

Ref.: IAI 14/2019

Reclamación: 146/2019

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública sobre la reclamación presentada contra la denegación de un ayuntamiento del acceso a la solicitud de datos referentes a licencias de terrazas de locales de restauración vigentes a 31 de diciembre de 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 146/2019, presentada en relación con la denegación del acceso en la solicitud de datos referentes a las licencias de terrazas de locales de restauración, vigentes a fecha 31 de diciembre de 2018.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia de la reclamación presentada, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 3 de enero de 2019 un ciudadano presenta a un ayuntamiento una solicitud para acceder a determinada información pública relativa a las licencias de terraza otorgadas y vigentes a fecha 31 de diciembre de 2018.

En concreto, en la solicitud presentada se hace constar que el acceso se refiere exclusivamente a la siguiente información:

“...la información contenida en la cédula de terraza que el Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 40 de la Ordenanza de terrazas, proporciona a la persona titular de la licencia de terraza. La cédula en cuestión incluye la siguiente información: a. El nombre del titular de la licencia. b. La dirección del establecimiento de restauración del que depende la terraza. c. El número de módulos básicos autorizados (artículo 6.1 de la Ordenanza). d. El número de módulos reducidos autorizados (art.6.2). e. El aforo de la terraza (número de sillas autorizadas).”

2. En fecha 5 de febrero de 2019 la alcaldía dicta resolución de denegación parcial al acceso a la información solicitada. En concreto se deniega el acceso a la información relativa al nombre de los titulares de las licencias haciendo constar que esta información tiene la consideración de dato personal sometido al RGPD y que los titulares no han prestado su consentimiento por la comunicación de los datos a un tercero.

3. En fecha 14 de marzo de 2019, el solicitante presenta reclamación a la GAIP contra el ayuntamiento por la falta de entrega de la información solicitada. Según consta en el formulario de la reclamación, la información debe ser facilitada dado que:

“- dichas 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 fecha 19 de marzo de 2019 la GAIP da traslado de la reclamación al ayuntamiento y le solicita el expediente completo e informe al respecto.

5. En fecha 21 de marzo de 2019 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 adelante LTC), 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 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 reclamación presentada tiene por objeto la denegación parcial de un ayuntamiento a la solicitud de acceso a la información consistente en el listado de licencias de terraza de locales de restauración vigentes a fecha 31 de diciembre de 2018. de acuerdo con la resolución que consta en el expediente, el Ayuntamiento deniega el acceso en cuanto a incluir en los listados el nombre del titular de la licencia y, fundamenta esta denegación, en la que no dispone del consentimiento de los interesados para la comunicación de sus datos personales a un tercero.

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), define los datos personales como "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 número, 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;".

De acuerdo con la definición de tratamiento del artículo 4.2 del RGPD "la consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción" de datos personales, son tratamientos de datos sometidos a los principios y garantías del RGPD. Por tanto la comunicación de datos de carácter personal por parte del Ayuntamiento, como consecuencia de la solicitud efectuada por la persona ahora reclamante, es un tratamiento de datos en los términos del

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, los apartados c) y e) del artículo 6.1 del RGPD disponen respectivamente, que el tratamiento será lícito 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 y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales

(LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1.c) y 6.1.e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Asimismo, el artículo 86 RGPD, dispone que “Las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

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

En concreto, el artículo 18 de la LTC establece que “las personas tienen derecho a acceder a la información pública, a que hace referencia 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”.

En definitiva la información de la que dispone el ayuntamiento relativa a la tramitación y concesión de licencias para la instalación de terraza en el espacio libre de uso público al que hace referencia la reclamación, es “información pública” a efectos de la LTC y quedaría sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa. En consecuencia, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos de carácter personal, la comunicación de esta información que contenga datos personales puede considerarse un tratamiento lícito amparado en la letra c) del artículo 6.1 del RGPD, siempre que se adecue a lo que establece la legislación de transparencia y el resto de principios y garantías del RGPD.

III

De acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la LTC, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos de carácter personal hay que valorar, en aplicación del régimen previsto en los artículos 23 y 24 de la LTC, si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría o no la limitación derecho de acceso a la información objeto de la solicitud.

En el caso que nos ocupa y en cuanto a la normativa sectorial reguladora del procedimiento que ha dado lugar a la información objeto de la consulta, el ayuntamiento en el marco de la Ordenanza municipal de actividades y de intervención integral de administración ambiental (OMAlIA) aprobada por Acuerdo del Consejo Plenario de 30 de marzo de 2001, ha regulado mediante la Ordenanza, de 20 de diciembre de 2013, de terrazas, el régimen jurídico aplicable a la instalación y el funcionamiento de las terrazas de los establecimientos de restauración y asimilados en los espacios libres de uso público de la ciudad de Barcelona; y la intervención administrativa en este ámbito.

De acuerdo con esta regulación, se establece un régimen de intervención en el que el Ayuntamiento somete la actividad de terraza de los establecimientos de restauración y asimilados a la obtención previa de la correspondiente licencia municipal. En este procedimiento el Ayuntamiento proporciona a la persona titular de la licencia de terraza una cédula acreditativa de su otorgamiento y de sus características, que el titular de la misma tiene la obligación de ubicar de forma que resulte visible desde la vía pública (artículo 40 de la ordenanza de terrazas).

Según establece el artículo 5 de la ordenanza, pueden ser titulares de las licencias “las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que tienen, ya sea en calidad de propietarios, de arrendatarios o de cualquier otro título jurídico, la titularidad de los establecimientos de restauración o asimilados”.

En la medida en que el RGPD extiende su ámbito de protección a los datos personales entendidos como toda información sobre una persona física identificada o identificable (artículo 4.1 del RGPD), quedan excluidos de este ámbito de protección los datos de las personas jurídicas, tal y como especifica el propio 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).

En consecuencia, los límites previstos en la legislación de transparencia (artículos 23 y 24 de la LTC) no son de aplicación en los supuestos en que los titulares de las licencias sean personas jurídicas en la medida en que las personas jurídicas no son titulares del derecho a la protección de datos personales.

Por el contrario, en relación al acceso a información que contenga datos que permitan la identificación directa o indirecta de las personas físicas, incluidos los empresarios individuales y profesionales liberales, titulares de las licencias objeto de la consulta, serán de aplicación los límites previstos en la normativa de transparencia en lo que respecta al acceso a la información que contiene datos de carácter personal.

Respecto a esta información y, dado que no se trata de datos especialmente protegidos en los términos del artículo 23 de la LTC (cuyo acceso requeriría el consentimiento expreso del titular), es necesario aplicar lo que prevé el artículo 24.2 de la LTC según el cual:

“2.Si se trata de otra información que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23 (datos especialmente protegidos), se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá 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. (...).”

De acuerdo con esta regulación procede realizar una ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, en este caso los titulares de las licencias.

Aunque de acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está 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 para determinar si se puede conceder el acceso, puesto que la finalidad, de acuerdo con el artículo 24 LTC es uno de los elementos de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho de las personas afectadas.

Con carácter general, la finalidad de la legislación de transparencia es “establecer un sistema de relación entre personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública” (artículo 1.2 LTC).

En caso de que nos ocupa quien solicita el acceso lo hace en representación de un Gremio de Restauración que es una asociación sin ánimo de lucro que tiene, entre otros fines, según consta en sus estatutos, la representación, la defensa y la promoción de los intereses profesionales, económicos, sociales y culturales de sus afiliados (que pueden ser personas físicas o jurídicas que lleven a cabo actividades de restauración en el ámbito territorial de la asociación). En su solicitud y en la correspondiente reclamación, la persona solicitante no hace constar una finalidad concreta del acceso pero sí expone cuáles son los objetivos de la asociación ante las administraciones públicas y los argumentos según los cuales considera que el Ayuntamiento debe atender su petición.

El Gremio de Restauración en ejercicio de sus funciones puede tener interés en acceder a la información de que disponga el Ayuntamiento, en este caso concreto, en relación con las licencias de terraza concedidas a los establecimientos de restauración de la ciudad objeto de la consulta, que le permita efectuar un control y seguimiento de la adecuación a la legalidad en la actuación administrativa en este ámbito de actividad, y en concreto, verificar que se respetan los requisitos y límites tan específicos que esta normativa impone. Respecto al acceso al nombre y apellidos de los titulares de las licencias de terraza de los establecimientos de restauración, no puede descartarse que pueda ser relevante, en el marco de estas funciones de defensa de los intereses profesionales y económicos de sus asociados, conocer en quienes se han otorgado estas licencias.

Desde el punto de vista de las personas afectadas, y en relación con el análisis del posible perjuicio que pudiera suponer para su privacidad el acceso a sus datos identificativos, es necesario tener en consideración que la normativa reguladora de las licencias ya prevé una publicidad de éstas.

Así, el artículo 45.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), determina que:

“1. Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente. (...)”

En el marco de la habilitación prevista en el artículo 45.1 de la LPAC el artículo 29 de la OMAIIA establece:

“1. Las resoluciones de otorgamiento de las licencias deben insertarse en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en los medios telemáticos de información municipal, y deben publicarse en la Gaceta Municipal.

2. Una vez otorgada la licencia, el titular de la actividad debe tenerla en un lugar adecuado y visible situado dentro del centro o establecimiento en el que se ejerce y explota la actividad autorizada.”

Y el artículo 40 de la Ordenanza de terrazas establece:

“1. El Ayuntamiento debe proporcionar a la persona titular de la licencia de terraza una cédula acreditativa de su otorgamiento y de sus características una vez que se han pagado las tasas a que se refiere el artículo 39.

2. La persona titular de la licencia tiene la obligación de situar la cédula de la terraza autorizada en la entrada del local principal, de forma que sea visible desde la vía pública ya una altura entre 1,00 y 1,60 metros de altura.

3. El Ayuntamiento debe entregar anualmente la cédula con la renovación de la licencia.”

Esta publicidad, y en concreto la exhibición de la cédula acreditativa del otorgamiento de la licencia (que incluye el nombre del titular y la dirección del establecimiento) tiene, entre otros, la finalidad de permitir que cualquier persona pueda identificar y verificar que la terraza dispone de las correspondientes autorizaciones y las condiciones de esta autorización.

En la medida en que esta información debe ser pública y que es información que no permite obtener un perfil de la persona, la comunicación de los datos no debería suponer, en principio, un perjuicio para la privacidad de la persona afectada que pudiera justificar una limitación del acceso. Esto, salvo la existencia de alguna circunstancia personal que haga aconsejable limitar el acceso a dicha información.

Cabe recordar 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, con el fin de que puedan realizar las alegaciones que consideren convenientes. Este trámite resulta esencial para que las personas afectadas dispongan de la posibilidad de exponer si existe algún elemento que, en función de la situación personal de la persona afectada, debería comportar una limitación del acceso.

Por último, en relación con los términos en que se produzca el acceso a la información, no puede olvidarse el principio de minimización de los datos previsto en el art. 5.c) del RGPD de acuerdo con el que la información personal que se facilite en ejercicio del derecho de acceso debe ser adecuada, pertinente y limitada a lo que sea necesario para alcanzar la finalidad pretendida. En este sentido, (al margen de la información relativa a la dirección del establecimiento, el número de módulos básicos o reducidos autorizados, y el aforo de la terraza) la información a facilitar debería limitarse al nombre y apellidos solicitados, evitando facilitar junto con el nombre y apellidos, el número de DNI completo o número de documento identificativo equivalente o, otros datos identificativos innecesario

Conclusiones

El derecho a la protección de datos no impide entregar al reclamante la información sobre el nombre y apellidos de las personas titulares de las licencias de terraza otorgadas por el ayuntamiento vigentes a 31 de diciembre de 2018.

Barcelona, 28 de marzo de 2019

Traducción Automática