

IAI 15/2021

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un particular en relación con la solicitud de copia de diversa documentación de un expediente de accesibilidad de un Ayuntamiento.

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 una reclamación presentada por un ciudadano contra la denegación por un Ayuntamiento de licitud de copia de diversa documentación de un expediente de accesibilidad.

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

Antecedentes

1 En fecha 7 de enero de 2021 se presentó una solicitud de acceso a la información pública ante un Ayuntamiento en el que se solicitaba:

“A) Ruego me informa por escrito postal del detalle completo (que ha hecho el Ayuntamiento) de las gestiones que se han realizado por el Ayuntamiento en cada denuncia de accesibilidad. B) Estado actual de cada barrera arquitectónica denunciada. C) Fecha en la que se ha eliminado la barrera D) Gestiones pendientes en cada denuncia”.

2. En fecha 12 de febrero de 2021 la persona solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento por la estimación parcial de la información pública solicitada reiterando su petición inicial.

3. En fecha 17 de febrero de 2021 la Alcaldía dicta una Resolución por la que se admite el acceso parcial a la información solicitada, en concreto, expone:

“El artículo 21.1 de la LTAIPBG, en relación con el artículo 23 determina los supuestos en los que el derecho de acceso a la información pública puede ser restringido, y entre ellos se prevé el caso en que se soliciten datos especialmente protegidos. La comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, se trata de un dato especialmente protegido.

Dadas las consideraciones anteriores, se observa que se puede tener acceso parcial a la información solicitada, de acuerdo con el artículo 25 y 21.b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Así pues, respecto a la información solicitada se informa que se ha efectuado la revisión de las cinco denuncias, y en cuatro casos no se ha constatado irregularidad alguna. En un quinto supuesto se ha iniciado un procedimiento de comprobación por si existen deficiencias que deban subsanarse, sin embargo hay que tener en cuenta que este expediente está en trámite actualmente.”

4. En fecha 18 de febrero de 2021, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento requiriéndole un informe que exponga los antecedentes de hecho y fundamente su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, si en su caso, concrete las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 24 de febrero de 2021 el Ayuntamiento responde al requerimiento e informa que “por todo lo expuesto se informa que se ha dado acceso parcial a la información solicitada de acuerdo con el artículo 21.1 de la LTAIPBG”.

6. En fecha 26 de febrero de 2021, la persona reclamante presenta un escrito de alegaciones en respuesta al escrito presentado por el Ayuntamiento y expone que “si yo soy lo que hace la denuncia en 5 establecimientos de (...) porque hay un escalón en su entrada de acceso que me impide a mí y al resto de usuarios de sillas de ruedas entrar en el establecimiento (...) tiene sentido hacer uso de estas limitaciones en el acceso de la información pública, cuando en la denuncia ya aparece el número del establecimiento y el problema de accesibilidad (el escalón que impide el acceso a usuarios de sillas de ruedas)” y manifiesta que no se le ha dado la información que reclamaba.

7. En fecha 1 de marzo de 2021 la GAIP remite al Ayuntamiento las alegaciones efectuadas por el reclamante a los efectos oportunos.

8. En fecha 8 de marzo de 2021, 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 dictamen 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.

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 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), 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 el artículo 6.1. En concreto el apartado c) dispone que "el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento" (letra c).

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 18.1 de la Ley 19/2014 establece:

"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".

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 este sentido, la información relacionada con las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento en establecimientos en materia de accesibilidad es información que debe ser considerada pública a los efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, resta sometida al derecho de acceso (art.18 de la LTC).

En cuanto a los datos personales que pueda contener el expediente que todavía está abierto, al tratarse de un expediente en trámite, es preciso tener en cuenta la disposición adicional primera de la LTC que

dispone: "El acceso de los interesados a los documentos de los procedimientos administrativos en trámite se rige por lo que determina la legislación sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo."

De acuerdo con el artículo 4.1 de la LPAC "Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personan en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva."

En este caso, la persona reclamante es la persona denunciante, sin embargo, de acuerdo con el artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento. Así pues, el reclamante no tiene la condición de interesado, ya falta de normativa sectorial es necesario analizar la petición de acceso a esta información de acuerdo

En cualquier caso, el derecho a la información pública no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto, y en lo que concierne al derecho a la protección de datos personales hay que tener en cuenta las limitaciones y criterios previstos en la legislación de transparencia (artículos 23 y 24 de la LTC), y los principios de la normativa de protección de datos personales.

III

La persona reclamante solicita al Ayuntamiento lo siguiente:

"A) Ruego me informa por escrito postal del detalle completo (que ha hecho el Ayuntamiento) de las gestiones que se han realizado por el Ayuntamiento en cada denuncia de accesibilidad. B) Estado actual de cada barrera arquitectónica denunciada. C) Fecha en la que se ha eliminado la barrera D) Gestiones pendientes en cada denuncia"

El Ayuntamiento estima parcialmente la solicitud de acceso en base a los artículos 21.1 b) y 25 en relación con el artículo 23 de la LTC e informa a la persona reclamante, en el siguiente sentido:

Así pues, respecto a la información solicitada se informa que se ha efectuado la revisión de las cinco denuncias, y en cuatro casos no se ha constatado ninguna irregularidad. En un quinto supuesto se ha iniciado un procedimiento de comprobación por si existen deficiencias que deban subsanarse, sin embargo hay que tener en cuenta que este expediente está en trámite actualmente."

En cuanto a la primera petición, esto es, "Ruego me informa por escrito postal del detalle completo (que ha hecho el Ayuntamiento) de las gestiones que se han realizado por el Ayuntamiento en cada denuncia de accesibilidad" dado que el Ayuntamiento informa que ha efectuado la revisión de las cinco denuncias y en cuatro casos no se ha constatado ninguna irregularidad, se deriva que el Ayuntamiento ha tenido que incoar un procedimiento de comprobación o de inspección para evaluar las denuncias presentadas por el reclamante y concluir que no se ha constatado ninguna irregularidad, salvo un

Es precisamente a estas actuaciones administrativas a las que el recurrente pide el acceso, junto con el hecho de si, efectivamente, se han suprimido las barreras arquitectónicas que motivaron las denuncias.

En este caso, la persona reclamante manifiesta que ha denunciado a “cinco establecimientos” sin más especificación sobre si los sujetos denunciados son personas físicas o personas jurídicas.

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).

El Considerante 14 del RGPD establece 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.”

Así pues, el régimen de protección establecido por la normativa sobre protección de datos personales no es de aplicación en lo que respecta a los titulares de los establecimientos que sean personas jurídicas, dado que, como tales, no son titulares del derecho a la protección de datos personales. Por este motivo, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, no puede existir impedimento alguno al entregar la información que se solicita respecto a las personas jurídicas.

Ahora bien, la limitación derivada de estos preceptos sí debe aplicarse respecto a las personas físicas, incluidos los empresarios individuales titulares de los establecimientos denunciados, en la medida en que la información que se facilita permita identificarlos de forma directa o indirecta. En el caso de tratarse de empresarios individuales, aunque es cierto que la información relacionada con eventuales 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.

IV

Si bien no se conoce el contenido exacto de la documentación a la que se pretende acceder, parece probable que, al menos en lo que se refiere a la denuncia que todavía se está tramitando, la información puede incluir datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública del infractor.

De este modo, es necesario tener en cuenta, respecto a esta información, el artículo 23 de la LTC, que dispone:

“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, 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 a través de un escrito que debe acompañar la solicitud.”

En sentido similar se manifiesta el artículo 15.1, párrafo segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT).

Ambos artículos excluyen la posibilidad de acceder a la información referida a la comisión de infracciones penales o administrativas, salvo que la sanción o pena comporte la amonestación pública al infractor o que se cuente con el consentimiento expreso del afectado en el momento de formular la solicitud.

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 los datos “ (...) relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas”. Por tanto, la información que conste en la documentación de las gestiones realizadas (p. ej. actas de inspección) donde se analice o se constate un incumplimiento de la normativa de accesibilidad puede ser considerada información relativa a la comisión de infracción .

En este sentido, 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 utilizar 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.

Además, los artículos 23 del LTC y 15.1 del LT no 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 empresarios individuales o profesionales liberales y esto hace que sus expectativas de privacidad, respecto a la posibilidad de acceso de terceros a esta información, sean exactamente las mismas que las que pueden tener los particulares.

En este caso, la persona reclamante no pide los nombres de las personas denunciadas (información que permitiría la identificación directa de los afectados) pero pide la información sobre el detalle completo de información que pide la persona reclamante respecto de las gestiones que se han realizado por el Ayuntamiento en cada denuncia de accesibilidad” y el estado de tramitación respecto de diferentes denuncias que él mismo había presentado y en las que, según manifiesta en su escrito de 26 de febrero de 2021, él mismo ya había identificado los establecimientos afectados. Por tanto, entregar la información identificando los diferentes establecimientos afectados, permitiría identificar fácilmente a las personas físicas afectadas que pueda ser titular.

En este sentido, recordar que el artículo 4.1 del RGPD establece que “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 online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”

En este mismo sentido, el considerante 26 del RGPD añade que “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.”

De acuerdo con lo expuesto, y dado que no consta que exista una ley sectorial que prevea la publicación, se concluye que el artículo 23 LTC debe llevar a excluir el acceso a los datos de la información solo solicitada que permitan relacionar, sea de forma directa o indirecta (a través del NIF, el nombre comercial, la dirección u otra información que permita acabar identificando a las personas físicas titulares de los mismos), las inspecciones y gestiones llevadas a cabo con las personas físicas titulares de los negocios en las que se realizó la inspección.

Esto no impide entregar, la información agregada sobre el resultado de las inspecciones, siempre que no se pueda relacionar con las personas físicas afectadas.

IV

Tal y como se ha expuesto, no puede descartarse que aparte relativa a la comisión de infracciones, pueda constar en los expedientes otra información que no esté vinculada. Así, especialmente en los expedientes que ya se han archivado, no puede descartarse que la información que se contenga no haga referencia a ningún tipo de infracción sino simplemente a la constatación del cumplimiento de la normativa de accesibilidad.

En cuanto a esta información, deberá realizarse la ponderación regulada en el artículo 24 de la LTC.

Así, en lo que respecta al resto de información que no contiene categorías especiales de datos, el artículo 24 de la LTC establece:

“1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse 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.

3. Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso que establece la legislación de protección de datos de carácter personal.”

El artículo 70.2 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (en adelante Decreto 8/2021) concreta que se entiende como datos personales meramente identificativos “los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o puesto ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y las direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas”. Y añade que “en los casos en los que la publicación o el acceso a un documento administrativo requiera la identificación del autor, deben eliminarse, especialmente, los datos de localización, el número del documento nacional de identidad o documento equivalente y la firma manuscrita. Si la firma es electrónica, debe publicarse el documento firmado electrónicamente de forma que no se pueda acceder a las propiedades del certificado electrónico empleado para la firma. Los datos de localización deben suprimirse en caso de que no se trate de los datos meramente identificativos del autor en su condición de cargo o personal al servicio de las administraciones públicas.”

De acuerdo con esto, no habría inconveniente, desde el punto de vista de la protección de datos, al facilitar determinada información meramente identificativa (nombre y apellidos, y el cargo o puesto ocupado) de los empleados públicos que intervienen por razón de sus funciones en los diferentes procedimientos o actuaciones públicas llevadas a cabo por la Administración, salvo que concurran circunstancias concretas que justifiquen la prevalencia del derecho a la protección de datos de la persona o personas afectadas.

En cuanto al resto de información, parece claro que puede existir un interés público al conocer si el Ayuntamiento actúa de forma diligente en el control del cumplimiento de la normativa de accesibilidad. Desde este punto de vista, puede ser relevante conocer si el Ayuntamiento ha comprobado las denuncias recibidas e incluso si se han iniciado expedientes sancionadores y cuál ha sido el resultado.

Ahora bien, en caso de que las personas afectadas sean personas físicas, esto incide negativamente en la esfera de su derecho a la protección de datos, no sólo por lo que ya hemos expuesto en cuanto a la información relacionada con la comisión de infracciones, sino también respecto a otros aspectos que a pesar de no ser constitutivos de infracción (por ejemplo las circunstancias alegadas por la persona afectada para justificar el cumplimiento de la normativa de accesibilidad) son información personal. Además, si respecto a los cuatro expedientes que ya se han archivado se facilita la identificación de las personas afectadas, de forma indirecta se estará haciendo posible la identificación de la persona respecto de la que sigue un expediente de comprobación abierto.

Por ello, en un caso como éste puede resultar plenamente equilibrado para ambos derechos en conflicto una solución como la dada por el Ayuntamiento, que ha informado a la persona reclamante que de las cinco denuncias que ha presentado una está en trámite y que los demás cuatro casos se han archivado porque no se ha constatado ningún tipo de irregularidad, sin identificar a las personas concretas afectadas, porque esto podría permitir identificar de forma indirecta a la persona respecto de la cual el expediente de investigación todavía está abierto.

Conclusión

De acuerdo con la normativa de protección de datos personales, no resulta justificado dar acceso a la información solicitada de forma que permita identificar a las personas afectadas. Se puede entregar información agregada, de forma que no permita identificar a las personas afectadas, tal y como ha hecho el Ayuntamiento.

Barcelona, 26 de marzo de 2021

Traducción Automática