

Resolució 107/2019, de 28 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 519/2018

Administració reclamada: Ajuntament de Barcelona

Informació reclamada: Inspeccions al Districte de Ciutat Vella.

Sentit de la Resolució: Desestimació parcial i pèrdua parcial d'objecte de la Reclamació

Resum: L'informe municipal complementa la informació facilitada per la resolució impugnada, ja que facilita les dades relatives a la identitat de les persones que, en funció de cada moment, han estat les instructores dels expedients sol·licitats; així mateix, l'informe també argumenta que l'especificació dels motius de la inspecció serien els corresponents al protocol referenciat, que estaria enllaçat a la normativa infringida; cal indicar que la persona reclamant no ha objectat aquestes explicacions dins del termini que li ha atorgat la GAIP per formular al·legacions a l'informe municipal. Si es facilita una major concreció de la ubicació proposada per l'Ajuntament es podria facilitar informació que permetria fàcilment la identificació de les persones afectades pels procediments d'inspecció o de sanció, amb infracció de l'article 23 LTAIPBG, segons el qual no es pot donar accés a dades personals relatives a la comissió d'infraccions. L'elevat volum d'expedients inclosos a la Reclamació impedeix fer-los objecte d'anonimització, sense una tasca complexa d'elaboració (tasca que, de ser necessària, constituïria una causa d'inadmissibilitat de la Reclamació, com estableix l'article 29.1.b LTAIPBG i aplica la Resolució de la GAIP 91/2018), motiu pel qual no es podria evitar difondre les dades relatives a les persones titulars de les activitats inspeccionades o sancionades al donar la informació sobre les seves ubicacions.

Paraules clau: Ajuntament. Inspeccions i sancions. Reclamació contra estimació parcial. Límits. Dades personals especialment protegides. Inadmissibilitat. Tasca complexa.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 30 de desembre de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 519/2019, presentada contra l'Ajuntament de Barcelona, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 30 d'octubre de 2018 la persona reclamant demana la informació següent a l'Ajuntament de Barcelona: *"Inspeccions obertes al Districte de Ciutat Vella durant els anys 2007 a 2018, amb indicació de la ubicació, l'àmbit de la infracció, la normativa que l'empara, el motiu (denúncia, pla de control, ...), la penalització imposada i com ha finalitzat l'expedient, instructor/a del mateix, quantitat de diners recaptats per les inspeccions, recursos interposats, ..."*.



3. El 12 de novembre de 2018 l'Ajuntament de Barcelona demana per correu electrònic a la reclamant que acoti i concreti més la sol·licitud, tot indicant-li que mentre no ho faci quedaria interromput el termini de què disposa l'Administració per resoldre-la.
4. El 21 de novembre de 2018 la persona reclamant contesta a l'Ajuntament que la sol·licitud és prou clara i concreta i que no té pressa per obtenir tots els resultats.
5. El 17 de desembre de 2018 els Serveis Jurídics de Ciutat Vella avancen a la persona reclamant la Resolució d'estimació parcial de la seva sol·licitud, tot indicant-li que també li serà notificada formalment. La Resolució municipal facilitaria a la persona reclamant la informació sol·licitada relativa a àmbit de la infracció, normativa, motiu d'obertura de l'expedient, instructor de l'expedient i recursos interposats i denega la resta d'informació sol·licitada (ubicació, penalització imposada, finalització de l'expedient i quantitat de diners recaptats). La denegació parcial es fonamenta en la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds de l'article 29.1.b LTAIPBG (tasca complexa d'elaboració, la concurrència de la qual s'argumenta en l'elevat nombre d'expedients afectats, 26.885, 6.923 dels quals són en format paper i en molts casos requeririen mesures prèvies d'anonimització, o en la manca de connexió dels sistemes informatius de les inspeccions del Districte amb els de la Hisenda Municipal) o en la concurrència del límit de l'article 23 LTAIPBG (en els casos que la ubicació sol·licitada sigui domicili de persones físiques i hi concorri la circumstància de ser afectades per un procediment sancionador).
6. La Reclamació presentada el 30 de desembre de 2018 exposa el següent motiu de Reclamació: "Crec que la informació lliurada és parcial perquè no s'identifica clarament la informació demanada. No s'ha especificat el motiu de la inspecció amb claredat (especificació de què volen dir els valors de procedència), no hi ha especificat com ha finalitzat l'expedient (proposta de multa, tancament, ...), ni qui fou l'instructor del mateix, ni està explicat el detall de "protocol". Amb la informació lliurada no tinc les dades sol·licitades. D'altra banda considero que no és suficient amb la ubicació geogràfica lliurada, caldria poder tenir més detall de les ubicacions, més enllà de les zones referenciades en el mapa".
7. El 3 de gener de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Barcelona i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
8. El 24 de gener de 2019 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de Barcelona, que relata els fets més rellevants de tramitació de la sol·licitud i fa les següents consideracions sobre la Reclamació:

Des del 2007 fins a la data de la resolució de la sol·licitud d'informació al Districte de Ciutat Vella consten 26.995 inspeccions, de les quals només les posteriors al setembre de 2010 estarien informatitzades, mentre que les anteriors estarien en suport paper a l'arxiu del Districte.



Degut al volum de les dades sol·licitades, l'Ajuntament demana a la persona sol·licitant major concreció de la sol·licitud, a la qual cosa aquesta s'hi hauria negat.

L'Ajuntament hauria facilitat la major part de la informació sol·licitada, concretament:

- Àmbit de la infracció, normativa i motiu d'obertura de l'expedient, en correspondència amb els protocols establerts per l'Ajuntament, que estarien relacionats a la documentació facilitada i cada protocol enllaçaria la normativa infringida.
- Instructor de l'expedient. L'informe complementa la informació facilitada per la resolució municipal de la sol·licitud i facilita els noms de les persones que han fet aquesta funció segons el període concernit.
- Recursos interposats.

En relació amb les dades sol·licitades i no facilitades per l'Ajuntament, l'informe municipal argumenta el següent:

- Pel que fa a la ubicació de les inspeccions, fa referència a la Resolució de la GAIP 91/2018, que considera en part extrapolable al cas, *per quant s'ha establert que la informació de l'adreça on es produeix l'activitat que se sanciona (en aquest cas eren allotjaments d'ús turístic) pot portar fàcilment a la identificació de les persones físiques titulars d'elles, i d'aquesta manera divulgar dades personals especialment protegides com estableix l'article 23 LTAIPBG. L'equilibri existent en la ponderació entre els drets i interessos afectats per l'accés a la relació d'emplaçaments denunciats es resol a favor de la seva denegació si hom té en compte que l'audiència als milers de persones afectades no es pot dur a terme perquè requeriria una tasca complexa. Passaria el mateix, encara més agreujat, amb els expedients en paper que consten a l'arxiu (de l'any 2007 al 2010), ja que en el cas que la persona reclamant hagués de consultar els 6923 expedients que hi consten s'hauria de procedir a protegir les dades personals de tercers de tots ells*". En conseqüència, no serà procedent facilitar una ubicació més concreta.
 - Pel que fa a la finalització de l'expedient i a la penalització imposada, l'informe municipal indica que el sistema de gestió de les inspeccions no disposaria actualment d'eines per explotar aquestes dades, motiu pel qual no es podrien extreure de manera automàtica i caldria verificar un per un tots els expedients.
9. El 29 de gener de 2019 la GAIP trasllada l'informe municipal a la persona reclamant i li dona un termini de deu dies per formular-hi al·legacions. No consta a la GAIP que hagi formulat cap al·legació.
 10. El 29 de gener de 2019, vist que l'informe municipal justifica parcialment la denegació d'informació sol·licitada en l'afectació de dades personals protegides, i atès el previst per l'article 42.8 LTAIPBG, la GAIP sol·licita informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT).



11. El 20 de febrer de 2019 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou el següent: *“La normativa de protecció de dades no impediria l'accés de la reclamant a la informació sol·licitada sobre les inspeccions i expedients sancionadors realitzats en el districte, tret de la informació sobre la ubicació o adreça dels locals o habitatges on s'hagin realitzat les actuacions, o altra informació que permeti identificar per vies indirectes les persones físiques titulars dels mateixos (inclosos els empresaris individuals). La normativa de protecció de dades tampoc impedeix l'accés a les dades identificatives (nom, cognoms i càrrec) de les persones que han intervingut com a instructores dels expedients sancionadors tramitats”*. La fonamentació de l'informe també alerta l'Ajuntament del risc de facilitar la informació per zones d'inspecció, especialment en relació amb inspeccions d'activitats poc freqüents a determinades zones, en la mesura que la identificació de la zona i de l'activitat podria dur a identificar-ne la persona titular.
12. El 20 de febrer de 2019 la GAIP trasllada l'informe de l'APDCAT a les parts.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *“Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol”*. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es formula en relació amb una resolució municipal que desestima parcialment una sol·licitud d'informació pública.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *“el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei”*. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com *“la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”*.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *“Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”*. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *“El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a*



la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis”.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *“2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.*

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *“Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.*

2. Pèrdua parcial d'objecte de la Reclamació

L'antecedent 8 posa de manifest que l'informe municipal complementa la informació facilitada per la resolució impugnada, ja que facilita les dades relatives a la identitat de les persones que, en funció de cada moment, han estat les instructores dels expedients sol·licitats. Així mateix, l'informe també argumenta que l'especificació dels motius de la inspecció serien els corresponents al protocol referenciat, que estaria enllaçat a la normativa infringida; cal indicar que la persona reclamant no ha objectat aquestes explicacions dins del termini que li ha atorgat la GAIP per formular al·legacions a l'informe municipal.

A la vista d'aquestes dades (identitat de les persones responsables de la instrucció i explicació de la concreció del motiu de les inspeccions), cal entendre que s'ha produït una pèrdua parcial de l'objecte de la Reclamació, ja que en relació amb elles s'esvaeixen els motius de discrepància jurídica que la justifiquen, de manera que, sempre pel que fa a aquestes dades d'identitat de les persones instructores i de motiu de la inspecció, podria finalitzar la Reclamació sense necessitat de fer cap altra declaració.



3. *Sobre la ubicació geogràfica i la concurrència de dades personals especialment protegides*

Tant l'informe municipal, com el de l'APDCAT, argumenten que si es facilita una major concreció de la ubicació proposada per l'Ajuntament es podria facilitar informació que permetria fàcilment la identificació de les persones afectades pels procediments d'inspecció o de sanció, amb infracció de l'article 23 LTAIPBG, segons el qual no es pot donar accés a dades personals relatives a la comissió d'infraccions. L'informe de l'APDCAT argumenta que fins i tot la informació a nivell de zona d'inspecció s'ha de donar amb cautela, ja que si només s'ha inspeccionat un únic establiment d'una activitat determinada, aquesta informació podria permetre obtenir la informació relativa a la persona física responsable de l'eventual infracció, eventualitat del tot proscriu per l'article 23 LTAIPBG i per la legislació de protecció de dades personals.

Així mateix, i tal com argumenta l'Ajuntament, l'elevat volum d'expedients inclosos a la Reclamació impedeix fer-los objecte d'anonimització, sense una tasca complexa d'elaboració (tasca que, de ser necessària, constituiria una causa d'inadmissibilitat de la Reclamació, com estableix l'article 29.1.b LTAIPBG i aplica la Resolució de la GAIP 91/2018 invocada per l'Ajuntament), motiu pel qual no es podria evitar difondre les dades relatives a les persones titulars de les activitats inspeccionades o sancionades al donar la informació sobre les seves ubicacions.

Cal indicar també que la persona reclamant ha tingut l'oportunitat de qüestionar amb les seves al·legacions aquestes consideracions de l'informe municipal, i no ho ha fet.

En atenció a aquestes consideracions, cal concloure que la desestimació municipal de facilitar informació més concreta i localitzada que la de les zones d'inspecció ha estat justificada raonablement, motiu pel qual és procedent desestimar aquesta part de la Reclamació.

4. *Sobre la finalització dels expedients*

L'informe municipal ha argumentat que el sistema informàtic de gestió de les inspeccions no disposa actualment d'eines que permetin explotar les dades relatives a la finalització de l'expedient d'inspecció i a l'eventual imposició de sancions. Al no poder extreure aquesta dada del sistema informàtic, la informació sol·licitada només es podria extreure, un per un, dels 26.885 expedients, dels quals gairebé set mil estan arxivats en suport paper. L'obtenció d'aquestes dades esdevindria sens dubte molt complexa i costosa, motiu pel qual l'article 29.1.b LTAIPBG en determina fins i tot la inadmissibilitat de la sol·licitud, tal com argumenta l'informe de l'Ajuntament.

Cal indicar també que la persona reclamant ha tingut l'oportunitat de qüestionar amb les seves al·legacions aquestes consideracions de l'informe municipal, i no ho ha fet.

A la vista de les anteriors consideracions, s'ha de valorar com a suficientment fonamentada la denegació municipal de la informació relativa a com han finalitzat els expedients d'inspecció i per tant és procedent desestimar aquesta part de la Reclamació.



5. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 28 de febrer de 2019, resol per unanimitat:

1. Desestimar parcialment la Reclamació 519/2018, en les parts relatives a l'especificació de la finalització de l'expedient i a una major concreció de la localització de les activitats inspeccionades, en base als fonaments jurídics 3 i 4.
2. Declarar la pèrdua d'objecte de la Reclamació 519/2018, en relació amb l'especificació del motiu de la inspecció i de la identitat de la persona instructora, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.
3. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 519/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Per absència

Presidenta

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.