

Reclamació: 188/2019

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada contra un ajuntament per la denegació d'accés a una relació d'expedients sancionadors en matèria de medi ambient

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 188/2019 presentada contra un ajuntament per la denegació d'accés a una relació dels expedients sancionadors vinculats a llicències ambientals al municipi durant l'any 2018, en format electrònic reutilitzable.

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 9 de febrer de 2019, una ciutadana presenta un escrit davant un ajuntament en què sol·licita *"relació d'expedients sancionadors vinculats a llicències ambientals al municipi el 2018, en format electrònic reutilitzable"*.
2. Mitjançant Decret d'Alcaldia 725/2019, de 15 de febrer de 2019, s'acorda denegar l'accés a la informació pública sol·licitada a l'empara de l'article 23 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
3. En data 29 d'abril de 2019, la sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra l'ajuntament per denegar-li l'accés a la informació pública sol·licitada.

En l'escrit, la persona reclamant manifesta que li han denegat l'accés a la informació *"perquè consideren que conté dades confidencials. Considero que la informació relativa a empreses no conté dades protegides i respecte a les persones físiques es podrien anonimitzar."*

4. En data 8 de maig 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 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.

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”* (article 4.1)).

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.

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

L'article 4.2) de l'RGPD considera *“«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”*

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En

concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Per la seva part, 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.”*

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

La disposició addicional primera, apartat segon, d'aquesta Llei estableix que *“l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”*

El medi ambient és una d'aquestes matèries amb un règim especial d'accés, regulat, principalment, per la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la que es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (en endavant, LAIA).

La Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTE), estableix expressament l'aplicació de l'LAIA a l'accés a la informació ambiental, en llur disposició addicional primera, en establir:

*“2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.
3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.”*

La persona reclamant sol·licita una *“relació d'expedients sancionadors vinculats a llicències ambientals al municipi l'any 2018”*.

L'aplicació al cas que ens ocupa d'aquesta regulació específica depèn bàsicament de si la informació demanada per la persona reclamant s'ha de considerar inclosa o no dins del concepte d'informació ambiental, als efectes de l'LAIA.

L'article 2.3 de l'LAIA defineix el que s'ha d'entendre per “informació ambiental” en els termes següents:

*“3. Información ambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:
a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.”*

- b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).
- c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.
- d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.
- e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y
- f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).”

Del tenor literal del precepte (que deriva de l'establert a les Directives 2003/4/CE i 2003/35/CE, que l'LAIA transposa) s'infereix que el legislador ha volgut donar-li al concepte d'informació ambiental un sentit ampli, que, de conformitat amb la jurisprudència del TJCE (per totes, la STJCE de 17 de juny de 1998, cas 321/96, Mecklenburg), abastaria *“cualquier información relativa al estado de los distintos elementos del medio ambiente que allí se mencionan (a l'article 2.a) de la Directiva), así como las actividades o medidas que puedan afectar o proteger el estado de dichos elementos, incluidas las **medidas administrativas** y los programas de gestión del medio ambiente. (...) sirviendo el termino “medidas” tan solo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de actividad administrativa”*.

La informació sobre les actuacions sancionadores dutes a terme per l'Ajuntament, dins el seu àmbit competencial, a efectes de control del compliment de la legalitat d'aquelles activitats sotmeses al règim de llicència ambiental i el resultat de les mateixes, és una de les informacions que es podria considerar inclosa dins d'aquest concepte “d'informació ambiental”.

Per tant, sembla procedent considerar que a la sol·licitud d'informació de la persona reclamant li han d'ésser d'aplicació les disposicions de l'LAIA i, supletòriament, en allò no previst per l'LAIA, les de l'LTC.

III

L'article 3.1.a) de l'LAIA reconeix als ciutadans el dret a accedir a la informació ambiental de què disposa, en aquest cas, l'Ajuntament, sense necessitat d'al·legar un interès determinat.

En el present cas, com s'ha vist, la persona reclamant sol·licita una *“relació d'expedients sancionadors vinculats a llicències ambientals al municipi l'any 2018”*, sense més concreció.

S'entén que aquesta relació podria incloure, si més no, informació sobre el nombre d'expedients sancionadors tramitats per l'Ajuntament, el número i data de cada expedient, la infracció imputada, la sanció imposada i la identitat de la persona infractora.

En atenció als termes de la sol·licitud, no es desprèn voluntat d'accedir al contingut dels expedients sancionadors, que podrien incloure altra informació de caràcter personal de l'infractor o de terceres persones.

L'article 13 de l'LAIA regula determinades excepcions a l'accés a la informació ambiental, entre les quals cal fer esment a l'establerta a l'apartat 2.f).

D'acord amb aquest precepte de l'LAIA, l'accés a la informació ambiental es pot denegar si la seva revelació pot afectar negativament *“al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernen no haya consentido en su tratamiento o revelación.”*

Amb tot, cal tenir en consideració que també la mateixa LAIA exigeix que els motius pels quals es denegui l'accés a la informació ambiental s'interpretin de manera restrictiva, de tal manera que es ponderi en cada cas concret l'interès públic atès amb la seva divulgació amb l'interès atès amb la seva denegació (article 13.4).

Des de la perspectiva de la protecció de dades, cal considerar que l'accés a la informació ambiental s'haurà de veure restringit o limitat, en tot cas, quan impliqui una afectació per a les dades considerades especialment sensibles, en els termes de l'article 9 de l'RGPD (dades que revelen l'origen ètnic o racial, les opinions polítiques, les conviccions religioses o filosòfiques o l'afiliació sindical, dades genètiques, dades biomètriques destinades a identificar de manera unívoca una persona física, dades relatives a la salut o dades relatives a la vida sexual o l'orientació sexual d'una persona física), o bé per a aquelles dades que, malgrat no estar incloses dins d'aquesta categoria, el legislador espanyol ha vingut establint un sistema reforçat de protecció (dades relatives a infraccions i sancions administratives o penals).

La informació consistent en una relació dels expedients sancionadors vinculats a llicències ambientals al municipi durant l'any 2018 com sol·licita la persona reclamant és informació que cal entendre referida a la comissió d'infraccions administratives.

No consta en l'expedient que en el present cas s'hagi aportat el consentiment dels possibles afectats per a que la dita informació pugui ésser revelada (article 13.2.f) LAIA). I tampoc les sancions per aquest tipus d'infraccions comporten l'amonestació pública de l'infractor (article 83.3 Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats).

Per tant, l'accés a la informació ambiental sol·licitada per la persona reclamant, sempre que faci referència a persones físiques (la informació relativa a persones jurídiques resta fora de l'àmbit de protecció de la legislació de protecció de dades (article 1 RGPD)), hauria de limitar-se sobre la base del que preveu l'article 13.2.f) de l'LAIA i la legislació de protecció de dades (article 10 RGPD i article 27 LOPDGDD).

IV

Cal tenir en consideració que la persona reclamant indica expressament en la seva reclamació que l'accés a la informació sol·licitada es produeixi anonimitzant les dades personals que hi puguin constar.

L'article 4.1 de l'RGPD defineix el concepte de dades personals com *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»)"* i considera com a 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."*

En conseqüència, l'RGPD no afecta al tractament d'informació anònima, això és *"información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable"*, ni *"a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable"* (considerant 26).

Per determinar si una persona física és 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"* (considerant 26 RGPD).

Així doncs, en la mesura que la relació d'expedients sancionadors vinculats a llicències ambientals municipals durant l'any 2018 es faciliti prèvia anonimització de les dades relatives als infractors, de tal manera que no puguin ésser identificats sense esforços desproporcionats, no hi hauria inconvenients, des de la perspectiva de la protecció de dades, per a que aquesta informació es lliurés a la persona reclamant.

Conclusió

Atesos els termes en què s'efectua la present reclamació (prèvia anonimització), no hi hauria inconvenients, des del punt de vista de la protecció de dades, per a que la persona reclamant accedís a una relació dels expedients sancionadors vinculats a llicències ambientals municipals durant l'any 2018, en la mesura que es garanteixi que els infractors persones físiques no poden ser identificats de manera directa o indirecta sense esforços desproporcionats.

Barcelona, 28 de maig de 2019