

Reclamació: 519/2018

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per una ciutadana contra un Ajuntament per la denegació d'accés a la informació sobre les inspeccions obertes un dels seus districtes entre els anys 2007 i 2018.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 519/2018 presentada per una ciutadana contra un Ajuntament per la denegació d'accés a la informació sobre les inspeccions obertes a un dels seus districtes de durant els anys 2017 i 2018.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 30 d'octubre de 2018, una ciutadana presenta instància a un Ajuntament en la qual sol·licita informació sobre totes les inspeccions obertes al Districte (...) entre els anys 2007 i 2018 amb indicació de la ubicació, l'àmbit de la infracció, la normativa que l'empara, el motiu (denúncia, pla de control..), la penalització imposada i com ha finalitzat l'expedient, l'instructor/ra del mateix, la quantitat de diners recaptats per les inspeccions i els recursos interposats.
2. En data 12 de novembre de 2018, l'Ajuntament sol·licita a la interessada que acoti i concreti la informació sol·licitada, en entendre que es massa genèrica.
3. En data 21 de novembre de 2018, la interessada presenta un nou escrit en el qual es ratifica íntegrament en la sol·licitud inicial.
3. En data 17 de gener de 2018, l'Ajuntament dicta resolució mitjançant la qual s'estima parcialment la sol·licitud. En concret, es denega l'accés a la ubicació en considerar que concorren les limitacions previstes a l'article 23 de l'LTC, i l'accés a la informació sobre quina ha estat la penalització imposada i com ha finalitzat l'expedient, així com la informació sobre la quantitat de diners recaptats.
5. En data 30 de desembre de 2018, la persona interessada presenta reclamació a la GAIP, per la denegació parcial de la informació sol·licitada.

En concret, segons el formulari de reclamació, al·lega que no s'identifica clarament la informació demanada. No s'ha especificat amb claredat el motiu de la inspecció, ni com ha finalitzat l'expedient, ni qui fou la persona instructora. Així mateix considera que no és suficient la informació amb la ubicació geogràfica lliurada, assenyala que li caldria disposar de les ubicacions més enllà de les zones referenciades en el mapa.

6. En data 30 de gener de 2018, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha d'emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades.

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada, com seria el cas del límit establert a l'article 21. b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de la Llei 19/2014 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'esmentat article 2.b) 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"*.

La informació relacionada amb les inspeccions realitzades en un dels seus districtes durant els darrers 11 anys és pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al dret d'accés (art.18 de l'LTC). Aquest dret, però, no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la protecció de dades de caràcter personal, cal valorar les dades personals que resultarien afectades per l'accés i determinar si el dret a la protecció de dades de les persones afectades pot justificar o no una limitació, d'acord amb els criteris previstos als articles 23 i 24 de l'LTC i els principis reguladors de la normativa de protecció de dades personals.

III

La sol·licitud té per objecte l'accés a informació sobre inspeccions i expedients sancionadors oberts en un determinat districte de la ciutat durant més de 10 anys (entre 2007 i 2018). En concret es demana el detall d'informació següent:

- la ubicació.
- l'àmbit de la infracció i la normativa que l'empara.
- el motiu pel qual es va realitzar l'actuació (denúncia, pla de control o altre).
- la penalització imposada i com ha finalitzat l'expedient.
- l'instructor/ra de l'expedient.
- la quantitat de diners recaptats per les inspeccions i els recursos interposats

Tenint en compte els termes en que es formula la sol·licitud, l'accés afectaria a la informació sobre les inspeccions realitzades i sobre els expedients sancionadors que s'han tramitat com a conseqüència de les possibles infraccions detectades arran d'aquestes inspeccions.

Segons es desprèn de la documentació facilitada per l'Ajuntament, els motius que haurien justificat llur actuació són molt diversos i estan relacionats amb els diferents àmbits competencials municipals. La majoria d'actuacions realitzades obeeixen a presumptes infraccions a l'empara de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control de les activitats, la Llei 16/2002 de 28 de juny de protecció contra la contaminació acústica, el Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'Urbanisme, Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics, o la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. Així, en el llistat corresponent al *"Recompte d'expedient, Etiquetes de fila"* del document que consta en l'expedient apareixen a títol d'exemple, molèsties per soroll en activitats de concurrència pública o en instal·lacions, obres sense permís d'obres, o lloguer d'habitacions.

L'article 23 de l'LTC estableix que les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté "*dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, la afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.*"

En aquest mateix sentit l'article 15.1 de la Llei 13/2013, estableix:

"...Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley. "

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), estén el seu àmbit de protecció a les dades personals enteses com tota informació sobre una persona física identificada o identificable, i considera persona física identificable "*toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;*" (article 4.1 de l'RGPD).

Per tant, queden excloses d'aquest àmbit de protecció les dades de les persones jurídiques, tal i com especifica el mateix RGPD, en establir que "*La protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.*" (Considerant 14).

Conseqüentment, el límit de l'article 23 de l'LTC o 15 de la Llei 19/2013, no és d'aplicació en els supòsits en que els titulars dels locals o establiments sobre els quals es demana informació siguin persones jurídiques en la mesura que les persones jurídiques no són titulars del dret a la protecció de dades personals, i en aquest sentit cap impediment pot haver en lliurar la informació sol·licitada a la reclamant.

Partint d'aquesta premissa inicial, i a sensu contrari, aquesta limitació seria aplicable per al cas que la informació que es faciliti permeti identificar de manera directa o indirecta la persona físiques afectades, inclosos els empresaris individuals i professionals liberals titulars dels establiments o locals inspeccionats i/o sancionats.

Pel que fa a la comissió d'infraccions penals o administratives per part d'empresaris individuals, i en línia amb el criteri sostingut per l'Autoritat en anteriors informes (entre d'altres, IAI 27/2016 i IAI 8/2018 i IAI 33/2016), es considera que tot i que és cert que la informació relacionada amb

infraccions comeses en el si de l'activitat professional o comercial que es desenvolupa ha d'afectar en principi als interessos comercials i econòmics del titular els quals haurien de quedar dins la seva esfera empresarial, divulgar aquest tipus d'informació pot tenir també efectes perjudicials que van més enllà de l'àmbit estrictament empresarial. Així, informar sobre les presumptes infraccions comeses per aquestes persones o sobre les sancions imposades pot afectar no només la seva esfera patrimonial personal, (cas que se l'arribés a sancionar), sinó que fins i tot pot afectar al seu prestigi o la seva imatge social -recordem que l'infractor és l'empresari o titular del negoci amb independència de la denominació comercial que pugui emprar l'establiment-, per uns fets la responsabilitat dels quals se li atribueixen fins i tot abans que hagi estat sancionat en via administrativa o judicial, en el cas que el procediment no hagi finalitzat.

Ni l'article 23 de l'LTC ni l'article 15.1 de la Llei 19/2013, estableixen cap tipus de distinció en relació amb les limitacions d'accés a la informació relativa a la comissió d'infraccions penals o administratives per part de persones físiques i això fa que les expectatives de privacitat dels empresaris individuals o professionals liberals respecte a la possibilitat d'accés de tercers a aquesta informació siguin exactament les mateixes que les que poden tenir els particulars.

Dit això, escau advertir que en el cas analitzat no es demanen els noms de les persones titulars dels locals o habitatges inspeccionats i/o sancionats (informació que permetria la identificació directa del afectats), i per tant la informació sol·licitada només pot afectar el dret a la protecció de dades personal en la mesura que la informació relacionada amb l'accés permeti identificar aquestes persones de manera indirecta, supòsit en que serien aplicables les limitacions d'accés previstes en la normativa de transparència.

Tal i com exposa el considerant 26 de l'RGPD, *"Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos."*

A aquests afectes, del detall d'informació que es demana respecte a les inspeccions i infraccions comeses, la informació referida a la ubicació, emplaçament o adreça del lloc on s'hagin detectat aquestes infraccions podria fer possible la identificació de les persones responsables. De fet, aquesta és la raó per la qual l'Ajuntament entén que cal limitar l'accés a dita informació.

Convé apuntar que les actuacions inspectores on s'han detectat infraccions poden ser locals o establiments on es desenvolupen activitats comercials o professionals, però també podrien ser habitatges i en alguns casos coincidir amb domicilis de particulars. L'adreça o emplaçament constitueix una dada de localització i no es pot descartar que a través d'aquesta dada es pugui acabar identificant les persones titulars dels locals o pisos expedientats i/o sancionats sense fer esforços desproporcionats.

Aquesta mateixa argumentació cal fer-la extensible respecte de la informació sobre les inspeccions realitzades on s'hagin detectat conductes suposadament irregulars encara que no hagin donat lloc a un expedient sancionador. El fet que en el moment d'aixecar-se l'acta

d'inspecció encara no s'hagi declarat la comissió de cap infracció i que ni tan sols s'hagi iniciat el procediment per sancionar-les, no impedeix l'aplicació del límit previst a l'article 23 LTC. Fer notar en aquest punt, que l'article 23 de l'LTC no es refereix a la necessitat que s'hagi imposat una sanció, ni tan sols que s'hagi declarat formalment i de manera definitiva la comissió d'una infracció, sinó que es refereix a "*dades personals especialment protegides, com ara (...), i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives.*". I és evident que la informació que consti a les actes d'inspecció on es constati un incompliment, és informació relativa a la comissió d'infracció.

Segons indica l'Ajuntament en el seu informe, des de l'any 2007 s'haurien efectuat 26.885 inspeccions en el districte, amb la qual cosa l'accés indiscriminat a totes les adreces dels locals o habitatges expedientats podria acabar provocant la identificació d'un gran nombre de persones, amb l'agreujant que els titulars actuals d'aquests locals o habitatges podrien no ser les persones expedientades anys enrere.

Un cop determinada la impossibilitat de facilitar l'adreça o emplaçament concret dels locals o habitatges on s'han produït les actuacions, cal valorar la possibilitat de facilitar a la reclamant algun tipus d'informació que permeti acotar dins el districte aquestes actuacions tal i com proposa l'Ajuntament en la seva resolució.

IV

La resolució de l'Ajuntament ofereix a la reclamant la possibilitat de facilitar les dades per zones. Segons els documents que consten en l'expedient, l'Ajuntament hauria lliurat a la reclamant uns llistats en els quals s'identifica l'àmbit d'actuació, matèria o conducta irregular en que es basen les actuacions de l'administració amb el nombre d'inspeccions o expedients oberts cada any per aquestes matèries, i la Llei aplicable a cadascuna. A aquests llistats s'acompanya un mapa del districte dividit en diverses zones d'inspecció identificades amb uns codis numèrics.

Malgrat això, els llistats amb la informació sobre el nombre d'expedients oberts desglossats per matèries i anys que consten en l'expedient que s'ha facilitat a aquesta Autoritat no distingeixen la informació per zones d'inspecció.

La reclamant considera en fer la reclamació que la informació facilitada és parcial i no s'ajusta a la informació sol·licitada. En aquest sentit, al·lega que "*no s'ha especificat el motiu de la inspecció amb claredat i especificació de què volen dir els valors de procedència*"; que "*no s'ha especificat com ha finalitzat l'expedient (proposta de resolució, tancament..)*". També assenyala que la informació geogràfica lliurada no és suficient i que li caldria disposar de més detalls sobre la ubicació, sense especificar però quin és el grau de detall que precisa i sense exposar els motius pels quals necessita aquest major detall.

La informació facilitada inicialment per l'Ajuntament permetria a la reclamant conèixer quines són les conductes irregulars detectades i/o sancionades i avaluar la gestió de l'administració municipal dins un mateix districte tant pel que fa a les seves tasques de control com pel que fa a l'exercici de la potestat sancionadora, i no genera cap dubte que és informació que pot ser rellevant a efectes d'assolir la finalitat de transparència en termes de l'article 1.2 de l'LTC.

Aquesta però no sembla que sigui la finalitat que persegueix la reclamant, tenint en compte l'interès mostrat en la reclamació en obtenir informació detallada sobre la ubicació.

Certament la informació sobre la ubicació on s'han detectat conductes irregulars permetria a la reclamant valorar si hi ha alguna zona concreta del districte on l'actuació de control per part de l'administració ha pogut ser més intensa que en altres zones, en relació amb quin tipus d'infraccions, si els plans d'actuació s'han dirigit a unes zones concretes o unes altres, o quina és la zona on s'han produït més o menys denúncies.

Aquesta valoració és podria fer però, en part, si es facilités la informació sol·licitada respecte a cadascuna de les diverses zones d'inspecció que apareixen delimitades i codificades en el mapa del districte, tal com proposa l'Ajuntament a la resolució de la sol·licitud d'accés.

Advertir però, que el lliurament de la informació en els termes plantejats per l'Ajuntament només s'adequaria a la normativa de protecció de dades en la mesura que l'accés a la informació sobre la zona concreta d'inspecció delimitada en el mapa juntament amb la resta d'informació sobre els diferents àmbits d'actuació que es faciliti no permeti identificar les persones físiques responsables.

Fer notar que el districte es divideix, segons l'esmentat mapa, en 37 zones d'inspecció, cosa que fa que les diferents zones siguin relativament petites. Aquest element cal posar-lo en relació, com s'ha apuntat, amb la resta d'informació sol·licitada.

Així, per posar un exemple concret, en el llistat de matèries, àmbits d'actuació o conductes irregulars que haurien motivat els diferents expedients, apareixen 2 expedients oberts (un, l'any 2012 i un altre l'any 2013) en relació amb "*Establiments de venda d'animals i condicions sanitàries*" (codi AA05). Es desconeix si en la zona concreta d'inspecció on es van realitzar les actuacions hi ha un o més establiments d'aquest tipus, però en cas n'hi hagués un de sol és evident que la informació sobre la zona d'inspecció concreta permetria identificar fàcilment el seu titular. Si aquest titular fos una persona física (les persones jurídiques no són titulars del dret a la protecció de dades), s'imposaria la limitació de l'article 23 de l'LTC, i per tant, no es podria facilitar en aquest supòsit concret dita informació.

Correspon en definitiva a l'Ajuntament, coneixedor de tots els detalls, determinar si l'obtenció de la informació sobre la zona d'inspecció concreta on s'han produït les actuacions relacionada amb la resta de detalls que es sol·liciten (àmbit de la infracció, el motiu de l'actuació, o l'estat de l'expedient sancionador) possibilitarien la identificació de persones físiques responsables, i en aquests casos caldrà limitar-ne l'accés.

En el cas que fos així, es podria agregar la informació, ja sigui delimitant àrees geogràfiques més grans, ja sigui agregant la informació que permeti identificar el tipus d'expedient, per tal que les persones físiques afectades no siguin identificables.

Per tot plegat es conclou que si bé la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació sol·licitada respecte a les persones jurídiques inspeccionades o sancionades, l'article 23 de l'LTC limita l'accés a la informació sobre la ubicació o adreça dels locals o habitatges inspeccionats i/o sancionats que permeti identificar, encara que sigui de manera indirecta, les persones físiques (inclosos els empresaris individuals titulars dels locals expedientats) que en

resultin responsables, tret dels casos en que la llei material aplicable prevegi l'amonestació pública de l'infractor, o llevat que aquestes persones consentin expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud, o bé quan una norma amb rang de llei hagi previst expressament la seva publicació (art.15.1 LT).

V

Pel que fa a la informació sobre les persones que han actuat com a instructores en els respectius expedients sancionadors, cal tenir en compte que es tracta de dades merament identificatives relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'administració, i d'acord amb l'article 24.1 de l'LTC, s'ha de donar accés, llevat que excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.

Per tant, llevat que concorri alguna circumstància personal de la persona instructora que pugui justificar una limitació d'accés, caldrà facilitar a la reclamant el nom i el càrrec dels empleats públics encarregats de la instrucció dels procediments sancionadors.

CONCLUSIÓ

La normativa de protecció de dades no impediria l'accés de la reclamant a la informació sol·licitada sobre les inspeccions i expedients sancionadors realitzats en el districte, tret de la informació sobre la ubicació o adreça dels locals o habitatges on s'hagin realitzat les actuacions, o altra informació que permeti identificar per vies indirectes les persones físiques titulars dels mateixos (inclosos els empresaris individuals).

La normativa de protecció de dades tampoc impedeix l'accés a les dades identificatives (nom, cognoms i càrrec) de les persones que han intervingut com a instructores dels expedients sancionadors tramitats.

Barcelona, 20 de febrer de 2019