotant-los ambdós de les garanties que corresponen al conjunt dels drets estatutaris i previstes al Capítol IV del Títol I, fet que exigeix la necessitat de ponderar, cas per cas, els drets a atendre quan concorren en un mateix supòsit.

L'accés a la informació haurà de comprendre doncs, tota la documentació que integra l'expedient administratiu esmentat sense que de la documentació que ens ha estat tramesa es desprengui la concurrència de cap de les excepcions que preveu la normativa però sens perjudici que un anàlisi detallat de l'expedient complet, amb la corresponent documentació tècnica que manca,

permeti detectar l'existència d'un altre interès públic o bé jurídic protegit que requereixi una limitació o restricció de l'accés que sol·liciten els veïns del municipi. Aquest anàlisi detallat de la documentació correspon a l'òrgan administratiu competent de l'ens local sense que l'Agència pugui resoldre la casuística del cas concret.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, en relació amb la consulta formulada per l'Ajuntament, es fan les següents,

Conclusions

La normativa de protecció de dades de caràcter personal estableix que la cessió de dades no requereix el consentiment de l'afectat quan estigui prevista per una norma amb rang de llei i l'actual normativa vigent en matèria d'accés a la documentació de les administracions públiques i en concret, en matèria d'accés a la informació mediambiental legitimen l'accés de tota persona a la informació relativa al medi ambient que es trobi en poder de les autoritats públiques o d'altres subjectes en el seu nom, sense que estiguin obligats a declarar un interès determinat.

De la documentació tramesa i de l'exposició dels fets per part de l'Ajuntament no sembla desprendre's que concorri les excepcions a l'accés que es refereixen a la confidencialitat de les dades de caràcter personal, en tant, no sembla que hi hagi informació de naturalesa sensible en el contingut de l'expedient d'obres de l'autòdrom del municipi, sens perjudici que un anàlisi detallat per part de l'òrgan competent apreciï la necessitat d'un tercer interès o bé objecte de protecció.