

Ref. : IAI 4/2019

Reclamación: 519/2018

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación presentada por un ciudadano contra un Ayuntamiento por la denegación de acceso a la información sobre las inspecciones abiertas uno de sus distritos entre los años 2007 y 2018.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 519/2018 presentada por una ciudadana contra un Ayuntamiento por la denegación de acceso a la información sobre las inspecciones abiertas en uno de sus distritos durante los años 2017 y 2018.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 30 de octubre de 2018, una ciudadana presenta instancia a un Ayuntamiento en la que solicita información sobre todas las inspecciones abiertas en el Distrito (...) entre los años 2007 y 2018 con indicación de la ubicación, el ámbito de la infracción, la normativa que lo ampara, el motivo (denuncia, plan de control..), la penalización impuesta y cómo ha finalizado el expediente, el instructor/ra del mismo, la cantidad de dinero recaudado por las inspecciones y recursos interpuestos.
2. En fecha 12 de noviembre de 2018, el Ayuntamiento solicita a la interesada que acote y concrete la información solicitada, al entender que es demasiado genérica.
3. En fecha 21 de noviembre de 2018, la interesada presenta un nuevo escrito en el que se ratifica íntegramente en la solicitud inicial.
3. En fecha 17 de enero de 2018, la Alcaldía dicta resolución mediante la cual se estima parcialmente la solicitud. En concreto, se deniega el acceso a la ubicación al considerar que concurren las limitaciones previstas en el artículo 23 de la LTC, y el acceso a la información sobre cuál ha sido la penalización impuesta y cómo ha finalizado el expediente, así como la información sobre la cantidad de dinero recabado.
5. En fecha 30 de diciembre de 2018, el interesado presenta reclamación a la GAIP, por la denegación parcial de la información solicitada.

En concreto, según el formulario de reclamación, alega que no se identifica claramente la información solicitada. No se ha especificado con claridad el motivo de la inspección, ni cómo ha finalizado el expediente, ni quién fue la persona instructora. Asimismo considera que no es suficiente la información con la ubicación geográfica entregada, señala que debería disponer de las ubicaciones más allá de las zonas referenciadas en el mapa.

6. En fecha 30 de enero de 2018, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas.

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada, como sería el caso del límite establecido en el artículo 21. b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la Ley 19/2014 establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El citado artículo 2.b) define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”.

La información relacionada con las inspecciones realizadas en uno de sus distritos durante los últimos 11 años es pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, queda sometida al derecho de acceso (art.18 de el LTC). Sin embargo, este derecho no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en cuanto a la protección de datos de carácter personal, es necesario valorar los datos personales que resultarían afectados por el acceso y determinar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas puede justificar o no una limitación, de de acuerdo con los criterios previstos en los artículos 23 y 24 de la LTC y los principios reguladores de la normativa de protección de datos personal

III

La solicitud tiene por objeto el acceso a información sobre inspecciones y expedientes sancionadores abiertos en un determinado distrito de la ciudad durante más de 10 años (entre 2007 y 2018). En concreto se pide el siguiente detalle de información:

- la ubicación.
- el ámbito de la infracción y la normativa que le ampara.
- el motivo por el que se realizó la actuación (denuncia, plan de control u otro).
- la penalización impuesta y cómo ha finalizado el expediente.
- el instructor/ra del expediente.
- la cantidad de dinero recaudado por las inspecciones y los recursos interpuestos

Teniendo en cuenta los términos en los que se formula la solicitud, el acceso afectaría a la información sobre las inspecciones realizadas y sobre los expedientes sancionadores que se han tramitado como consecuencia de las posibles infracciones detectadas a raíz de estas inspecciones.

Según se desprende de la documentación facilitada por el Ayuntamiento, los motivos que habrían justificado su actuación son muy diversos y están relacionados con los distintos ámbitos competenciales municipales. La mayoría de actuaciones realizadas obedecen a presuntas infracciones al amparo de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control de las actividades, la Ley 16/2002 de 28 de junio de protección contra la contaminación acústica, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo, Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos, o la Ley 18/ 2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Así, en el listado correspondiente al “Recuento de expediente, Etiquetas de fila” del documento que consta en el expediente aparecen a título de ejemplo, molestias por ruido en actividades de concurrencia pública o en instalaciones, o

El artículo 23 de la LTC establece que las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene “datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.”

En este mismo sentido el artículo 15.1 de la ley 13/2013, establece:

“...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 comportaron 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 este estuviera amparado por una norma con rango de Ley. “

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), extiende su ámbito de protección a los datos personales entendidos como toda información sobre una persona física identificada o identificable, y considera persona física identificable “toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural ~~o social~~ de dicha persona;” (artículo 4.1

Por tanto, quedan excluidos de este ámbito de protección los datos de las personas jurídicas, tal y como especifica el mismo RGPD, al establecer 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 número y forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.” (Considerando 14).

Consecuentemente, el límite del artículo 23 de la LTC o 15 de la Ley 19/2013, no es de aplicación en los supuestos en que los titulares de los locales o establecimientos sobre los que se pide información sean personas jurídicas en la medida que las personas jurídicas no son titulares del derecho a la protección de datos personales, y en este sentido ningún impedimento puede existir al entregar la información solicitada a la reclamante.

Partiendo de esta premisa inicial, ya sensu contrario, esta limitación sería aplicable para el caso de que la información que se facilite permita identificar de forma directa o indirecta a la persona físicas afectadas, incluidos los empresarios individuales y profesionales liberales titulares de los establecimientos o locales inspeccionados y /o sancionados.

En cuanto a la comisión de infracciones penales o administrativas por parte de empresarios individuales, y en línea con el criterio sostenido por la Autoridad en anteriores informes (entre otros, IAI 27/2018 y IAI 8/2018 y IAI 33/2016), se considera que aunque es cierto que la información relacionada con

infracciones cometidas en el seno de la actividad profesional o comercial que se desarrolla debe afectar en principio a los intereses comerciales y económicos del titular que deberían quedar dentro de su esfera empresarial, divulgar este tipo de información puede tener también efectos perjudiciales que van más allá del ámbito estrictamente empresarial. Así, informar sobre las presuntas infracciones cometidas por estas personas o sobre las sanciones impuestas puede afectar no sólo a su esfera patrimonial personal, (en caso de que se le llegara a sancionar), sino que incluso puede afectar a su prestigio o su imagen social -recordemos que el infractor es el empresario o titular del negocio con independencia de la denominación comercial que pueda emplear el establecimiento-, por unos hechos cuya responsabilidad se le atribuyen incluso antes de que haya sido sancionado en vía administrativa o judicial, en caso de que el procedimiento no haya finalizado.

Ni el artículo 23 de la LTC ni el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, establecen ningún tipo de distinción en relación con las limitaciones de acceso a la información relativa a la comisión de infracciones penales o administrativas por parte de personas físicas y esto hace que las expectativas de privacidad de los empresarios individuales o profesionales liberales respecto a la posibilidad de acceso de terceros a esa información sean exactamente las mismas que las que pueden tener los particulares.

Dicho esto, cabe advertir que en el caso analizado no se piden los nombres de las personas titulares de los locales o viviendas inspeccionadas y/o sancionadas (información que permitiría la identificación directa de los afectados), y por tanto la información solicitada sólo puede afectar el derecho a la protección de datos personal en la medida en que la información relacionada con el acceso permita identificar a estas personas de forma indirecta, supuesto en que serían aplicables las limitaciones de acceso previstas en la normativa de transparencia.

Tal y como expone el considerante 26 del 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 estos efectos, del detalle de información que se pide respecto a las inspecciones e infracciones cometidas, la información referida a la ubicación, emplazamiento o dirección del lugar donde se hayan detectado estas infracciones podría hacer posible la identificación de las personas responsables. De hecho, ésta es la razón por la que el Ayuntamiento entiende que es necesario limitar el acceso

Conviene apuntar que las actuaciones inspectoras en las que se han detectado infracciones pueden ser locales o establecimientos donde se desarrollan actividades comerciales o profesionales, pero también podrían ser viviendas y en algunos casos coincidir con domicilios de particulares. La dirección o emplazamiento constituye un dato de localización y no puede descartarse que a través de este dato se pueda acabar identificando a las personas titulares de los locales o pisos expedientados y/o sancionados sin hacer esfuerzos desproporcionados.

Esta misma argumentación debe hacerse extensible respecto de la información sobre las inspecciones realizadas donde se hayan detectado conductas supuestamente irregulares aunque no hayan dado lugar a un expediente sancionador. El hecho de que en el momento de levantarse el acta

de inspección aún no se haya declarado la comisión de infracción alguna y que ni siquiera se haya iniciado el procedimiento para sancionarlas, no impide la aplicación del límite previsto en el artículo 23 LTC. Hacer notar en este punto, que el artículo 23 de la LTC no se refiere a la necesidad de que se haya impuesto una sanción, ni siquiera que se haya declarado formalmente y de forma definitiva la comisión de una infracción, sino que se refiere a “datos personales especialmente protegidos, tales como (...), así como los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas.”. Y es evidente que la información que conste en las actas de inspección en las que se constate un incumplimiento, es información relativa a la comisión de infracción.

Según indica el Ayuntamiento en su informe, desde el año 2007 se habrían efectuado 26.885 inspecciones en el distrito, con lo que el acceso indiscriminado a todas las direcciones de los locales o viviendas expedientadas podría acabar provocando la identificación de un gran número de personas, con el agravante de que los titulares actuales de estos locales o viviendas podrían no ser las personas expedientadas años atrás.

Una vez determinada la imposibilidad de facilitar la dirección o emplazamiento concreto de los locales o viviendas donde se han producido las actuaciones, es necesario valorar la posibilidad de facilitar a la reclamante algún tipo de información que permita acotar dentro del distrito estas actuaciones tal y como propone al Ayuntamiento en su resolución.

IV

La resolución del Ayuntamiento ofrece a la reclamante la posibilidad de facilitar los datos por zonas. Según los documentos que constan en el expediente, el Ayuntamiento habría entregado a la reclamante unos listados en los que se identifica el ámbito de actuación, materia o conducta irregular en la que se basan las actuaciones de la administración con el número de inspecciones o expedientes abiertos cada año por estas materias, y la Ley aplicable a cada una. A estos listados se acompaña un mapa del distrito dividido en diversas zonas de inspección identificadas con códigos numéricos.

Sin embargo, los listados con la información sobre el número de expedientes abiertos desglosados por materias y años que constan en el expediente que se ha facilitado a esta Autoridad no distinguen la información por zonas de inspección.

La reclamante considera al realizar la reclamación que la información facilitada es parcial y no se ajusta a la información solicitada. En este sentido, alega que "no se ha especificado el motivo de la inspección con claridad y especificación de lo que quieren decir los valores de procedencia"; que "no se ha especificado cómo ha finalizado el expediente (propuesta de resolución, cierre..)". También señala que la información geográfica entregada no es suficiente y que necesitaría disponer de más detalles sobre la ubicación, sin especificar pero cuál es el grado de detalle que precisa y sin exponer los motivos por los que necesita este mayor detalle.

La información facilitada inicialmente por el Ayuntamiento permitiría a la reclamante conocer cuáles son las conductas irregulares detectadas y/o sancionadas y evaluar la gestión de la administración municipal dentro de un mismo distrito tanto en lo que se refiere a sus tareas de control como en lo que se refiere en el ejercicio de la potestad sancionadora, y no genera ninguna duda de que es información que puede ser relevante a efectos de alcanzar la finalidad de transparencia en términos del artículo 1

Ésta, sin embargo, no parece que sea la finalidad que persigue la reclamante, teniendo en cuenta el interés mostrado en la reclamación al obtener información detallada sobre la ubicación.

Ciertamente la información sobre la ubicación donde se han detectado conductas irregulares permitiría a la reclamante valorar si existe alguna zona concreta del distrito donde la actuación de control por parte de la administración ha podido ser más intensa que en otras zonas, en relación con qué tipo de infracciones, si los planes de actuación se han dirigido a unas zonas concretas u otras, o cuál es la zona en la que se han producido más o menos denuncias.

Esta valoración se podría hacer pero, en parte, si se facilitara la información solicitada respecto a cada una de las diversas zonas de inspección que aparecen delimitadas y codificadas en el mapa del distrito, tal y como propone el Ayuntamiento a la resolución de la solicitud de acceso.

Advertir sin embargo, que la entrega de la información en los términos planteados por el Ayuntamiento sólo se adecuaría a la normativa de protección de datos en la medida en que el acceso a la información sobre la zona concreta de inspección delimitada en el mapa junto con el resto de información sobre los distintos ámbitos de actuación que se facilite no permita identificar a las personas físicas responsables.

Hacer notar que el distrito se divide, según el citado mapa, en 37 zonas de inspección, lo que hace que las distintas zonas sean relativamente pequeñas. Este elemento debe ponerse en relación, como se ha apuntado, con el resto de información solicitada.

Así, por poner un ejemplo concreto, en el listado de materias, ámbitos de actuación o conductas irregulares que habrían motivado los diferentes expedientes, aparecen 2 expedientes abiertos (uno, en 2012 y otro en 2013) en relación con "Establecimientos de venta de alimentos y bebidas en zonas sanitarias (código A05)". Se realizaron las actuaciones hay uno o más establecimientos de este tipo, pero en caso de existir uno solo es evidente que la información sobre la zona de inspección concreta permitiría identificar fácilmente a su titular. Si este titular fuera una persona física (las personas jurídicas no son titulares del derecho a la protección de datos), se impondría la limitación del artículo 23 de la LTC, y por tanto, no se podría facilitar en este supuesto concreto dicha información.

Corresponde en definitiva al Ayuntamiento, concededor de todos los detalles, determinar si la obtención de la información sobre la zona de inspección concreta donde se han producido las actuaciones relacionadas con el resto de detalles que se solicitan (ámbito de la infracción, el motivo de la actuación, o el estado del expediente sancionador) posibilitarían la identificación de personas físicas responsables, y en estos casos será necesario limitar su acceso.

En caso de que así fuera, se podría agregar la información, ya sea delimitando áreas geográficas más grandes, ya sea agregando la información que permita identificar el tipo de expediente, para que las personas físicas afectadas no sean identificables.

Por todo ello, se concluye que si bien la normativa de protección de datos no impide el acceso a la información solicitada respecto a las personas jurídicas inspeccionadas o sancionadas, el artículo 23 de la LTC limita el acceso a la información sobre la ubicación o dirección de los locales o viviendas inspeccionadas y/o sancionadas que permita identificar, aunque sea de forma indirecta, las personas físicas (incluidos los empresarios individuales titulares de los locales expedientados) que en

resulten responsables, salvo en los casos en que la ley material aplicable prevea la amonestación pública del infractor, o salvo que estas personas consienten expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud, o bien cuando una norma con rango de ley haya previsto expresamente su publicación (art.15.1 LT).

V

En cuanto a la información sobre las personas que han actuado como instructoras en los respectivos expedientes sancionadores, hay que tener en cuenta que se trata de datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la administración, y de acuerdo con el artículo 24.1 de la LTC, debe darse acceso, salvo que excepcionalmente, en el caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos con

Por tanto, salvo que concurra alguna circunstancia personal de la persona instructora que pueda justificar una limitación de acceso, será necesario facilitar a la reclamante el nombre y el cargo de los empleados públicos encargados de la instrucción de los procedimientos sancionadores.

CONCLUSIÓN

La normativa de protección de datos no impediría el acceso de la reclamante a la información solicitada sobre las inspecciones y expedientes sancionadores realizados en el distrito, salvo la información sobre la ubicación o dirección de los locales o viviendas donde se hayan realizado las actuaciones, u otra información que permita identificar por vías indirectas a las personas físicas titulares de los mismos (incluidos los empresarios individuales).

La normativa de protección de datos tampoco impide el acceso a los datos identificativos (nombre, apellidos y cargo) de las personas que han intervenido como instructoras de los expedientes sancionadores tramitados.

Barcelona, 20 de febrero de 2019