

Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento referente a la protección de datos personales y el derecho de acceso a un expediente administrativo

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un decreto del teniente de alcalde de un Ayuntamiento por el que se solicita el parecer de la Agencia en relación con la obligación de exhibir a cualquier persona un expediente administrativo de obras ya cerrado, relativo a la construcción de un autódromo, y, ante una posible respuesta afirmativa, la mención expresa de qué documentación en concreto debe comprender esta exhibición del expediente a terceros. Analizadas la petición y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

I

La petición de consulta expone con detenimiento los distintos trámites procedimentales a que fue sometido el expediente administrativo de obras, entre los que nos interesa destacar el trámite de información pública del expediente, el proyecto técnico de autódromo y los tres escritos de alegaciones que fueron presentados por dos vecinos del municipio y por el representante de un grupo municipal, los tres de contenido similar, según se desprende de la copia del expediente que nos ha sido enviada, basando las alegaciones formuladas únicamente en la ausencia del informe de evaluación de impacto ambiental en el expediente, sin que se mencionen circunstancias personales como fundamento de las alegaciones de los particulares. El estudio de impacto ambiental, junto con la separata correspondiente a la construcción del autódromo, fue sometido al trámite de información pública sin que se presentasen alegaciones. Con posterioridad, el departamento de la Administración pública competente en materia de medio ambiente formuló una declaración de impacto ambiental favorable al proyecto de construcción de un autódromo y el órgano administrativo competente en materia de urbanismo aprobó definitivamente el proyecto para la instalación del autódromo. Por decreto de la Alcaldía, se resolvió conceder la licencia para la construcción del autódromo condicionada al cumplimiento de las condiciones establecidas para la ejecución de las obras y para el inicio de las actividades, sin que nos conste que los propios vecinos o terceras personas presentaran otras alegaciones durante otras fases del procedimiento.

Sí se menciona, en la relación de antecedentes, que la institución que supervisa la actuación de la Administración pública intervino en la tramitación del expediente de las obras, parece ser que en razón de una queja presentada por uno de los vecinos que presentó alegaciones en la primera fase de información pública, sin que se incluyan los documentos acreditativos en el expediente enviado por el Ayuntamiento, queja que quedó debidamente cerrada con posterioridad.

Por último, a finales de noviembre de 2006 dos vecinos del municipio, en calidad de propietarios de una finca vecina, presentaron un escrito al Ayuntamiento solicitando la visualización del expediente de construcción del autódromo y, al amparo de la Ley 27/2006, de 18 de julio, en que se regulan los derechos de acceso a la información en materia de medio ambiente, que se les facilite toda la información relativa a este tema.

Es por causa de esta petición de acceso que el teniente de alcalde del Ayuntamiento solicita el parecer de esta agencia en relación con la obligación de facilitar el acceso a este expediente de obras y la concreción de la documentación que, si corresponde, debe ser mostrada.

II

En primer lugar, con objeto de analizar la consulta que nos ha sido planteada, formularemos unas consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información de las administraciones públicas o el derecho de acceso a archivos y registros, a fin de contextualizar el marco jurídico que debemos tener en cuenta en relación con la protección de datos de carácter personal.

En el caso que plantea el Ayuntamiento coinciden dos derechos sobre un mismo objeto, que en este caso concreto es el expediente de la licencia de obras para la construcción de un autódromo: el derecho a acceder y conocer la documentación que integra el expediente y el derecho a la protección de datos de carácter personal que tiene por objeto la tutela y control de los datos de personas físicas que pueden constar en la documentación. La relación entre ambos derechos no es absoluta y deberá ser analizada, como veremos, según el caso de que se trate.

Por una parte, la Directiva 95/46/CE, en materia de protección de datos personales, en su Considerando 72 ya autoriza, expresamente, que se tenga en cuenta el principio de acceso público a los documentos oficiales en la aplicación de los principios expuestos en la Directiva. La relación entre ambos derechos o bienes es evidente y se pone de manifiesto en textos jurídicos y casos prácticos en multitud de ocasiones.

El acceso a la información es un importante principio en todos los estados miembros de la Unión Europea, pese a que tiene un reconocimiento distinto o sirve a distintos intereses según el estado de que se trate en función, en parte, de las tradiciones culturales y jurídicas. En muchos estados miembros es reconocido como un principio jurídico para promover la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los gobiernos o en la elaboración de políticas públicas, para estimular la democracia y garantizar la transparencia.

En otros países se contempla como un derecho de las personas, ya sea de naturaleza subjetiva en el ámbito de los procedimientos administrativos, o como un derecho fundamental, como un derecho del público a saber y, a su vez, como una obligación de los gobiernos a informar.

A escala europea existe la discusión sobre si el derecho a acceder a documentos públicos tiene naturaleza de derecho fundamental tal y como está regulado actualmente, aunque el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas ha resuelto a favor de dar el mayor acceso posible de los ciudadanos a la información desde la perspectiva de consolidar el carácter democrático de las instituciones y la confianza del público en la Administración. Expresamente, señala el hecho de que no es necesario que el público alegue razones o fundamentos para acceder a la información que solicita. Según este criterio, no es necesario argüir motivaciones concretas o particulares para solicitar el acceso a la documentación de las instituciones de la Unión. Asimismo, el Tratado por el que se establece una Constitución Europea contempla en dos preceptos distintos el derecho de acceso a los documentos. Por una parte, en el artículo 50 de la primera parte del Tratado, que equivale al artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea y constituye, a su vez, el amparo de la legislación vigente actualmente —el Reglamento 1049/2001—, y, por otra, el derecho de acceso a la documentación es uno de los integrantes de la Carta de Derechos Fundamentales que, como parte II, se incorpora íntegramente en el Tratado.

Estrictamente, el derecho de acceso a la información de las administraciones públicas y el derecho a la protección de datos de carácter personal son derechos a proteger sin que exista ninguna relación de jerarquía entre ellos, y el Supervisor Europeo de Protección de Datos, en su Documento n.º 1 del año 2005, que analiza la relación entre ambos derechos, se manifiesta en este sentido, aunque en los casos en que puedan ser invocados los dos será necesario analizar cuáles son los bienes e intereses en juego para realizar una valoración adecuada.

La regulación del acceso a la documentación administrativa en la Constitución española se sitúa dentro de los principios que rigen la actuación administrativa. La regulación existente actualmente del derecho de acceso, en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se dicta conforme a lo que determina el artículo 105.b de la Constitución, que establece que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la indagación de los delitos y la intimidad de las personas. El acceso, en la normativa española vigente, está condicionado a la acreditación de un interés legítimo, de forma más restrictiva que la que se establece en otros países de la Unión Europea. Falta, en el ordenamiento español, una regulación específica en materia de acceso a la información del servicio público que analice

específicamente el tema de la difusión de la información a través de Internet, el acceso por parte de cualquier persona o su comunicación por parte de los medios de comunicación.

En términos generales, por lo tanto, la yuxtaposición del derecho a la protección de datos personales y el derecho de acceso a la documentación pública se resuelve conforme a las reglas habituales de interpretación aplicables a los casos de colisión o concurrencia de derechos fundamentales, y conforme al juicio de proporcionalidad que corresponde a los tribunales constitucionales, la ponderación del daño, y el test o balance del interés público. Según el test del interés público, se ponderará cuál de los derechos prevalece sobre el otro teniendo en cuenta el caso concreto que se plantee y atendiendo a criterios de equilibrio para velar por el respeto de ambos.

III

Una vez contextualizada la relación entre el derecho de acceso a la documentación de las administraciones públicas, en términos generales, y el derecho a la protección de datos de carácter personal, debemos ceñirnos a las especificidades que rigen la relación entre ambos derechos al tratar de materia medioambiental.

La regulación en el ordenamiento español del derecho de acceso en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, se ha visto superada, en el ámbito de la protección del medio ambiente, por una normativa más garantista y que reconoce importantes derechos de información a toda persona en razón de la sensibilidad y relevancia de la materia. Como transposición de las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE y norma que permite asumir en el ordenamiento jurídico español los compromisos que conlleva la ratificación en el año 2004 del Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido como Convenio de Aarhus, de 25 de junio de 1998, recientemente fue aprobada la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los citados derechos.

Esta ley reconoce en su artículo 1.1.a el derecho a acceder a la información ambiental que se encuentra en poder de las autoridades públicas o de otros sujetos que la posean en su nombre, y en el apartado 2 del mismo artículo determina que la ley «garantiza igualmente la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, sistemática y tecnología más amplio posible».

El artículo 3.1 señala con mayor amplitud los derechos que comprende el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, y el título II determina las obligaciones que conlleva este derecho para las autoridades públicas y otras obligaciones de difusión de la información ambiental, en términos generales. Asimismo, en el capítulo III de este título II se establecen las normas que rigen el procedimiento de acceso a la información previa solicitud con mención expresa de plazos y formas de petición y respuesta. En concreto, se contempla un plazo de un mes como máximo para facilitar al solicitante la información. El artículo 13 regula las excepciones al acceso, entre las que corresponde mencionar la prevista en el apartado 2.f, que permite denegar la información si su revelación puede afectar negativamente al carácter confidencial de los datos personales tal y como se regulan en la LOPD, siempre y cuando la persona interesada a la que conciernan no haya consentido su tratamiento o revelación. Se establece expresamente que estas excepciones deben ser interpretadas de forma restrictiva y que, a dicho efecto, se ponderará en cada caso concreto el interés público al que se atiende con la divulgación y el interés público atendido con la denegación.

Tal y como se ponía de manifiesto en el punto anterior del presente dictamen, siempre que concurren dos intereses o bienes protegidos será necesario realizar una ponderación según el caso concreto. Se considera que el acceso a la información medioambiental podrá verse restringido o limitado cuando suponga una afectación para los datos especialmente protegidos o sensibles que pueden constar en el expediente, como ocurriría si en las alegaciones presentadas por los vecinos se hicieran constar, por ejemplo, datos relativos a la salud u otros de los que se enumeran en el artículo 7 de la LOPD. Una interpretación extensiva del concepto de

confidencialidad privaría del acceso a cualquier expediente administrativo, dado que mayoritariamente contienen datos personales de terceras personas.

Teniendo en cuenta que la propia LOPD establece en su artículo 11.2 que no es necesario el consentimiento para la cesión de datos personales cuando esta está prevista por una norma con rango de ley, y una vez analizada la normativa que regula el acceso a la información de las administraciones públicas, concretamente la normativa reguladora del acceso a la información medioambiental, nada parece impedir o restringir el acceso por parte de los vecinos del municipio al expediente administrativo relativo a las obras del autódromo del municipio.

Cabe señalar, asimismo, la vigente regulación estatutaria de los derechos y deberes en relación con el medio ambiente que contempla el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su apartado tercero reconoce que «todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos. El derecho de información únicamente puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos establecidos por las leyes». Es el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña el que determina el derecho a la protección de datos de carácter personal, dotándolos a los dos de las garantías que corresponden al conjunto de derechos estatutarios y previstas en el capítulo IV del título I, hecho que exige la necesidad de ponderar, caso por caso, los derechos a atender cuando concurren en un mismo caso.

El acceso a la información deberá comprender, por tanto, toda la documentación que integra el expediente administrativo citado, sin que de la documentación que nos ha sido enviada se desprenda la concurrencia de ninguna de las excepciones que contempla la normativa, pero sin perjuicio de que un análisis detallado del expediente completo, con la correspondiente documentación técnica que falta, permita detectar la existencia de otro interés público o bien jurídico protegido que requiera una limitación o restricción del acceso que solicitan los vecinos del municipio. Este análisis detallado de la documentación corresponde al órgano administrativo competente del ente local, sin que la Agencia pueda resolver la casuística del caso concreto.

Con arreglo a las consideraciones realizadas hasta el momento en relación con la consulta formulada por el Ayuntamiento, se adoptan las siguientes

Conclusiones

La normativa de protección de datos de carácter personal establece que la cesión de datos no requiere el consentimiento de la persona afectada cuando esté prevista por una norma con rango de ley, y la actual normativa vigente en materia de acceso a la documentación de las administraciones públicas, concretamente en materia de acceso a la información medioambiental, legitima el acceso de toda persona a la información relativa al medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas o de otros sujetos en su nombre, sin que estén obligados a declarar un interés determinado.

De la documentación enviada y de la exposición de los hechos por parte del Ayuntamiento no parece desprenderse que concurren las excepciones al acceso que se refieren a la confidencialidad de los datos de carácter personal, ya que no parece que exista información de naturaleza sensible en el contenido del expediente de obras del autódromo del municipio, sin perjuicio de que un análisis detallado por parte del órgano competente aprecie la necesidad de un tercer interés o bien objeto de protección.