

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament relativa a la comunicació a una ciutadana del projecte tècnic de reforma i ampliació d'un habitatge aliè

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un Ajuntament, en el qual sol·licita el parer de l'Agència sobre l'adequació a la normativa sobre protecció de dades del fet de lliurar còpia certificada d'un projecte tècnic constructiu de promoció i titularitat privada a una tercera persona que ha denunciat dit projecte davant l'Ajuntament i que sol·licita una còpia del mateix.

Analitzada la petició, vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el dictamen següent.

I

(...)

II

Amb caràcter previ, convé posar de manifest que la consulta no conté tota la informació de la que seria necessari disposar per tal de donar una resposta concreta a la qüestió que es planteja. Així, entre d'altres qüestions, no s'indica quines són les persones titulars de les dades personals que es tractarien, quines dades personals conté el projecte tècnic la còpia del qual es sol·licita, quin és el procediment administratiu al que correspon el projecte tècnic i en quina fase de tramitació es troba en el moment de formular la sol·licitud i quin interès té la persona sol·licitant del projecte tècnic. Com veurem en els epígrafs següents, aquesta informació esdevé essencial per tal de determinar si la comunicació resulta legítima i proporcionada. En tot cas, a continuació s'exposen els criteris que cal tenir en compte des del punt de vista de la normativa sobre protecció de dades, sens perjudici de les obligacions que puguin derivar d'una altra normativa.

III

Com a qüestió primera, cal manifestar que, en la mesura que la consulta feta per l'Ajuntament comporta el tractament de dades corresponents a persones físiques identificades o identificables, resulta aplicable la normativa sobre protecció de dades personals. Conseqüentment, el tractament previst està subjecte als principis i obligacions de dita normativa, especialment a la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal i al Reial Decret 1720/2007, de 21 de desembre, de desenvolupament de la Llei Orgànica (en endavant, LOPD i RLOPD, respectivament).

Si bé no s'especifiquen les dades personals que serien objecte de tractament, tot fa pensar que el projecte tècnic que seria objecte de lliurament conté dades personals de l'arquitecte redactor del projecte, així com dades personals del titular de l'habitatge al què es refereix el projecte. Sobre el tipus de dades personals que conté el projecte tècnic, sembla que es tractarien de dades identificatives, com ara el nom i cognoms, el NIF, etc, de les persones afectades, o potser també dades d'altre tipus, però en tot cas

no sembla que pugui contenir dades sensibles o especialment protegides, sens perjudici dels advertiments que fem en el darrer epígraf.

En segon lloc, cal assenyalar que des del punt de vista de la normativa sobre protecció de dades el tractament previst suposa *una comunicació o cessió de dades*, entesa com qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (art. 3.i LOPD), que en aquest cas es produiria des de l'Ajuntament envers la persona que ha sol·licitat còpia del projecte tècnic. Cal analitzar si aquesta comunicació de dades és legítima.

IV

L'article 11 de la LOPD regula el règim general de la comunicació de dades, segons el qual, les dades només poden ser comunicades a una tercera persona per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent (l'Ajuntament) i el cessionari (la persona sol·licitant del projecte tècnic), i amb el consentiment previ de l'interessat/s (l'arquitecte autor del projecte tècnic i la persona titular de l'habitatge), consentiments que no són necessaris quan, entre d'altres circumstàncies, la cessió està autoritzada per una llei.

Cal, doncs, analitzar si es compleixen els requisits de l'article 11 LOPD, no sense abans posar de manifest que en l'escrit de consulta no s'expressa la finalitat que pretén el denunciador quan sol·licita còpia del projecte tècnic, omissió que impedeix emetre una valoració en ferm sobre la legitimitat de la comunicació. Tot i així, s'analitzarà la resta de requisits esmentats partint del pressupòsit hipotètic que la finalitat pretesa per la sol·licitant del projecte tècnic és el control de la legalitat urbanística.

Pel que fa a les funcions legítimes del cedent, és a dir, de l'Ajuntament, cal assenyalar el següent:

L'escrit de consulta no concreta el procediment administratiu on s'emmarca el projecte tècnic en qüestió, ni tampoc els tràmits administratius que s'han realitzat ni la relació o interès de la persona sol·licitant del projecte tècnic i dit procediment administratiu.

Tanmateix, tot sembla indicar que el projecte tècnic forma part d'un procediment d'atorgament de llicència d'obres majors. En aquest sentit, l'article 180.3 del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'Urbanisme (en endavant, Decret legislatiu 1/2005 o llei del sòl), estableix que l'expedient per a atorgar la llicència urbanística ha d'incorporar els informes de caràcter tècnic i jurídic.

Consultat el web de l'Ajuntament, en concret l'apartat relatiu a la documentació que cal aportar juntament amb la sol·licitud de llicència o permís per a realitzar obra major, s'assenyala, entre d'altres documents, que cal aportar el Projecte Bàsic conforme al Codi Tècnic de l'Edificació (CTE), visat pel Col·legi professional competent i signat pel redactor del projecte i pel promotor de l'actuació, amb annexos separables on es justifiqui el compliment del Decret 21/2006, d'eficiència, i les Ordenances Municipals d'energia solar i d'estalvi d'aigua en concordança amb el CTE. En dit web també s'indica que abans de començar les obres cal aportar el Projecte Executiu amb indicació expressa de no-modificació del Projecte Bàsic aprovat, visat pel Col·legi professional competent i signat pel redactor del projecte i pel promotor de l'actuació.

D'acord amb l'article 21.1.q) de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local*, la competència per a l'atorgament de les llicències municipals d'obres correspon a l'alcalde.

Atesa la seva condició d'Administració Pública, l'Ajuntament ha d'actuar amb submissió a la llei, i en la seva actuació s'ha de regir pel criteri de servei als ciutadans (art. 3.1 i 2 LRJPAC) en relació amb els quals ha d'actuar sota els principis de transparència i participació (art. 3.5 LRJPAC).

El principi de transparència esdevé especialment rellevant en el cas de la disciplina urbanística, com ho demostra el reconeixement legal de l'acció pública (art. 12 Llei del sòl).

D'acord amb això, es pot assenyalar que la finalitat d'accés a informació urbanística per part d'una ciutadana com a mesura de control de la legalitat urbanística està directament relacionada amb les funcions de l'Ajuntament d'atorgar llicències municipals d'obres d'acord amb la legalitat urbanística i seguint un procés transparent que permeti el control de legalitat per part de la ciutadania.

Pel que fa a les funcions del cessionari, és a dir, de la persona que ha sol·licitat la còpia del projecte tècnic, cal assenyalar que la consulta està expressada en uns termes generals, sense concretar dades sobre aquesta persona ni sense aportar còpia de la denúncia, o si més no, explicitar els motius adduïts per la mateixa com a fonament de la seva sol·licitud.

Així, per exemple, no es concreta si la sol·licitant és veïna del municipi, si és veïna de la finca objecte de denúncia, si pot veure's afectada per l'edificació projectada, etc. Tampoc s'exposa si el projecte d'edificació correspon a un expedient de tramitació d'una llicència d'obres, quin tipus d'obres, i en quina fase es troba en el moment de la denúncia (en execució, etc).

Dit això, sí que podem assenyalar que l'article 12 del Decret legislatiu 1/2005 reconeix l'acció pública en els termes següents:

"1. Qualsevol ciutadà o ciutadana, en exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme, pot exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació i del planejament urbanístics, exercici que s'ha d'ajustar al que estableixi la legislació aplicable."

De l'aplicació al cas concret de l'article 12 esmentat es desprèn que qualsevol ciutadà pot exigir a l'Ajuntament el compliment de la legislació i del planejament urbanístic, la qual cosa podria requerir l'accés previ a diversa documentació. Des d'aquest punt de vista, si la finalitat de l'accés al dit projecte tècnic és en darrer terme el control de la legalitat urbanística en relació amb la llicència d'obres referida, la cessió de dades prevista estaria directament relacionada amb les funcions legítimes de la cessionària d'exercici de l'acció pública.

Pel que fa a la segona qüestió sobre l'article 11 de la LOPD, aquesta és, si per a fer la comunicació cal el consentiment dels interessats o bé existeix habilitació legal que eximeix de l'obligació de prestar el consentiment, cal assenyalar el següent:

La normativa sectorial, essencialment el *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 30 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo* i el Decret legislatiu 1/2005 esmentat abans, no preveuen expressament l'accés dels ciutadans a un projecte tècnic d'obres d'un habitatge particular, òbviament, ni en general a la documentació que formi part d'un expedient de llicència d'obres.

Els articles d'aquestes normes que esmenta l'Ajuntament en el seu escrit de consulta, regulen l'accés dels ciutadans a informació urbanística de diferent índole, com és la referida al planejament i a la gestió urbanística –en el cas de l'article 8.4 de la Llei del sòl-, o al règim i les condicions urbanístiques d'una finca –en el cas de l'article 4.d de la Ley del Suelo-, qüestions totes elles diferents a l'accés a un expedient de llicència d'obres.

Per tant, a manca de normativa sectorial resulta aplicable la normativa general que regula el règim d'accés als expedients administratius, és a dir, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC), que desenvolupa el mandat constitucional de l'article 105 CE, el qual preveu que la llei regularà:

“El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”

L'article 35, apartat a), de la LRJPAC regula l'accés dels ciutadans als expedients administratius en tràmit en els termes següents:

“Els ciutadans, en les relacions amb les administracions públiques, tenen els drets següents:

“a) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en els quals tenen la condició de persones interessades, i a obtenir còpies dels documents que contenen.”

Com es desprèn de la seva literalitat i d'acord amb la doctrina, el reconeixement del dret dels ciutadans a accedir a un expedient administratiu en base a l'article 35 LRJPAC es refereix als procediments administratius oberts o que s'estiguin substanciant en el moment de sol·licitar l'accés a la informació, i està condicionat al fet que la persona que vol accedir a l'expedient tingui la condició d'interessada.

Pel que fa a la qualificació de persona *interessada*, l'article 31 LRJPAC requereix en termes generals que la persona sigui titular de drets o interessos legítims que puguin resultar afectats per la decisió que s'hi adopti.

El reconeixement de l'acció pública en matèria urbanística fa que es pugui reconèixer un *interès legítim* a qualsevol ciutadà pel mer fet que pretengui exercir un control de legalitat. Ara bé, al marge d'aquells procediments on a la vista de l'interès que pot tenir per a tota la ciutadania s'hagi previst en la normativa corresponent un tràmit d'informació pública, l'acció pública té un abast limitat en el supòsit d'accés a expedients oberts o en tramitació, ja que el control de legalitat s'exerceix sobre les decisions o actuacions administratives i, per tant, no s'exerceix sobre els actes de tràmit anteriors a aquestes.

D'acord amb l'exposat, podem concloure que la persona sol·licitant podrà accedir al projecte tècnic que formi part d'un expedient administratiu corresponent a un procediment administratiu obert o que s'estigui substanciant en el moment de la sol·licitud, si té la condició d'interessada, és a dir, si és titular de drets o interessos legítims que puguin resultar afectats per la decisió que s'adopti (art. 31 LRJPAC), condició que concorre directament en els supòsits legals on és preceptiu el tràmit d'informació pública en relació òbviament amb els documents que són objecte d'informació pública i respecte de la part que, si s'escau, s'estableixi, d'acord amb l'art. 86.2 LRJPAC. En cas contrari, caldrà el consentiment previ de les persones afectades.

Altra cosa és que el projecte tècnic sol·licitat formi part d'un expedient administratiu corresponent a un procediment administratiu tancat o que ja ha finalitzat en el moment de sol·licitar la còpia del projecte, cas en el qual resulta aplicable l'article 37 LRJPAC.

Si bé a l'apartat primer de l'article 37 LRJPAC es reconeix el dret d'accés als expedients corresponents a procediments tancats en la data de la sol·licitud, en els apartats següents es preveu tot una sèrie de supòsits on l'exercici d'aquest dret queda limitat en favor d'altres drets prevalents (art. 37.2, 3, 4 i 5), o bé remet a la normativa sectorial (art. 37.6).

En concret, de l'apartat 37.2 LRJPAC es desprèn la impossibilitat d'accedir a dades íntimes, referides òbviament a persones diferents de la sol·licitant; pel que fa a la resta de dades personals, de l'apartat 37.3 LRJPAC es desprèn la possibilitat d'accedir a documents de caràcter nominatiu només si es compleixen certs requisits (que figurin en els procediments d'aplicació del dret que no tinguin caràcter sancionador o disciplinari, i que el document al què s'accedeix es pugui fer valer per qui tingui interès legítim i directe per a l'exercici dels drets del ciutadà):

“2. L'accés als documents que continguin dades referents a la intimitat de les persones està reservat a aquestes... (...).

3. L'accés als documents de caràcter nominatiu que, sense incloure altres dades pertanyents a la intimitat de les persones, figurin en els procediments d'aplicació del dret, llevat dels de caràcter sancionador o disciplinari, i que, en consideració al seu contingut, es puguin fer valer per a l'exercici dels drets dels ciutadans, a més de poder ser exercit pels seus titulars, ho pot ser per terceres persones que acreditin un interès legítim i directe.”

Pel que fa a la concurrència d'un *interès legítim i directe* com a condició necessària per accedir a certs documents de caràcter nominatiu que no contenen dades íntimes, cal manifestar que el reconeixement de l'acció pública en matèria urbanística fa que es pugui reconèixer un *interès legítim i directe* a qualsevol ciutadà pel mer fet que pretengui exercir un control de legalitat, com seria el cas si es pretengués revisar una llicència d'obres atorgada. Des d'aquest punt de vista, podríem entendre que tots els ciutadans tenen la condició de persona interessada i que, per tant, poden accedir als documents de caràcter nominatiu si es compleixen els requisits de l'article 37.3 LRJPAC (que no contingui dades íntimes, que correspongui a un procediment d'aplicació del dret que no tingui caràcter sancionador o disciplinari i que es pugui fer valer per a l'exercici dels drets del ciutadà).

Sens perjudici de l'exposat, cal tenir en compte que de l'apartat 4 de l'article 37 LRJPAC es desprèn que l'accés permès segons els apartats 2 i 3 de l'article 37

LRJPAC pot limitar-se quan prevalguin raons d'interès públic, per interessos de terceres persones més dignes de protecció o quan així ho disposi una llei, casos tots aquests en els quals l'òrgan competent ha de dictar una resolució motivada:

“L'exercici dels drets que estableixen els apartats anteriors pot ser denegat quan prevalguin raons d'interès públic, per interessos de terceres persones més dignes de protecció o quan així ho disposi una llei, en els quals casos l'òrgan competent ha de dictar una resolució motivada”.

Aplicat al cas, podríem afirmar que en el supòsit hipotètic d'accés al projecte tècnic d'un expedient corresponent a un procediment finalitzat d'atorgament de llicència d'obres per tal d'exercir el control de legalitat, quedaria emparat per l'acció pública, en el benentès que dit projecte tècnic no conté dades íntimes. Tot i així, aquest accés podria denegar-se si es considera que prevalen raons d'interès públic, o bé per interessos de terceres persones més dignes de protecció, o bé quan així ho disposi una llei (art. 37.4 LRJPAC).

Els termes genèrics en què s'ha formulat la consulta no permeten efectuar una resposta més concreta sobre la legitimitat de la comunicació de les dades personals contingudes en el projecte tècnic referit. Ara bé, tenint en compte el reconeixement legal de l'acció pública en aquesta matèria, així com el fet que allò que seria objecte de comunicació és un document eminentment tècnic que no conté dades especialment protegides, no sembla d'entrada que pugui limitar-se l'accés en base a un dels supòsits previstos als apartats 2, 3 y 4 de l'article 37 LRJPAC que hem esmentat.

V

Per tal que la comunicació de dades prevista sigui legítima, també és necessari que aquesta es porti a terme de conformitat amb *el principi de qualitat de les dades*, ex article 4 LOPD, segons el qual, només es poden recollir per ser tractades les dades personals quan sigui adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.

La proporcionalitat en el tractament de dades personals es pot entendre com una derivació d'aquest principi de qualitat de les dades, en el sentit que la proporcionalitat implica una ponderació per tal que les dades tractades siguin estrictament les necessàries en cada cas.

En el cas present, i partint de la hipòtesi que la finalitat perseguida és el control de legalitat, caldria analitzar quines són les dades personals necessàries per assolir aquesta finalitat, ja que l'accés a dades innecessàries comportaria una comunicació il·legítima. De tota manera, i si bé l'escrit de consulta no especifica a quines dades es vol accedir o quines dades personals conté el projecte tècnic, res fa pensar que no es pugui accedir al projecte tècnic complet, és a dir, sense necessitat d'ometre certes dades personals, ja que tot sembla indicar que les dades personals que pot contenir el projecte tècnic són de tipus identificatiu, o en tot cas que no conté les dades sensibles a què fa referència l'article 7 LOPD. En aquest sentit, tot i que indirectament el projecte tècnic podria contenir dades personals sensibles, com seria el cas si el projecte contingués aspectes que rebel·lessin una determinada discapacitat (per exemple, si les obres projectades es realitzessin per millorar l'habitabilitat a una persona discapacitada amb mobilitat reduïda, i la informació del projecte tècnic permetés

identificar aquesta persona sense fer un esforç excessiu), no tenim elements de judici suficients com per preveure que es recolliran dades sensibles, les quals sí que requeririen una especial protecció.

Per tot això, es fan les següents,

Conclusions

El lliurament a una ciutadana d'una còpia del projecte tècnic de reforma d'un habitatge del que és titular una altra persona constitueix una comunicació de dades.

Consegüentment, la comunicació de dades personals d'un expedient administratiu corresponent a un procediment administratiu obert o en curs requerirà que la persona sol·licitant de la informació tingui la condició de persona interessada (art. 31 LRJPAC), condició que concorre directament en els supòsits legals on és preceptiu el tràmit d'informació pública en relació amb els documents que són objecte d'informació pública. En cas contrari, serà necessari el consentiment previ de les persones afectades.

La comunicació de dades personals d'un expedient administratiu corresponent a un procediment administratiu finalitzat queda emparat pel reconeixement de l'acció pública sempre que no contingui dades íntimes, correspongui a un procediment d'aplicació del dret que no tingui caràcter sancionador o disciplinari, i es pugui fer valer per a l'exercici dels drets del ciutadà (art. 37.3 LRJPAC). No obstant això, aquest accés pot *limitar-se* quan prevalguin raons d'interès públic, o bé per interessos de terceres persones més dignes de protecció, o bé quan així ho disposi una llei (art. 37.4 LRJPAC), casos en els quals caldrà el consentiment previ de les persones afectades.

En tot cas, la determinació de les dades personals que poden ser objecte de comunicació haurà de respectar el principi de qualitat de les dades, *ex* article 4 LOPD.