

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 denegación del acceso al expediente de una actividad económica ejercida en el municipio

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada contra un ayuntamiento por denegación del acceso al expediente actividad económica ejercida en el municipio.

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 1 de agosto de 2022, una ciudadana dirige un escrito a un ayuntamiento en el que solicita la siguiente información pública:

“Expongo: Como propietaria de finca ubicada en el (...) y debido a las molestias de la Empresa ubicada en el nº 53 de la misma calle.

Solicito : Me contestan por escrito a las siguientes preguntas.

1.- Si antes de constituir la empresa deben informar al vecino más cercano.

2.- Acceso al expediente de tramitación como parte interesada.

3.- ¿Tienen que tener un horario asignado? Al estar en su domicilio en ocasiones trabajan hasta tarde y los fines de semana.”

2. En fecha 3 de agosto de 2022, el Ayuntamiento resuelve la solicitud de acceso a la información pública antes mencionada en el siguiente sentido:

“1. Al tratarse de una actividad clasificada por anexo III según la ley 20/2009, sobre los procedimientos de tramitación de las actividades ante la administración, no se considera una actividad con impacto ambiental, por lo que la tramitación no requiere autorizaciones previas, ni protocolos de protección en las fincas cercanas.

2. Por la ley de protección de datos vigente, los datos sobre el expediente son confidenciales. Desde servicios territoriales le informamos que la actividad de camino de la cruz, 53 se encuentra dentro de un proceso de comunicación para el desarrollo de la actividad ante el Ayuntamiento (...).

3. El Municipio no dispone de una ordenanza reguladora de los horarios industriales. Lo que debe cumplirse en todo momento por parte de la titularidad de la actividad es la ordenanza de Policía y buen gobierno. Donde dice: (...).”

3. En fecha 6 de agosto de 2022, la ciudadana presenta reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento por denegación del acceso al expediente solicitado.

4. En fecha 11 de agosto de 2022, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, informándole de la tramitación del procedimiento de mediación a solicitud expresa de la parte reclamante, y requiriéndole la emisión de informe en el que fundamente sus posiciones, así como el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública, la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado, así como la persona o personas que las representarán en la sesión de mediación.

5. En fecha 18 de agosto de 2022, el Ayuntamiento responde al requerimiento de la GAIP remitiéndole el expediente relativo a la solicitud de acceso que es objeto de la presente reclamación.

En el expediente consta el informe emitido por una técnica del área de secretaría, en la que, a los efectos que interesan, recuerda que, en respuesta a una solicitud de información anterior de la persona ahora reclamante en la que pedía *“los datos de la persona o empresa de la calle (...)”*, el Ayuntamiento la informó en los siguientes términos:

*“- El Ayuntamiento no puede dar datos de carácter personal en este caso, según los que establece el Reglamento General de Protección de Datos 2016/679 y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- En cuanto a la actividad que se pueda desarrollar, según las informaciones obtenidas en portales de negocio, consta a nombre de la empresa:
(...)”*

En este mismo informe el Ayuntamiento informa a la GAIP de que la persona que podría verse afectada por el acceso a la información solicitado es *“D^a. (...) que ostenta la titularidad de la actividad”*.

6. En fecha 24 de agosto de 2022, 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

Y

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 ellos.

El artículo 42.8 de la LTC, 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 pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, que 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, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, 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 esta persona (artículo 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales 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 personales.

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, concejal 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”*.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de 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 esta base jurídica del artículo 6.1.c) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

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 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.”*

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

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a *“acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”* (apartado 1).

El artículo 2.b) de la LTC 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 establecido en esta ley”*.

Por su parte, el artículo 53.1 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), concreta que es información pública objeto del derecho de acceso *“toda la información, cualesquiera datos o documentos que las administraciones públicas han elaborado, poseen, o pueden legítimamente exigir a terceras personas como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones.”*

La información de que dispone el Ayuntamiento relativa al ejercicio de una actividad económica industrial en su municipio objeto de reclamación es información pública a los efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, queda sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa, que establece, como criterio general, que el derecho de acceso a la información pública sólo puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes (artículo 20 y s. LTC).

En concreto, y en lo que concierne al derecho a la protección de datos personales, hay que tener en cuenta lo establecido en los artículos 23 y 24 de la LTC, así como los principios de la normativa de protección de datos personales.

Según se desprende de las manifestaciones de la parte reclamante y del conjunto de información que consta en el expediente, el objeto de la presente reclamación es el acceso al expediente relativo a una actividad económica realizada en el municipio.

De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento, según la normativa que resulta de aplicación en el presente caso, el régimen de intervención municipal aplicable al establecimiento en el que se ejerce la actividad en cuestión es el de comunicación.

En este procedimiento, el titular de la actividad económica pone en conocimiento del Ayuntamiento los datos necesarios para el inicio de la actividad económica en el establecimiento y debe adjuntar un certificado técnico acreditativo del cumplimiento de los requisitos normativos (artículo 32.1 Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica).

La comunicación, presentada de acuerdo con lo que establece la normativa vigente, habilita inmediatamente para el ejercicio de la actividad bajo la responsabilidad del titular y del técnico competente que firma la documentación técnica, y faculta al Ayuntamiento para llevar a cabo cualquier actuación de comprobación (artículo 32.1 Ley 18/2020).

Visto esto, a pesar de desconocer la documentación concreta que puede constar en el expediente objeto del acceso, se puede prever que, en lo que se refiere a los datos personales, en ésta constarán datos del titular de la actividad económica -si es una persona física- y también datos de la persona que firma el certificado técnico que el titular debe adjuntar a la comunicación.

De acuerdo con el artículo 4.j) de la Ley 18/2020, puede ser titular de una actividad económica la *“persona física o jurídica que tiene un título suficiente, según la normativa vigente, para el ejercicio o el explotación de una actividad económica, ya sea con o sin finalidad de lucro”*.

En el presente caso y por la información de que se dispone, todo parece apuntar a que quien ostenta la titularidad de la actividad económica a la que se refiere el expediente solicitado es una sociedad limitada.

Hay que tener en consideración 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), por lo que quedan excluidas de ese ámbito de protección los datos de las personas jurídicas. Así se especifica en 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).

Por tanto, en la medida en que el titular de la actividad económica sería una persona jurídica, dado que las personas jurídicas no son titulares del derecho a la protección de datos personales, no habría inconveniente en facilitar a la persona reclamando la información referente a dicha empresa que pueda constar en el expediente solicitado.

IV

No está de más apuntar, para el caso de que el titular de la actividad económica resultara ser una persona física, en el sentido de que no se tratara sólo de las personas propietarias y/o accionistas de la empresa titular de una actividad económica, sino que se tratara de una persona física que ejerce la actividad como empresario individual o autónomo, la normativa de protección de datos sí resultaría de aplicación en este caso.

De ser así, debería examinarse si el derecho fundamental a la protección de datos personales del titular persona física justificaría o no una limitación del derecho de acceso de la persona reclamante a su información que pudiera constar en el expediente controvertido.

En este sentido, teniendo en cuenta que no se trataría de datos merecedores de especial protección, el acceso pretendido requeriría de una ponderación razonada entre el interés público en su divulgación y los derechos de las personas afectadas, tal y como dispone el artículo 24.2 de la LTC:

“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 debe tenerse 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 el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso *“no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, no está sujeto a motivación y no requiere la invocación de ninguna norma”*, todo y que ciertamente conocer la finalidad del acceso puede ser un elemento que se tenga en cuenta a la hora de realizar la ponderación necesaria.

En el caso que nos ocupa debe tenerse en consideración que quien solicita el acceso al expediente es la persona que reside en la finca contigua a la que se lleva a cabo la actividad económica. En la solicitud de acceso y en la correspondiente reclamación, la persona reclamante manifiesta que el ruido derivado de la propia actividad y del tráfico frecuente de entrada y salida de camiones y furgonetas, así como los olores a comer, le producen molestias, y añade que se pretende comprobar si la actividad controvertida realmente puede realizarse en una zona residencial.

A la vista de estas manifestaciones, la finalidad del acceso pretendido vendría justificado en la fiscalización y control de la actuación administrativa municipal en este ámbito de actividad y, en concreto, verificar que se respetan los requisitos que la normativa de aplicación impone para realizar este tipo de actividades económicas en el municipio. En este sentido, puede ser de interés o relevante conocer quién ha

comunicado el inicio de la actividad económica y por tanto a quien se le ha permitido llevar a cabo tal actividad para evaluar cómo ha actuado el Ayuntamiento respecto a esta persona concreta .

Además, debe tenerse presente que, en materia de contaminación atmosférica (incluida la contaminación por malos olores), el derecho de acceso a la información tiene especial relevancia, dado el reconocimiento de la acción pública (artículo 3 bis Ley 22/1983 , de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico), a partir de la cual cualquier ciudadano o ciudadana puede exigir la actuación de la Administración pública en esta materia, por tanto, exigirle el cumplimiento de la legislación. Consecuentemente, la acción pública puede permitir a cualquier persona acceder a la información pública a tal efecto.

Desde el punto de vista de la persona afectada y en cuanto al posible perjuicio que pudiera suponer para su privacidad el acceso a sus datos que pudieran constar en el expediente, es preciso tener presente que no se trataría de datos que por su naturaleza requieran, a priori, una protección o confidencialidad específica y que se trataría en todo caso de información vinculada al ejercicio de una actividad económica, con lo que la afección de su vida personal sería menor.

Además, dadas las circunstancias concurrentes en el presente caso, como son la densidad de población del municipio en la que se lleva a cabo la actividad económica, que ésta se lleva a cabo en la finca contigua a la de la persona reclamante y que se trata de una zona residencial, no se puede descartar que la persona reclamante disponga de otros medios que le permitan conocer la identidad de la persona física titular de la actividad económica, en su caso.

Sin embargo, la aplicación del principio de minimización (artículo 5.1.c) RGPD), de acuerdo con el cual los datos personales deben resultar los mínimos y necesarios para alcanzar la finalidad pretendida con el acceso, nos llevaría a concluir que la información a facilitar, en cuanto a los datos identificativos , debería limitarse al nombre y apellidos del titular de la actividad, no así el número de DNI u otros datos identificativos o de contacto no estrictamente profesionales.

V

Como se ha visto, aparte de la información sobre el titular de la actividad económica, en el expediente solicitado es previsible que pueda constar también datos de la persona que firma el certificado técnico que el titular debe adjuntar a la comunicación de inicio de actividad (artículo 32 Ley 18/2020).

El acceso a este tipo de información de que pueda disponer el Ayuntamiento requiere una ponderación razonada entre el interés público en su divulgación y los derechos de las personas afectadas, tal y como dispone el artículo 24.2 de la LTC , antes citado.

A efectos de dicha ponderación, hay que tener en consideración la finalidad de control de la adecuación a la legalidad de la actividad económica pretendida por la persona reclamante a la que hemos hecho referencia con anterioridad, la cual se ajusta a la propia finalidad de la normativa de transparencia (artículo 1.2 LTC).

De acuerdo con el artículo 4.b) de la Ley 18/2020, el certificado técnico consiste en un documento firmado por el técnico competente que acredita el cumplimiento normativo de una actividad en un establecimiento en la fecha de su expedición.

Así, según consta en el modelo normalizado, por medio de este documento el técnico certifica, entre otros aspectos, que la actividad cumple todos los requisitos exigibles en materia de medio ambiente y, en concreto, que dicha actividad no produce molestias por olores y que cumple los requisitos referentes a la contaminación acústica, de ruidos o vibraciones, de acuerdo con la normativa de aplicación, entre otros.

Teniendo en cuenta que en el presente caso la persona reclamante aduce a ciertas molestias por olores y ruidos provocados por la actividad, puede ser de interés conocer no sólo el contenido del certificado en cuestión, sino también la identidad del técnico que, en ejercicio de su actividad profesional, acredita el cumplimiento de la normativa de aplicación para el ejercicio de dicha actividad económica en zona residencial.

Desde el punto de vista de la protección de datos, entregar esta información comportaría una injerencia en el derecho a la protección de datos del técnico competente, dado que permitiría conocer no sólo su identidad sino también una determinada actuación en relación a unos hechos que pueden resultar controvertidos. Pero debe tenerse en cuenta que se trataría en todo caso de aspectos vinculados a su actividad profesional y ejercicio de la profesión como técnico competente, con lo que la afcción de su vida personal sería menor.

Apuntar que, por la información de que se dispone, los datos del técnico que constarían en el certificado abarcarían los datos identificativos y de contacto, titulación y colegiación.

Destacar que la normativa específica que regula los colegios profesionales determina la información mínima de los profesionales colegiados que, a través de la ventanilla única en el Registro de colegiados, debe ser objeto de publicidad activa para la mejor defensa de los derechos de los usuarios y consumidores. Entre esta información encontramos *“número y cogidos de los profesionales colegiados, número de colegiación, títulos oficiales de los que extiende en posesión, domicilio profesional y situación de habilitación profesional”* (artículo 10.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre los colegios profesionales).

Así, el certificado comprende información del técnico (identidad, titulación y número de colegiado, domicilio, siempre que sea profesional) que debe estar al alcance de cualquier ciudadano y, consecuentemente también, se podría entregar a la persona reclamante .

En cuanto a los datos de contacto relativos al teléfono y dirección electrónica, debe tenerse presente que el artículo 19.2 de la LOPDDDD establece una presunción de existencia de un interés legítimo en cuanto al acceso a este tipo de información de profesionales liberales cuando los datos de contacto se refieran a ellos únicamente en esta condición y no se traten para entablar una relación como personas físicas. Siendo así, la normativa de protección de datos no sería impedimento para dar acceso a la persona reclamante respecto a estos datos.

En cambio, por aplicación del principio de minimización de datos (artículo 5.1.b) RGPD), el acceso debería abarcar únicamente la información mencionada y no otros datos identificativos como el número de DNI y la firma del técnico que constan en el certificado técnico.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso de la persona reclamante a la información relativa al titular de la actividad económica que conste en el expediente reclamado, en la medida en que se trataría de una persona jurídica.

En caso de que el titular de la actividad fuera una persona física, en atención a las circunstancias concurrentes, la persona reclamante también podría acceder, salvo el dato relativo al número de DNI u otros datos identificativos o de contacto no estrictamente profesionales.

La persona reclamante tiene derecho a acceder a la información que conste en el expediente sobre el profesional que firma el certificado técnico, salvo los datos relativos a su número de DNI y firma.

Barcelona, 27 de septiembre de 2022