

IAI 19/2019

**Reclamación: 188/2019**

**Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación presentada contra un ayuntamiento por la denegación de acceso a una relación de expedientes sancionadores en materia de medio ambiente**

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 188/2019 presentada contra un ayuntamiento por la denegación de acceso a una relación de los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales en el municipio durante el año 2018, en formato electrónico reutilizable.

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 9 de febrero de 2019, una ciudadana presenta un escrito ante un ayuntamiento en el que solicita "relación de expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales en el municipio en 2018, en formato electrónico reutilizable".
2. Mediante Decreto de Alcaldía 725/2019, de 15 de febrero de 2019, se acuerda denegar el acceso a la información pública solicitada al amparo del artículo 23 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
3. En fecha 29 de abril de 2019, la solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra el ayuntamiento para denegarle el acceso a la información pública solicitada.

En el escrito, la persona reclamante manifiesta que le han denegado el acceso a la información "por considerar que contiene datos confidenciales. Considero que la información relativa a empresas no contiene datos protegidos y respecto a las personas físicas podrían anonimizarse."

4. En fecha 8 de mayo 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 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.

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” (artículo 4.1)).

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.

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

El artículo 4.2) del 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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (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, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que "las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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."

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

La disposición adicional primera, apartado segundo, de esta Ley establece que "el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley."

El medio ambiente es una de estas materias con un régimen especial de acceso, regulado, principalmente, por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante, LAIA).

La Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTE), establece expresamente la aplicación del LAIA al acceso a la información ambiental, en su disposición adicional primera, al establecer:

- “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 al destinado a la reutilización.”

La persona reclamante solicita una "relación de expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales en el municipio en el año 2018".

La aplicación al caso que nos ocupa de esta regulación específica depende básicamente de si la información solicitada por la persona reclamante debe considerarse incluida o no dentro del concepto de información ambiental, a los efectos del LAIA.

El artículo 2.3 del LAIA define lo que debe entenderse por "información ambiental" en los siguientes términos:

- “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, páginas, 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) Las 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 estos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).”

Del tenor literal del precepto (que deriva de lo establecido en las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, que el LAIA transpone) se infiere que el legislador ha querido darle al concepto de información ambiental un sentido amplio, que, de conformidad con la jurisprudencia del TJCE (por todas, la STJCE de 17 de junio de 1998, caso 321/96, Mecklenburg), abarcaría “cualquier información relativa al estado de los distintos elementos del medio ambiente que allí se mencionan (en el artículo 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 término “medidas” tan sólo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de actividad administrativa”.

La información sobre las actuaciones sancionadoras llevadas a cabo por el Ayuntamiento, dentro de su ámbito competencial, a efectos de control del cumplimiento de la legalidad de aquellas actividades sometidas al régimen de licencia ambiental y el resultado de las mismas, es una de las informaciones que se podría considerar incluida dentro de este concepto de “información ambiental”.

Por tanto, parece procedente considerar que a la solicitud de información de la persona reclamante le deben ser de aplicación las disposiciones del LAIA y, supletoriamente, en lo no previsto por la LAIA, las del LTC.

### III

El artículo 3.1.a) del LAIA reconoce a los ciudadanos el derecho a acceder a la información ambiental de la que dispone, en este caso, el Ayuntamiento, sin necesidad de alegar un interés determinado.

En el presente caso, como se ha visto, la persona reclamante solicita una “relación de expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales en el municipio en el año 2018”, sin mayor concreción.

Se entiende que esta relación podría incluir, al menos, información sobre el número de expedientes sancionadores tramitados por el Ayuntamiento, el número y fecha de cada expediente, la infracción imputada, la sanción impuesta y la identidad de la persona infractora.

En atención a los términos de la solicitud, no se desprende la voluntad de acceder al contenido de los expedientes sancionadores, que podrían incluir otra información de carácter personal del infractor o de terceras personas.

El artículo 13 del LAIA regula determinadas excepciones al acceso a la información ambiental, entre las que cabe mencionar lo establecido en el apartado 2.f).

De acuerdo con este precepto del LAIA, el acceso a la información ambiental puede denegarse si su revelación puede afectar negativamente “al carácter confidencial de las 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 quienes conciernen no haya consentido en su tratamiento o revelación.”

Con todo, hay que tener en consideración que también la propia LAIA exige que los motivos por los que se deniegue el acceso a la información ambiental se interpreten de forma restrictiva, de tal forma que se pondere en cada caso concreto el interés público dado su divulgación con el interés dado con su denegación (artículo 13.4).

Desde la perspectiva de la protección de datos, hay que considerar que el acceso a la información ambiental deberá verse restringido o limitado, en todo caso, cuando implique una afectación para los datos considerados especialmente sensibles, en los términos de artículo 9 del RGPD (datos que revelan el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas o la afiliación sindical, datos genéticos, datos biométricos destinados a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o a la orientación sexual de una persona física), o bien para aquellos datos que, a pesar de no estar incluidos dentro de esta categoría, el legislador español ha venido estableciendo un sistema reforzado de protección (datos relativos a infracciones y sanciones administrativas o penales).

La información consistente en una relación de los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales en el municipio durante el año 2018 como solicita la persona reclamante es información que debe entenderse referida a la comisión de infracciones administrativas.

No consta en el expediente que en el presente caso se haya aportado el consentimiento de los posibles afectados para que dicha información pueda ser revelada (artículo 13.2.f) LAIA). Y tampoco las sanciones por este tipo de infracciones comportan la amonestación pública del infractor (artículo 83.3 Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades).

Por tanto, el acceso a la información ambiental solicitada por la persona reclamante, siempre que haga referencia a personas físicas (la información relativa a personas jurídicas queda fuera del ámbito de protección de la legislación de protección de datos (artículo 1 RGPD)), debería limitarse en base a lo previsto en el artículo 13.2.f) del LAIA y la legislación de protección de datos (artículo 10 RGPD y artículo 27 LOPDGD).

#### IV

Hay que tener en consideración que la persona reclamante indica expresamente en su reclamación que el acceso a la información solicitada se produzca anonimizando los datos personales que puedan constar en la misma.

El artículo 4.1 del RGPD define el concepto de datos personales como “toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»)” y considera como persona física identificable a “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” (considerando 26).

En consecuencia, el RGPD no afecta al tratamiento de información anónima, esto es “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” (considerando 26).

Por 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” (considerando 26 RGPD).

Así pues, en la medida en que la relación de expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales municipales durante el año 2018 se facilite previa anonimización de los datos relativos a los infractores, de modo que no puedan ser identificados sin esfuerzos desproporcionados, no habría inconvenientes, desde la perspectiva de la protección de datos, para que esta información se entregara a la persona reclamante.

## Conclusión

Dados los términos en los que se efectúa la presente reclamación (previa anonimización), no habría inconvenientes, desde el punto de vista de la protección de datos, para que la persona reclamante accediera a una relación de los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales municipales durante el año 2018, en la medida en que se garantice que los infractores personas físicas no pueden ser identificados de forma directa o indirecta sin esfuerzos desproporcionados.

Barcelona, 28 de mayo de 2019