

## **Reclamació: 146/2019**

### **Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública sobre la reclamació presentada contra la denegació d'un ajuntament de l'accés a la sol·licitud de dades referents a les llicències de terrasses de locals de restauració vigents a 31 de desembre de 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 146/2019, presentada en relació amb la denegació de l'accés a la sol·licitud de dades referents a les llicències de terrasses de locals de restauració, vigents a data 31 de desembre de 2018.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de la reclamació presentada, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

#### **Antecedents**

1. En data 3 de gener de 2019 un ciutadà, presenta a un ajuntament una sol·licitud per accedir a determinada informació pública relativa a les llicències de terrassa atorgades i vigents a data 31 de desembre de 2018.

En concret, en la sol·licitud presentada es fa constar que l'accés es refereix exclusivament a la informació següent:

*"...la informació que conté la cèdula de terrassa que l'Ajuntament, de conformitat amb l'article 40 de l'Ordenança de terrasses, proporciona a la persona titular de la llicència de terrassa. La cèdula en qüestió inclou la següent informació:*

- a. El nom del titular de la llicència.*
- b. L'adreça de l'establiment de restauració de què depèn la terrassa.*
- c. El nombre de mòduls bàsics autoritzats (article 6.1 de l'Ordenança).*
- d. El nombre de mòduls reduïts autoritzats (art.6.2).*
- e. L'aforament de la terrassa (nombre de cadires autoritzades)."*

2. En data 5 de febrer de 2019 l'ajuntament dicta resolució de denegació parcial a l'accés a la informació sol·licitada. En concret es denega l'accés a la informació relativa al nom dels titulars de les llicències fent constar que aquesta informació té la consideració de dada personal sotmesa al RGPD i que els titulars no han prestat el seu consentiment per la comunicació de les dades a un tercer.

3. En data 14 de març de 2019, la persona sol·licitant presenta reclamació a la GAIP contra l'ajuntament per la manca de lliurament de la informació sol·licitada. Segons consta en el formulari de la reclamació, la informació els ha de ser facilitada atès que:

*“- dichos datos aparecen en la cédula de las terrazas, que la Ordenanza de Terrazas obliga a exhibir públicamente en el local.*

*- en muchos casos, los titulares de las licencias son personas jurídicas (comprenden los autónomos), excluidos del ámbito del Reglamento que está limitado a las personas físicas.*

*- dicha información es de interés público y no está protegida.*

*- la administración proporciona tales datos en documentos y actos públicos.”*

4. En data 19 de març de 2019 la GAIP dona trasllat de la reclamació a l'ajuntament i li sol·licita l'expedient complert i informe al respecte.

5. En data 21 de març de 2019 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 endavant LTC), 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 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 conculgui 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 reclamació presentada té per objecte la denegació parcial d'un ajuntament a la sol·licitud d'accés a la informació consistent en el llistat de llicències de terrassa de locals de restauració vigents a data 31 de desembre de 2018. En concret, d'acord amb la resolució que consta a l'expedient, l'Ajuntament denega l'accés pel que fa a incloure en els llistats el nom del titular de la llicència i, fonamenta aquesta denegació, en què no disposa del consentiment dels interessats per a la comunicació de les seves dades personals a un tercer.

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), defineix les dades personals com "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará 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;*".

D'acord amb la definició de tractament de l'article 4.2 de l'RGPD "*la consulta, la utilització, la comunicació per transmissió, difusió o qualsevol altra forma d'habilitació d'accés, acarament o interconnexió, limitació, supressió o destrucció*" de dades personals, són tractaments de dades sotmesos als principis i garanties de l'RGPD. Per tant la comunicació de dades de caràcter personal per part de l'Ajuntament, com a conseqüència de la sol·licitud efectuada per la persona ara reclamant, és un tractament de dades en els termes de l'RGPD.

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació a l'interessat (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de què concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, els apartats c) i e) de l'article 6.1 de l'RGPD disposen respectivament, que el tractament serà lícit si "*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*", o si "*es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento*".

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals

(LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1.c) i 6.1.e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Alhora, l'article 86 RGPD, disposa que *“Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública 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, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC en endavant) té per objecte, entre d'altres, *“regular i garantir el dret d'accés de les persones a la informació i la documentació públiques”* (art 1.1.b).

En concret, 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'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”*.

En definitiva la informació de què disposa l'ajuntament relativa a la tramitació i concessió de llicències per a la instal·lació de terrassa en l'espai lliure d'ús públic a què fa referència la reclamació, és *“informació pública”* als efectes de l'LTC i restaria sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa. En conseqüència, des del punt de vista del dret a la protecció de dades de caràcter personal, la comunicació d'aquesta informació que contingui dades personals es pot considerar un tractament lícit emparat en la lletra c) de l'article 6.1 de l'RGPD, sempre que s'adeqüi al que estableix la legislació de transparència i la resta de principis i garanties de l'RGPD.

### III

D'acord amb l'article 20 i següents de l'LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal cal valorar, en aplicació del règim previst als articles 23 i 24 de l'LTC, si el dret a la protecció de dades de les persones afectades justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació objecte de la sol·licitud.

En el cas que ens ocupa i pel que fa a la normativa sectorial reguladora del procediment que ha donat lloc a la informació objecte de la consulta, l'ajuntament en el marc de l'Ordenança municipal d'activitats i d'intervenció integral de l'administració ambiental (OMAIIA) aprovada per Acord del Consell Plenari de 30 de març de 2001, ha regulat mitjançant l'Ordenança, de 20 de desembre de 2013, de terrasses, el règim jurídic aplicable a la instal·lació i el funcionament de les terrasses dels establiments de restauració i assimilats en els espais lliures d'ús públic de la ciutat de Barcelona, i la intervenció administrativa en aquest àmbit.

D'acord amb aquesta regulació s'estableix un règim d'intervenció en el qual l'Ajuntament sotmet l'activitat de terrassa dels establiments de restauració i assimilats a l'obtenció prèvia de la corresponent llicència municipal. En aquest procediment l'Ajuntament proporciona a la persona titular de la llicència de terrassa una cèdula acreditativa del seu atorgament i de les seves característiques, que el titular de la mateixa té l'obligació de situar de forma que resulti visible des de la via pública (article 40 de l'ordenança de terrasses).

Segons que estableix l'article 5 de l'ordenança, poden ser titulars de les llicències *“les persones físiques o jurídiques, públiques o privades, que tenen, ja sigui en qualitat de propietaris, d'arrendataris o de qualsevol altre títol jurídic, la titularitat dels establiments de restauració o assimilats”*.

En la mesura que l'RGPD estén el seu àmbit de protecció a les dades personals enteses com tota informació sobre una persona física identificada o identificable (article 4.1 de l'RGPD), queden excloses d'aquest àmbit de protecció les dades de les persones jurídiques, tal 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).

En conseqüència, els límits previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 de l'LTC) no són d'aplicació en els supòsits en què els titulars de les llicències siguin persones jurídiques en la mesura que les persones jurídiques no són titulars del dret a la protecció de dades personals.

Per contra, en relació amb l'accés a informació que contingui dades que permetin la identificació directa o indirecta de les persones físiques, inclosos els empresaris individuals i professionals liberals, titulars de les llicències objecte de la consulta, seran d'aplicació els límits previstos en la normativa de transparència pel que fa a l'accés a la informació que conté dades de caràcter personal.

Respecte d'aquesta informació i, atès que no es tracta de dades especialment protegides en els termes de l'article 23 de l'LTC (l'accés a les quals requeriria el consentiment exprés del titular), cal aplicar allò que preveu l'article 24.2 de l'LTC segons el qual:

*“2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), 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. (...).”*

D'acord amb aquesta regulació escau fer una ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret a la protecció de dades de les persones afectades, en aquest cas els titulars de les llicències.

Tot i que 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 per determinar si es pot concedir l'accés, ja que la finalitat, d'acord amb l'article 24.2 b) LTC, és un dels elements de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret de les persones afectades.

Amb caràcter general, la finalitat de la legislació de transparència és *“establir un sistema de relació entre persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública”* (article 1.2 LTC).

En el cas que ens ocupa qui sol·licita l'accés ho fa en representació d'un Gremi de Restauració que és una associació sense ànim de lucre que té, entre altres finalitats, segons consta en els seus estatuts, la representació, la defensa i la promoció dels interessos professionals, econòmics, socials i culturals dels seus afiliats (que poden ser persones físiques o jurídiques que duguin a terme activitats de restauració dins l'àmbit territorial de l'associació). En la seva sol·licitud i en la corresponent reclamació, la persona sol·licitant no fa constar una finalitat concreta de l'accés però si exposa quins són els objectius de l'associació davant les administracions públiques i els arguments segons els quals considera que l'Ajuntament ha d'atendre la seva petició.

El Gremi de Restauració en exercici de les seves funcions pot tenir interès a accedir a la informació de què disposi l'Ajuntament, en aquest cas concret, en relació a les llicències de terrassa concedides als establiments de restauració de la ciutat objecte de la consulta, que li permeti efectuar un control i seguiment de l'adequació a la legalitat en l'actuació administrativa en aquest àmbit d'activitat, i en concret, verificar que es respecten els requisits i límits tan específics que aquesta normativa imposa. Respecte a l'accés al nom i cognoms dels titulars de les llicències de terrassa dels establiments de restauració, no es pot descartar que pugui ser rellevant, en el marc d'aquestes funcions de defensa dels interessos professionals i econòmics dels seus associats, conèixer a qui s'han atorgat aquestes llicències.

Des del punt de vista de les persones afectades, i en relació amb l'anàlisi del possible perjudici que pogués suposar per a la seva privacitat l'accés a les seves dades identificatives, cal tenir en consideració que la normativa reguladora de les llicències ja preveu una publicitat d'aquestes.

Així, l'article 45.1 de Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), determina que:

*“1. Els actes administratius han de ser objecte de publicació quan així ho estableixin les normes reguladores de cada procediment o quan ho aconsellin raons d'interès públic apreciades per l'òrgan competent. (...)”*

En el marc de l'habilitació prevista a l'article 45.1 de l'LPAC l'article 29 de l'OMAIIA estableix:

*“1. Les resolucions d'atorgament de les llicències s'han d'inserir en el tauler d'anuncis de l'Ajuntament i en els mitjans telemàtics d'informació municipal, i s'han publicar a la Gasetta Municipal.*

*2. Un cop atorgada la llicència, el titular de l'activitat l'ha de tenir en un lloc adequat i visible situat dins del centre o establiment en el que s'exerceix i explota l'activitat autoritzada.”*

I l'article 40 de l'Ordenança de terrasses estableix:

*“1. L'Ajuntament ha de proporcionar a la persona titular de la llicència de terrassa una cèdula acreditativa del seu atorgament i de les seves característiques un cop que s'han pagat les taxes a què es refereix l'article 39.*

*2. La persona titular de la llicència té l'obligació de situar la cèdula de la terrassa autoritzada a l'entrada del local principal, de forma que sigui visible des de la via pública i a una alçada entre 1,00 i 1,60 metres d'alçada.*

*3. L'Ajuntament ha de lliurar anualment la cèdula amb la renovació de la llicència.”*

Aquesta publicitat, i en concret l'exhibició de la cèdula acreditativa de l'atorgament de la llicència (que inclou el nom del titular i l'adreça de l'establiment) té, entre altres, la finalitat de permetre que qualsevol persona puguin identificar i verificar que la terrassa disposa de les autoritzacions corresponents i les condicions d'aquesta autorització.

En la mesura que aquesta informació ha de ser pública i que és informació que no permet obtenir un perfil de la persona, la comunicació de les dades no hauria de suposar, en principi, un perjudici per a la privacitat de la persona afectada que pogués justificar una limitació de l'accés. Això, llevat de l'existència d'alguna circumstància personal que faci aconsellable limitar l'accés a la dita informació.

Cal recordar 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 convenientes. Aquest tràmit resulta essencial per tal que les persones afectades disposin de la possibilitat d'exposar si hi ha algun element que, en funció de la situació personal de la persona afectada, hauria de comportar una limitació de l'accés.

Finalment, en relació amb els termes en què es produeixi l'accés a la informació, no es pot oblidar el principi de minimització de les dades previst a l'art. 5.c) de l'RGPD d'acord amb el qual la informació personal que es faciliti en exercici del dret d'accés ha de ser adequada, pertinent i limitada a allò que sigui necessari per a assolir la finalitat pretesa. En aquest sentit, (al marge de la informació relativa a l'adreça de l'establiment, el nombre de mòduls bàsics o reduïts autoritzats, i l'aforament de la terrassa) la informació a facilitar s'hauria de limitar al nom i cognoms sol·licitats, evitant facilitar juntament amb el nom i cognoms, el número de DNI complet o número de document identificatiu equivalent o, altres dades identificatives innecessàries

## **Conclusions**

El dret a la protecció de dades no impedeix lliurar a la persona reclamant la informació sobre el nom i cognoms de les persones titulars de les llicències de terrassa atorgades per l'ajuntament vigents a 31 de desembre de 2018.

Barcelona, 28 de març de 2019