

Dictamen en relació amb la consulta d'un ajuntament sobre l'accés a una relació de les persones que han tingut accés a un expedient de llicència d'activitat sol·licitat per la persona que n'és titular

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un ajuntament en què es planteja si es pot facilitar al titular d'una llicència d'activitat la identificació de les persones que han tingut accés a l'expedient corresponent a la dita llicència.

S'adjunta a l'escrit de consulta còpia de la sol·licitud presentada pel titular de la llicència d'activitat.

Analitzada la petició i la documentació que l'acompanya, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

L'Ajuntament manifesta, en el seu escrit de consulta, que la persona titular d'una llicència d'activitat de sala de ball ha sol·licitat conèixer la identificació de les persones que han tingut accés a l'expedient relatiu a aquesta llicència.

En concret, d'acord amb la sol·licitud presentada, de la qual s'adjunta còpia, aquesta persona sol·licita que se li expedeixi un certificat en què consti:

- La identitat, el departament i la regidoria a què estigui adscrita la persona responsable de la custòdia de l'expedient.
- L'històric de les persones que han efectuat consultes, han obtingut còpies o han tingut accés per qualsevol mitjà a l'expedient.

L'Ajuntament assenyala que es veurien afectats per aquesta sol·licitud els veïns de la sala de ball en qüestió, atès que aquests varen consultar el dit expedient arran d'un litigi que mantenen amb el titular de la llicència.

A tot això, planteja en concret si es pot facilitar a la persona titular de la llicència d'activitat la identificació de les persones particulars, no funcionàries, que han tingut accés a l'expedient.

Aquesta qüestió s'examina en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

De la documentació que acompanya la consulta sembla inferir-se que la persona sol·licitant de la informació sobre la identitat de les persones que han accedit a l'expedient de llicència d'activitats es tractaria, en el present cas, d'una persona física, que, pel que es desprèn, actuaria en nom propi.

Partint d'aquesta premissa, cal tenir en consideració la possibilitat que la sol·licitud d'aquesta informació s'emmarqui en l'exercici del dret d'accés de l'interessat o l'afectat (la persona física titular de les dades personals sotmeses a tractament) previst a la legislació en matèria de protecció de dades.

Tal com ha reconegut el Tribunal Constitucional a la STC 292/2000, tots els ciutadans tenen dret a accedir a la seva informació personal que estigui en poder de terceres persones, com a part del seu dret a l'autodeterminació informativa (FJ 5):

“La garantía de la vida privada de la persona y de su reputación poseen hoy una dimensión positiva que excede el ámbito propio del derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 CE), y que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona. La llamada “libertad informática” es así derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático (habeas data) y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención (SSTC 11/1998, FJ 5, 94/1998, FJ 4).”

També s'ha manifestat reiteradament en aquest sentit el Tribunal Europeu de Drets Humans, per exemple a la Sentència de 26 de març de 1987 (cas Leander), la de 7 de juliol de 1989 (cas Gaskin) o a la Sentència de 24 de setembre de 2002 (cas M.G. vs. Regne Unit).

L'article 15 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), regula aquest dret d'accés en els termes següents:

*“1. **El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, derecho de acceso a los datos personales y a la siguiente información:***

- a) los fines del tratamiento;*
- b) las categorías de datos personales de que se trate;*
- c) **los destinatarios o las categorías de destinatarios a los que se comunicaron o serán comunicados los datos personales**, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales;*
- d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de los datos personales o, de no ser posible, los criterios utilizados para determinar este plazo;*
- e) la existencia del derecho a solicitar del responsable la rectificación o supresión de datos personales o la limitación del tratamiento de datos personales relativos al interesado, o a oponerse a dicho tratamiento;*
- f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control;*
- g) cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado, cualquier información disponible sobre su origen;*
- h) la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.*

2. (...)

3. El responsable del tratamiento facilitará una copia de los datos personales objeto de tratamiento. El responsable podrá percibir por cualquier otra copia solicitada por el interesado un canon razonable basado en los costes administrativos. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, y a menos que este solicite que se facilite de otro modo, la información se facilitará en un formato electrónico de uso común.

4. *El derecho a obtener copia mencionado en el apartado 3 no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros.*”

Aquest precepte reconeix el dret de la persona afectada o interessada (en aquest cas, la persona física titular de la llicència d'activitats) a sol·licitar i a obtenir del responsable del tractament (l'Ajuntament) una còpia de les seves dades de caràcter personal sotmeses a tractament (en aquest cas, com a conseqüència de la tramitació de l'expedient de la llicència d'activitat promogut per ella mateixa), inclosa determinada informació sobre aquest tractament, com ara, als efectes que interessin, els destinataris a qui s'hagin comunicat o es prevegin comunicar aquestes dades.

L'article 4.9) de l'RGPD defineix com a destinatari *“la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo al que se comuniquen datos personales, se trate o no de un tercero. (...)”*.

L'Ajuntament sosté que els veïns de l'establiment on es du a terme l'activitat autoritzada (sala de ball) han accedit a l'expedient de llicència arran d'un litigi que mantenen amb el seu titular. No queda suficientment clar, per la informació aportada, si aquests veïns són persones físiques que a títol personal han accedit a l'expedient o bé una o varies comunitats de propietaris. Sigui com sigui, en la mesura que, com a conseqüència d'aquest accés, se'ls hagi facilitat informació personal de la persona física titular de la llicència cal considerar-los, des del punt de vista de la protecció de dades, destinataris de la dita informació personal. Essent així, la persona física titular de la llicència, en exercici del seu dret d'accés (article 15 RGPD), tindria dret a conèixer la identitat d'aquests destinataris o la categoria de destinataris (apartat 1.c)).

Aquesta identificació, tractant-se de persones físiques i per aplicació del principi de minimització de dades, que exigeix que les dades personals siguin adequades, pertinents i limitades a les necessàries per assolir la finalitat per a la qual es tracten (article 5.1.c) RGPD), hauria de comprendre només el nom i cognoms d'aquestes persones.

Apuntar però que el dret d'accés de l'interessat no inclouria la comunicació de la identitat de les persones concretes que, com a personal del responsable del tractament (en aquest cas, de l'Ajuntament), hagin pogut tenir accés a les dades de la persona interessada (el titular de la llicència d'activitats) per raó del seu càrrec o funcions. En aquest supòsit, i en atenció a la definició que l'RGPD fa del terme “destinataris” (article 4.9), podria entendre's suficient facilitar a l'interessat la regidoria, el servei o l'àrea de l'Ajuntament que han participat en la tramitació de l'expedient de la llicència d'activitats.

IV

Dit això, cal fer avinent que en el supòsit que la persona sol·licitant de la informació sobre la identitat de les persones que han accedit a l'expedient de llicència actués en representació d'una persona jurídica, essent aquesta la titular de la llicència, no resultarien d'aplicació les previsions examinades sobre el dret d'accés de l'interessat.

L'article 15 de l'RGPD, abans transcrit, configura el dret d'accés com un dret personalíssim que ha d'exercir el propi interessat (o bé mitjançant representant), entès com la *“persona física identificada o identificable”* (article 4.1) RGPD) les dades personals de la qual siguin objecte de tractament (article 4.2) RGPD).

Per tant, les persones jurídiques no poden ésser titulars d'aquest dret d'accés ni tampoc de la resta de drets de l'autodeterminació informativa: drets de rectificació, de supressió, d'oposició, a la limitació del tractament, a la portabilitat de les dades i a no ser objecte de decisions individuals automatitzades (articles 16 a 22 RGPD).

Així ho ha vingut reconeixent el Tribunal Suprem en, entre d'altres, llur sentència de 24 de novembre de 2014 (núm. recurs 3763/2013), en què fa palès (FJ 2) que “(...) *nos encontramos ante un derecho fundamental, la protección de datos de carácter personal, que difiere de los garantizados en el art. 18.1 de la Constitución, y del que **solo son titulares las personas físicas, es decir, los seres humanos**, tal y como se reconoce tanto en la LOPD como en la citada Directiva 95/46, así como en Convenios Internacionales suscritos por España anteriormente aludidos.*”

Fet aquest aclariment, es considera pertinent examinar, tot seguit, si existeix altra via diferent a l'exercici del dret d'accés de l'interessat (article 15 RGPD) que permeti facilitar a la persona titular de la llicència d'activitats (sigui persona física o bé persona jurídica) la informació personal que sol·licita.

V

L'article 5.1.a) de l'RGPD estableix que tot tractament de dades personals (article 4.2)), com seria la comunicació al titular de la llicència de la identitat de les persones que han tingut accés a l'expedient, ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat (principi de licitud, lleialtat i transparència).

En aquest sentit, l'article 6 de l'RGPD estableix que cal comptar amb una base jurídica que legítimi el tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada (apartat 1.a)), ja sigui alguna de les altres bases legitimadores que s'hi preveuen, com ara, que “*el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento* (apartat 1.c)) o que “*el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento*” (apartat 1.e)).

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de l'LOPDGDD, el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Alhora, l'article 86 de l'RGPD disposa que “*los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.*”

Vist això, cal fer esment a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual té per objecte, entre d'altres, “*regular i garantir el dret d'accés de les persones a la informació i la documentació públiques*” (article 1.1.b)).

En aquest sentit, l'article 18 de l'LTC estableix que “*les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda*” (apartat 1).

L'article 2.b) de l'LTC defineix “informació pública” com “*la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei*”.

En el present cas, la informació sol·licitada estaria relacionada amb un expedient de llicència d'activitats en poder de l'Ajuntament que, per la referència indicada en la sol·licitud aportada a la consulta, sembla que s'hauria tramitat durant l'any 2008.

Es tracta, per tant, d'informació pública a efectes de l'LTC i restaria sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa, que estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20 i següents).

En aquest sentit, i tractant-se d'informació que comprèn dades de caràcter personal que no tenen consideració de dades mereixedores d'especial protecció (article 9 RGPD), l'accés s'hauria de regir pel que disposa l'article 24 de l'LTC.

Així, cal tenir present que, d'acord amb l'article 24.1 de l'LTC, *“s'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui **dades personals merament identificatives**, llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits”*.

En aquest supòsit s'inclourien les dades merament identificatives (nom, cognoms i càrrec) dels empleats públics que hagin intervingut en exercici de les seves funcions en l'expedient de llicència d'activitats, llevat que concorregués alguna circumstància excepcional en la persona afectada (per exemple, trobar-se en una situació d'especial vulnerabilitat). Fer avinent que qualsevol altra informació de caràcter personal que es facilités en aquest sentit resultaria excessiva per a la finalitat que justifica l'accés i s'hauria d'ometre.

Pel que fa a l'accés a dades personals d'altres persones -com podria ser el cas dels veïns a què expressament fa esment l'Ajuntament en la seva consulta-, resultarà aplicable l'article 24.2 de l'LTC, que estableix que:

*“2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, **es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació** raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

a) El temps transcorregut.

b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.

c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.

d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.”

En relació amb aquesta ponderació, cal tenir en compte que, per la informació de què es disposa, en el present cas la persona que ha demanat la informació sobre la identitat de les persones que han accedit a l'expedient de llicència d'activitats ostentaria la condició de persona interessada, en tractar-se, segons manifestacions de l'Ajuntament, del titular de la dita llicència.

Aquest fet és rellevant, atès que aquesta posició podria justificar, en aquest cas, un tractament diferenciat, pel que fa a la possibilitat d'accedir a la dita informació, al que podria correspondre si es tractés d'un tercer aliè a l'esmentat expedient.

Així mateix, caldria tenir en consideració la finalitat que motiva la petició de la informació. Si bé, d'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i en definitiva els motius pels quals interessa conèixer la informació afegeix un element molt important a tenir en compte com

a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret de les persones afectades.

Apuntar, al respecte, que el dret d'accés a la informació pública pot respondre, legítimament, a interessos particulars. Sobre això, l'article 22.1 de l'LTC, en exigir que els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública siguin proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció, fa esment a la presa en consideració, en l'aplicació d'aquests límits, de *“les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació.”*

Per la seva part, la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, fa esment a prendre en consideració el fet que el sol·licitant justifiqui llur sol·licitud d'informació en l'exercici d'un dret (article 15.3.b)).

En l'escrit de consulta, l'Ajuntament fa esment a l'existència d'un litigi entre la persona titular de la llicència d'activitats i els veïns de l'establiment on es du a terme tal activitat, sense més concreció. En atenció a aquestes manifestacions, no es podria descartar que, en el present cas, la finalitat pretesa amb la sol·licitud de la informació estigués relacionada amb el dret de defensa de la persona interessada en l'expedient.

Pel que s'infereix de la documentació aportada, sembla que únicament és d'interès per a la persona sol·licitant conèixer la identitat d'aquestes persones (els veïns), és a dir, el seu nom i cognoms. Informació que, en el context a què es fa esment en la consulta, podria resultar rellevant.

Per tot plegat i en atenció a la informació de què es disposa, no sembla que, en el present cas, existeixin motius que justifiquin una limitació al dret d'accés del titular de la llicència a la informació sol·licitada en relació amb l'expedient de llicència d'activitat promogut per ell mateix. Això, llevat de l'existència d'alguna circumstància personal que faci aconsellable limitar l'accés a la dita informació, aspecte aquest que es desconeix.

Cal recordar, en aquest punt, que l'article 31 de l'LTC estableix que si la sol·licitud d'informació pública pot afectar drets o interessos de tercers, identificats o fàcilment identificables, se'ls ha de donar trasllat de la sol·licitud, per tal que puguin fer les al·legacions que considerin convenients, en aquells casos en què puguin ser determinats del sentit de la resolució. Aquest tràmit resulta essencial per tal que les persones afectades disposin de la possibilitat d'exposar si consenten l'accés a la informació o si hi ha algun element que, en funció de la situació personal de la persona afectada, al seu parer hauria de comportar una limitació de l'accés.

Correspon a l'Ajuntament dur a terme aquest tràmit d'audiència als afectats amb caràcter previ a la resolució de la petició d'accés del titular de la llicència.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

L'exercici del dret d'accés de l'interessat permetria a la persona física titular d'una llicència d'activitats conèixer la identitat de les terceres persones que han tingut accés a l'expedient corresponent a la dita llicència, en la mesura que, com a conseqüència d'aquest accés, se'ls hagin comunicat dades personals de l'interessat (article 15.1.c) RGPD).

L'article 24 de l'LTC legitimaria l'accés del titular de la llicència d'activitats a les dades merament identificatives dels empleats públics que hagin intervingut en exercici de les seves funcions en la tramitació de l'expedient corresponent a la dita llicència (apartat 1), així com a la identitat de les terceres persones que hagin tingut accés a aquest expedient (apartat 2), llevat que s'acredités la concurrència d'alguna circumstància excepcional en les persones afectades que pogués justificar limitar-ne l'accés.

Barcelona, 11 de gener de 2019