

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament relativa a la comunicació a una ciutadana dels plànols continguts en un expedient de concessió de llicència d'obra d'un habitatge aliè

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit de data 6 de juliol de 2010 emès per l'alcalde d'un Ajuntament, per mitjà del qual sol·licita el parer de l'Agència sobre l'adequació a la normativa en matèria de protecció de dades sobre el fet de lliurar còpia dels plànols d'un expedient de concessió de llicència d'obra a la propietària de l'habitatge contigu.

L'alcalde exposa que el 26 de febrer de 2010 es va rebre a l'Ajuntament una sol·licitud de còpia dels plànols d'un expedient de concessió de llicència d'obra, davant del qual van requerir la persona sol·licitant per tal que acredités la seva condició d'interessada en dit expedient, requeriment que va ser complimentat en data 11 de març de 2010 per escrit de la persona sol·licitant mitjançant el qual declarava ser la propietària de l'habitatge contigu a l'habitatge objecte de l'expedient de llicència d'obra referenciat.

En data 23 de març de 2010, l'Ajuntament va sol·licitar al titular de l'expedient esmentat, autorització per lliurar les còpies sol·licitades, autorització que va ser denegada en data 26 de març de 2010. El 30 de juny de 2010 es va tornar a sol·licitar el lliurament de la següent documentació referida al mateix expedient: plànols de planta soterrani, planta primera i planta segona, plànols de coberta, de situació i emplaçament de l'edifici, (...), i plànol secció transversal de l'edifici i de cimentació i forjats.

Concretament, i una vegada exposats els antecedents, l'alcalde sol·licita el parer d'aquesta Agència en els termes següents: *"En conseqüència, de tot l'exposat se us sol·licita l'emissió del vostre parer envers si l'Ajuntament ha de facilitar les còpies de la documentació referida o, ans al contrari, atesa la negativa del titular de l'expedient, l'Ajuntament no ha de lliurar dita documentació"*.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altre document, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el següent dictamen:

I

(...)

II

En primer lloc, cal manifestar que, si bé no s'especifiquen les dades personals que serien objecte de tractament, tot fa pensar que els plànols que serien objecte de lliurament contenen dades personals, ja sigui de l'arquitecte redactor del projecte, com del titular de l'habitatge al què es refereix el projecte, i per tant, partim de la base que tota la informació sobre persones físiques identificables, -en aquest cas, les dades personals que puguin formar part d'un expedient de llicència d'obra-, es troba

protegida per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant LOPD), així com pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD).

D'acord amb l'article 3.a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) constitueix dada de caràcter personal tota informació sobre persones físiques identificades o identificables. En conseqüència, a l'hora d'analitzar la qüestió plantejada, caldrà tenir en compte els principis i garanties de la legislació de protecció de dades, especialment en relació amb la comunicació de dades. Ara bé, atès que la consulta es refereix a l'accés als plànols continguts en un expedient de concessió de llicència d'obra, caldrà tenir en compte també la normativa sectorial aplicable al cas, així com en tractar-se d'un expedient administratiu, allò que disposa la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques (en endavant LRJPAC).

Cal assenyalar que aquest dictamen s'emet des de la perspectiva de la normativa en matèria de protecció de dades, sense entrar a analitzar la consulta des de la perspectiva del dret de propietat intel·lectual o altres drets o interessos que puguin resultar afectats.

La normativa de protecció de dades defineix la cessió o comunicació com "tota revelació de dades realitzada a una persona diferent de l'interessat" (art. 3.i) de la LOPD). Per tant, la possible posada en coneixement dels interessats o terceres persones de les informacions relatives a les persones que formen part d'un expedient administratiu, requerirà donar compliment al règim de comunicació de dades previst a la LOPD.

En concret, l'article 11 LOPD preveu que només es pot procedir a la comunicació de dades de caràcter personal per a fins directament relacionats amb les funcions legítimes del cedent i el cessionari i amb el previ consentiment de la persona interessada.

El consentiment no serà necessari però, si concorre alguna de les circumstàncies previstes a l'apartat 2 del mateix article 11.

En concret l'article 11.2 estableix que no serà necessari el consentiment:

"a) Cuando la cesión está autorizada en una Ley.

b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.

c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.

d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.

e) Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

f) Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica.”

Davant la manca de consentiment de la persona afectada per a dur a terme la comunicació, caldrà veure doncs si la comunicació de dades a què es refereix la consulta troba cabuda en alguna d'aquestes excepcions.

III

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, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'Urbanisme, 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, de manera que pel què fa a l'accés a l'expedient administratiu objecte de consulta, caldrà tenir en compte també la resta de normativa aplicable al cas, en concret, allò que disposa la 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 intimidación de las personas.”

D'altra banda, per poder donar resposta a la present consulta, haurem de distingir segons si ens trobem davant un procediment administratiu en tràmit o ja acabat, atès que no es concreta en la consulta efectuada per l'Ajuntament.

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

“Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.”

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 en tràmit 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 *interesada*, 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.

També l'article 79 de la LRJPAC regula l'accés dels interessats a l'expedient en qualsevol moment del procediment inclús abans del tràmit d'audiència, així ho estableix aquest article quan en regular les al·legacions al procediment exposa:

“Artículo 79. Alegaciones

1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución. (...)”

Pel què fa al cas objecte de consulta, el tràmit d'audiència a l'interessat troba el seu empara en el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, (en endavant ROAS), concretament en el seu article 80 quan estableix:

“Article 80. Altres interessats: Els interessats que puguin resultar afectats per l'atorgament de la llicència poden comparèixer en el procediment i formular les al·legacions i presentar els documents que creguin adequats. L'ens local ha de concedir audiència de les actuacions als interessats que resultin identificats a l'expedient o que ho hagin estat pels que s'hi ha presentat, perquè en el termini de deu dies puguin presentar les al·legacions.”

D'acord amb el que s'ha exposat, podem concloure que la persona sol·licitant podrà accedir als plànols que formin part de l'expedient administratiu objecte de consulta, sempre que dit expedient es trobi en fase de tramitació en el moment de la sol·licitud, i que tingui la condició d'interessada, condició que concorre en la persona que sol·licita la documentació a l'Ajuntament, ja que es podria veure afectada per l'atorgament de la llicència d'obra.

B) Altra cosa és que els plànols d'obra sol·licitats formin part d'un expedient administratiu corresponent a un procediment administratiu ja finalitzat en el moment de sol·licitar la còpia de documentació que consti en aquest expedient, cas en el qual resulta aplicable l'article 37 LRJPAC.

En l'apartat primer de l'article 37 LRJPAC es reconeix el dret d'accés als expedients corresponents a procediments acabats en la data de la sol·licitud. Ara bé, 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):

“Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros

2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, (...).

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.”

També, en aquest sentit, la normativa sectorial, estableix en el cas de la disciplina urbanística, el reconeixement legal de l'acció pública. Així, 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.”

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. 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 abans esmentats.

Sens perjudici del que s'ha 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:

“4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.”

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 en principi, 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 i 4 de l'article 37 LRJPAC.

En qualsevol cas, des del punt de vista de la protecció de dades caldrà tenir present, un cop més, el principi de qualitat de les dades (art. 4 LOPD) de manera que pel cas que l'expedient administratiu del cas concret contingués dades que poden ser considerades íntimes, l'òrgan responsable d'aquest expedient seria l'encarregat de ponderar si dóna l'accés o no a aquest tipus de dades

Aquesta Agència ha analitzat, entre d'altres, en el Dictamen 42/2009, relatiu a la consulta formulada per un Ajuntament sobre la possibilitat de comunicar a una ciutadana el projecte tècnic de reforma i ampliació d'un habitatge aliè, a la qual ens

remetem a títol il·lustratiu. Així com també al Dictamen 15/2010, relatiu a l'accés a dades personals contingudes en expedients administratius.

IV

I per acabar, cal assenyalar que la denegació a l'accés per part del titular de l'expedient, no és rellevant, ja que tal i com s'ha exposat, l'Ajuntament estaria habilitat legalment per atorgar dit accés. Tampoc no pot ser interpretada aquesta denegació del consentiment com l'exercici del dret d'oposició que regula la LOPD i el RLOPD, ja que per tenir tal consideració, l'exercici del dret hauria de complir amb els requisits que estableix la normativa esmentada.

La LOPD estableix en el seu article 6.4, els mecanismes que permetran al titular de les dades exercir el dret d'oposició.

“Art. 6.4. En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una Ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado.”

D'aquesta manera, en cas que el titular de l'expedient de referència volgués exercir el dret d'oposició, ho podria fer d'acord amb l'article 35 del RLOPD, que en regula l'exercici:

“Artículo 35. Ejercicio del derecho de oposición.

1. El derecho de oposición se ejercerá mediante solicitud dirigida al responsable del tratamiento. Cuando la oposición se realice con base en la letra a) del artículo anterior, en la solicitud deberán hacerse constar los motivos fundados y legítimos, relativos a una concreta

situación personal del afectado, que justifican el ejercicio de este derecho.

2. El responsable del fichero resolverá sobre la solicitud de oposición en el plazo máximo de diez días a contar desde la recepción de la solicitud. Transcurrido el plazo sin que de forma expresa se responda a la petición, el interesado podrá interponer la reclamación prevista en el artículo 18 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre. En el caso de que no disponga de datos de carácter personal de los afectados deberá igualmente comunicárselo en el mismo plazo.

3. El responsable del fichero o tratamiento deberá excluir del tratamiento los datos relativos al afectado que ejercite su derecho de oposición o denegar motivadamente la solicitud del interesado en el plazo previsto en el apartado 2 de este artículo.”

Per tot això es fan les següents,

Conclusions

El lliurament a una ciutadana de còpies dels plànols continguts en un expedient administratiu de concessió de llicència d'obres d'un habitatge del que és titular una altra persona constitueix una comunicació de dades.

En conseqüència, la comunicació de dades personals d'un expedient administratiu corresponent a un procediment administratiu en tramitació requerirà que la persona sol·licitant de la informació tingui la condició de persona interessada (art. 31 LRJPAC).

La comunicació de dades personals d'un expedient administratiu corresponent a un procediment administratiu acabat 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 prevalgui alguna de les causes contemplades en l'article 37.4 LRJPAC.

Tot això sens perjudici que la persona titular de les dades pugui exercir el seu dret d'oposició en els termes establerts en els articles. 6.4 LOPD i 35 del RLOPD, que haurà de ser resolta per l'administració municipal.

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, i en concret el principi de proporcionalitat (art. 4 LOPD).