

**Dictamen en relación con la consulta de un ayuntamiento sobre el acceso a una relación de las personas que han tenido acceso a un expediente de licencia de actividad solicitado por la persona titular**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un ayuntamiento en el que se plantea si se puede facilitar al titular de una licencia de actividad la identificación de las personas que han tenido acceso al expediente correspondiente a dicha licencia.

Se adjunta al escrito de consulta copia de la solicitud presentada por el titular de la licencia de actividad.

Analizadas la petición y la documentación que la acompaña y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente:

I

(...)

II

El Ayuntamiento manifiesta, en su escrito de consulta, que la persona titular de una licencia de actividad de sala de baile ha solicitado conocer la identificación de las personas que han tenido acceso al expediente relativo a esta licencia.

En concreto, de acuerdo con la solicitud presentada, de la que se adjunta copia, esta persona solicita que se le expida un certificado en el que consten:

- La identidad, el departamento y la concejalía a que esté adscrita la persona responsable de la custodia del expediente.
- El histórico de las personas que han efectuado consultas, han obtenido copias o han tenido acceso por cualquier medio al expediente.

El Ayuntamiento señala que se verían afectados por esta solicitud los vecinos de la sala de baile en cuestión, puesto que estos consultaron dicho expediente a raíz de un litigio que mantienen con el titular de la licencia.

A este propósito, plantea en concreto si se puede facilitar a la persona titular de la licencia de actividad la identificación de las personas particulares, no funcionarias, que han tenido acceso al expediente.

Esta cuestión se examina en los siguientes apartados de este dictamen.

III

De la documentación que acompaña a la consulta parece inferirse que la persona solicitante de la información sobre la identidad de las personas que han accedido al expediente de

licencia de actividades se trataría, en el presente caso, de una persona física, que, por lo que se desprende, actuaría en nombre propio.

Partiendo de esta premisa, hay que tomar en consideración la posibilidad de que la solicitud de esta información se enmarque en el ejercicio del derecho de acceso del interesado o el afectado (la persona física titular de los datos personales sometidos a tratamiento) previsto en la legislación en materia de protección de datos.

Tal como ha reconocido el Tribunal Constitucional en la STC 292/2000, todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a su información personal que esté en el poder de terceras personas, como parte de su derecho a la autodeterminación 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)”.*

También se ha manifestado reiteradamente en este sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo en la Sentencia de 26 de marzo de 1987 (caso Leander), la de 7 de julio de 1989 (caso Gaskin) o en la Sentencia de 24 de septiembre de 2002 (caso M. G. vs. el Reino Unido).

El artículo 15 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, general de protección de datos (en adelante, RGPD), regula este derecho de acceso en los siguientes términos:

*“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 países 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”.*

Este precepto reconoce el derecho de la persona afectada o interesada (en este caso, la persona física titular de la licencia de actividades) a solicitar y a obtener del responsable del tratamiento (el Ayuntamiento) una copia de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento (en este caso, como consecuencia de la tramitación del expediente de la licencia de actividad promovido por ella misma), incluida determinada información sobre este tratamiento, como, a los efectos que interesan, los destinatarios a los que se hayan comunicado o se prevean comunicar estos datos.

El artículo 4.9) del RGPD define como destinatario *“la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo al que se comuniquen datos personales, se trate o no de un tercero. (...)”*.

El Ayuntamiento sostiene que los vecinos del establecimiento donde se lleva a cabo la actividad autorizada (sala de baile) han accedido al expediente de licencia a raíz de un litigio que mantienen con su titular. No queda suficientemente claro, por la información aportada, si estos vecinos son personas físicas que a título particular han accedido al expediente o bien una o varias comunidades de propietarios. Sea como sea, en la medida que, como consecuencia de este acceso, se les haya facilitado información personal de la persona física titular de la licencia hay que considerarlos, desde el punto de vista de la protección de datos, destinatarios de dicha información personal. Siendo así, la persona física titular de la licencia, en ejercicio de su derecho de acceso (artículo 15 RGPD), tendría derecho a conocer la identidad de estos destinatarios o la categoría de destinatarios (apartado 1.c)).

Esta identificación, tratándose de personas físicas y por aplicación del principio de minimización de datos, que exige que los datos personales sean adecuados, pertinentes y limitados a los necesarios para alcanzar la finalidad para la que se tratan (artículo 5.1.c) RGPD), debería comprender solo el nombre y apellidos de estas personas.

Apuntar, sin embargo, que el derecho de acceso del interesado no incluiría la comunicación de la identidad de las personas concretas que, como personal del responsable del tratamiento (en este caso, del Ayuntamiento), hayan podido tener acceso a los datos de la persona interesada (el titular de la licencia de actividades) por razón de su cargo o funciones. En este supuesto, y en atención a la definición que el RGPD hace del término “destinatarios” (artículo 4.9), podría entenderse suficiente facilitar al interesado la concejalía, el servicio o el área del Ayuntamiento que han participado en la tramitación del expediente de la licencia de actividades.

#### IV

Dicho esto, cabe recordar que en el supuesto de que la persona solicitante de la información sobre la identidad de las personas que han accedido al expediente de licencia actuara en representación de una persona jurídica, siendo esta la titular de la licencia, no resultarían de aplicación las previsiones examinadas sobre el derecho de acceso del interesado.

El artículo 15 del RGPD, antes transcrito, configura el derecho de acceso como un derecho personalísimo que debe ejercer el propio interesado (o bien mediante representante), entendido como la *“persona física identificada o identificable”* (artículo 4.1) RGPD) cuyos datos personales sean objeto de tratamiento (artículo 4.2) RGPD).

Por lo tanto, las personas jurídicas no pueden ser titulares de este derecho de acceso ni tampoco del resto de los derechos de la autodeterminación informativa: derechos de rectificación, supresión, oposición, a la limitación del tratamiento, a la portabilidad de los datos y a no ser objeto de decisiones individuales automatizadas (artículos 16 en 22 RGPD).

Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Supremo, entre otras, en su sentencia de 24 de noviembre de 2014 (núm. recurso 3763/2013), en la que pone de manifiesto (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”.

Hecha esta aclaración, se considera pertinente examinar, a continuación, si existe otra vía diferente al ejercicio del derecho de acceso del interesado (artículo 15 RGPD) que permita facilitar a la persona titular de la licencia de actividades (sea persona física o bien persona jurídica) la información personal que solicita.

## V

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales (artículo 4.2), como sería la comunicación al titular de la licencia de la identidad de las personas que han tenido acceso al expediente, debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia).

En este sentido, el artículo 6 del RGPD establece que hay que contar con una base jurídica que legitime el tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada (apartado 1.a)), ya sea alguna de las otras bases legitimadoras previstas, como por ejemplo que “*el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*” (apartado 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*” (apartado 1.e)).

Tal como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de la LOPDGDD, el tratamiento de datos solo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1 c) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

A la par, el artículo 86 del RGPD dispone que “*los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o un 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*”.

Visto esto, es necesario hacer mención de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual tiene por objeto, entre otros, “*regular y garantizar el derecho de acceso de las personas a la información y la documentación públicas*” (artículo 1.1.b)).

En este sentido, el artículo 18 de la LTC establece que “*las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida*” (apartado 1).

El artículo 2.b) de la LTC define “información pública” como “*la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los otros sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley*”.

En el presente caso, la información solicitada estaría relacionada con un expediente de licencia de actividades en poder del Ayuntamiento que, por la referencia indicada en la solicitud aportada en la consulta, parece que se habría tramitado durante el año 2008.

Se trata, por lo tanto, de información pública a efectos de la LTC y quedaría sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa, que establece, como criterio general, que el derecho de acceso a la información pública solo puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes (artículo 20 y siguientes).

En este sentido, y tratándose de información que comprende datos de carácter personal que no tienen consideración de datos merecedores de especial protección (artículo 9 RGPD), el acceso se debería regir por lo dispuesto en el artículo 24 de la LTC.

Así, hay que tener presente que, de acuerdo con el artículo 24.1 de la LTC, “*se debe dar acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración que contenga **datos personales meramente identificativos**, a no ser que, excepcionalmente, en el caso concreto tenga que prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos*”.

En este supuesto se incluirían los datos meramente identificativos (nombre, apellidos y cargo) de los empleados públicos que hayan intervenido en ejercicio de sus funciones en el expediente de licencia de actividades, a menos que concurriera alguna circunstancia excepcional en la persona afectada (por ejemplo, encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad). Recordar que cualquier otra información de carácter personal que se facilitara en este sentido resultaría excesiva para la finalidad que justifica el acceso y se debería omitir.

En lo concerniente al acceso a datos personales de otras personas —como podría ser el caso de los vecinos de los que expresamente hace mención el Ayuntamiento en su consulta—, resultará aplicable el artículo 24.2 de la LTC, que establece que:

*“2. Si se trata de otra información que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23, **se puede dar acceso a la información, con la previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se debe tener en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:***

*a) El tiempo transcurrido.*

*b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.*

*c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.*

*d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas”.*

En relación con esta ponderación, hay que tener en cuenta que, por la información de la que se dispone, en el presente caso la persona que ha solicitado la información sobre la identidad de las personas que han accedido al expediente de licencia de actividades ostentaría la condición de persona interesada, al tratarse, según manifestaciones del Ayuntamiento, del titular de dicha licencia.

Este hecho es relevante, ya que esta posición podría justificar, en este caso, un tratamiento diferenciado, con respecto a la posibilidad de acceder a dicha información, al que podría corresponder si se tratara de un tercero ajeno al citado expediente.

Asimismo, habría que tomar en consideración la finalidad que motiva la petición de la información. Si bien, de acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no queda sujeto a motivación, el hecho de que el solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue y, en definitiva, los motivos por los que interesa conocer la información añade un elemento muy importante a tener en cuenta como criterio de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho de las personas afectadas.

Apuntar, al respecto, que el derecho de acceso a la información pública puede responder, legítimamente, a intereses particulares. Al respecto, el artículo 22.1 de la LTC, al exigir que los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública sean proporcionales al objeto y la finalidad de protección, hace mención de la toma en consideración, en la aplicación de estos límites, de *“las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso a la información”*.

Por su parte, la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, hace mención de tomar en consideración el hecho de que el solicitante justifique su solicitud de información en el ejercicio de un derecho (artículo 15.3.b)).

En el escrito de consulta, el Ayuntamiento hace mención de la existencia de un litigio entre la persona titular de la licencia de actividades y los vecinos del establecimiento donde se lleva a cabo tal actividad, sin más concreción. En atención a estas manifestaciones, no se podría descartar que, en el presente caso, la finalidad pretendida con la solicitud de la información estuviera relacionada con el derecho de defensa de la persona interesada en el expediente.

Por lo que se infiere de la documentación aportada, parece que únicamente es de interés para la persona solicitante conocer la identidad de estas personas (los vecinos), es decir, su nombre y apellidos, información que, en el contexto mencionado en la consulta, podría resultar relevante.

Por todo ello y en atención a la información de la que se dispone, no parece que, en el presente caso, existan motivos que justifiquen una limitación al derecho de acceso del titular de la licencia a la información solicitada en relación con el expediente de licencia de actividad promovido por él mismo. Esto, salvo la existencia de alguna circunstancia personal que haga aconsejable limitar el acceso a dicha información, aspecto este que se desconoce.

Hay que recordar, en este punto, que el artículo 31 de la LTC establece que, si la solicitud de información pública puede afectar a derechos o intereses de terceros, identificados o fácilmente identificables, se les debe dar traslado de la solicitud, para que puedan hacer las alegaciones que consideren convenientes, en aquellos casos en que puedan ser determinantes del sentido de la resolución. Este trámite resulta esencial para que las personas afectadas dispongan de la posibilidad de exponer si consienten el acceso a la información o si hay algún elemento que, en función de la situación personal de la persona afectada, a su parecer debería conllevar una limitación del acceso.

Corresponde al Ayuntamiento llevar a cabo este trámite de audiencia a los afectados con carácter previo a la resolución de la petición de acceso del titular de la licencia.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes

### **Conclusiones**

El ejercicio del derecho de acceso del interesado permitiría a la persona física titular de una licencia de actividades conocer la identidad de las terceras personas que han tenido acceso al expediente correspondiente a dicha licencia, en la medida que, como consecuencia de este acceso, se les hayan comunicado datos personales del interesado (artículo 15.1.c) RGPD).

El artículo 24 de la LTC legitimaría el acceso del titular de la licencia de actividades a los datos meramente identificativos de los empleados públicos que hayan intervenido en ejercicio de sus funciones en la tramitación del expediente correspondiente a dicha licencia (apartado 1), así como a la identidad de las terceras personas que hayan tenido acceso a este expediente (apartado 2), a menos que se acreditara la concurrencia de alguna circunstancia excepcional en las personas afectadas que pudiera justificar la limitación del acceso.

Barcelona, 11 de enero de 2019