

CNS 27/2010

Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento relativa a la comunicación a una ciudadana de los planos contenidos en un expediente de concesión de licencia de obra de una vivienda ajena.

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito, en fecha 6 de julio de 2010, emitido por el alcalde de un Ayuntamiento, mediante el cual se solicita el parecer de la Agencia sobre la adecuación a la normativa en materia de protección de datos del hecho de entregar una copia de los planos de un expediente de concesión de licencia de obra a la propietaria de la vivienda contigua.

El alcalde expone que el 26 de febrero de 2010 se recibió en el Ayuntamiento una solicitud de copia de los planos de un expediente de concesión de licencia de obra, ante la cual se requirió a la persona solicitante que acreditara su condición de interesada en el citado expediente, requerimiento que fue cumplimentado en fecha 11 de marzo de 2010, mediante escrito de la persona solicitante, en el que declaraba ser la propietaria de la vivienda contigua a la vivienda objeto del expediente de licencia de obra referenciado.

En fecha 23 de marzo de 2010, el Ayuntamiento solicitó al titular del citado expediente autorización para entregar las copias solicitadas, autorización que fue denegada en fecha 26 de marzo de 2010. El 30 de junio de 2010, se volvió a solicitar la entrega de la siguiente documentación referida al mismo expediente: planos de planta subterránea, planta primera y planta segunda, planos de cubierta, de situación y emplazamiento del edificio, (...), y plano sección transversal del edificio y de cimentación y forjados.

Concretamente, y una vez expuestos los antecedentes, el alcalde solicita el parecer de esta Agencia en los términos siguientes: *“En consecuencia, acerca de todo lo expuesto se les solicita la emisión de su parecer en el sentido de si el Ayuntamiento debe facilitar las copias de la documentación referida o si, por el contrario, teniendo en cuenta la negativa del titular del expediente, el Ayuntamiento no debe entregar la citada documentación”*.

Una vez analizada la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

I

(...)

II

En primer lugar, hay que manifestar que, aunque no se especifican los datos personales que serían objeto de tratamiento, todo hace pensar que los planos que serían objeto de entrega contienen datos personales, ya sea del arquitecto redactor del proyecto, como del titular de la vivienda a la que se refiere el proyecto y, por lo tanto, partimos de la base de que toda la información sobre personas físicas identificables –en este caso, los

datos personales que puedan formar parte de un expediente de licencia de obra– se encuentra protegida por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), así como por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la LOPD (en adelante, RLOPD).

De acuerdo con el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), constituye dato de carácter personal toda información sobre personas físicas identificadas o identificables. En consecuencia, a la hora de analizar la cuestión planteada, se deberán tener en cuenta los principios y garantías de la legislación de protección de datos, especialmente en lo que concierne a la comunicación de datos. Ahora bien, dado que la consulta se refiere al acceso a los planos contenidos en un expediente de concesión de licencia de obra, habrá que tener en cuenta también la normativa sectorial aplicable al caso, así como, al tratarse de un expediente administrativo, lo que dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC).

Es preciso señalar que este dictamen se emite desde la perspectiva de la normativa en materia de protección de datos, sin entrar a analizar la consulta desde la perspectiva del derecho de propiedad intelectual u otros derechos o intereses que puedan resultar afectados.

La normativa de protección de datos define que la cesión o comunicación es "toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado" (artículo 3.i) de la LOPD). Por lo tanto, la posible comunicación a los interesados o a terceras personas de las informaciones relativas a las personas que forman parte de un expediente administrativo requerirá dar cumplimiento al régimen de comunicación de datos previsto en la LOPD.

En concreto, el artículo 11 de la LOPD prevé que sólo se puede proceder a la comunicación de datos de carácter personal para fines que estén directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y el cesionario y con el previo consentimiento de la persona interesada.

Ahora bien, el consentimiento no será necesario si concurre alguna de las circunstancias previstas en el apartado 2 del mismo artículo 11.

En concreto, el artículo 11.2 establece que no será necesario el consentimiento:

“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”.

Frente a la falta de consentimiento de la persona afectada para llevar a cabo la comunicación, habrá que ver si la comunicación de datos a la que se refiere la consulta tiene cabida en alguna de estas excepciones.

III

La normativa sectorial, esencialmente el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 30 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, y el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, no prevén expresamente el acceso de los ciudadanos a un proyecto técnico de obras de una vivienda particular, obviamente, ni en general a la documentación que forme parte de un expediente de licencia de obras, de manera que en lo que concierne al acceso al expediente administrativo objeto de la consulta, habrá que tener en cuenta también el resto de normativa aplicable al caso, en concreto, lo que dispone la LRJPAC, que desarrolla el mandato constitucional del artículo 105 CE, el cual prevé que la ley regulará:

“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”.

Asimismo, para poder dar respuesta a la presente consulta, hemos de distinguir si nos encontramos ante un procedimiento administrativo en trámite o ya acabado, información que no se concreta en la consulta efectuada por el Ayuntamiento.

A) El artículo 35, apartado a), de la LRJPAC regula el acceso de los ciudadanos a los expedientes administrativos en trámite en los términos siguientes:

“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”.

Como se desprende de su literalidad y de acuerdo con la doctrina, el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a acceder a un expediente administrativo, según el artículo 35 de la LRJPAC, se refiere a los procedimientos administrativos en trámite en el momento de solicitar el acceso a la información y está condicionado al hecho de que la persona que desea acceder al expediente tenga la condición de interesada.

En cuanto a la calificación de persona *interesada*, el artículo 31 de la LRJPAC requiere en términos generales que la persona sea titular de derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte.

También el artículo 79 de la LRJPAC regula el acceso de los interesados al expediente en cualquier momento del procedimiento, incluso antes del trámite de audiencia. Así lo establece este artículo cuando, al regular las alegaciones al procedimiento, expone:

“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. (...).”

En cuanto al caso objeto de consulta, el trámite de audiencia al interesado encuentra su amparo en el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los entes locales (en adelante, ROAS), concretamente en su artículo 80, cuando establece:

“Artículo 80. Otros interesados: Los interesados que puedan resultar afectados por el otorgamiento de la licencia podrán comparecer en el procedimiento y formular alegaciones y presentar los documentos que crean oportunos. La entidad local concederá audiencia de las actuaciones a los interesados que resulten identificados en el expediente o que lo hayan sido por los que se han personado, para que en el plazo de 10 días puedan formular alegaciones”.

De acuerdo con lo expuesto, podemos concluir que la persona solicitante podrá acceder a los planos que formen parte del expediente administrativo objeto de la consulta, siempre que dicho expediente se encuentre en fase de tramitación en el momento de la solicitud y que tenga la condición de interesada, condición que concurre en la persona que solicita la documentación del Ayuntamiento, ya que podría verse afectada por el otorgamiento de la licencia de obra.

B) No obstante, en el caso de que los planos de obra solicitados formaran parte de un expediente administrativo correspondiente a un procedimiento administrativo ya finalizado en el momento de solicitar la copia de documentación que consta en ese expediente, sería de aplicación el artículo 37 de la LRJPAC.

El apartado primero del artículo 37 de la LRJPAC reconoce el derecho de acceso a los expedientes correspondientes a procedimientos cerrados en la fecha de la solicitud de

acceso. Ahora bien, en los apartados siguientes se prevé toda una serie de supuestos en los que el ejercicio de este derecho queda limitado en favor de otros derechos prevalecientes (art. 37.2, 3, 4 y 5), o bien remite a la normativa sectorial (art. 37.6).

En concreto, del apartado 37.2 de la LRJPAC se desprende la imposibilidad de acceder a datos íntimos, referidos obviamente a personas distintas de la solicitante; en cuanto al resto de datos personales, del apartado 37.3 de la LRJPAC se desprende la posibilidad de acceder a documentos de carácter nominativo sólo si se cumplen ciertos requisitos (que figuren en los procedimientos de aplicación del derecho que no tengan carácter sancionador o disciplinario, y que el documento al que se accede se pueda hacer valer por quien tenga interés legítimo y directo para el ejercicio de los derechos del ciudadano):

“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”.

También, en este sentido, la normativa sectorial establece, en el caso de la disciplina urbanística, el reconocimiento legal de la acción pública. Así, el artículo 12 del Decreto Legislativo 1/2005 reconoce la acción pública en los términos siguientes:

“1. Cualquier ciudadano o ciudadana, en el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanísticos, ejercicio que debe ajustarse a lo que establezca la legislación aplicable”.

En cuanto a la concurrencia de un *interés legítimo y directo* como condición necesaria para acceder a ciertos documentos de carácter nominativo que no contienen datos íntimos, es preciso manifestar que el reconocimiento de la acción pública en materia urbanística hace que se pueda reconocer un *interés legítimo y directo* a cualquier ciudadano por el mero hecho de que pretenda ejercer un control de legalidad, como sería el caso que nos ocupa. Desde este punto de vista, podríamos entender que todos los ciudadanos tienen la condición de persona interesada y que, por tanto, pueden acceder a los documentos de carácter nominativo si se cumplen los requisitos del artículo 37.3 de la LRJPAC citados anteriormente.

Sin perjuicio de lo que se ha expuesto, hay que tener en cuenta que del apartado 4 del artículo 37 de la LRJPAC se desprende que el acceso permitido, según los apartados 2 y 3 del artículo 37 de la LRJPAC, puede limitarse cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceras personas más dignas de protección o cuando así lo disponga una ley, casos todos ellos en los que el órgano competente debe dictar una resolución 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”.

Teniendo en cuenta el reconocimiento legal de la acción pública en esta materia, así como el hecho de que lo que sería objeto de comunicación es un documento eminentemente técnico que, en principio, no contiene datos especialmente protegidos, no parece de entrada que pueda limitarse el acceso sobre la base de uno de los supuestos previstos en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 37 de la LRJPAC.

En cualquier caso, desde el punto de vista de la protección de datos, habrá que tener presente, una vez más, el principio de calidad de los datos (artículo 4 LOPD), de manera que, en el caso de que el expediente administrativo del caso concreto contuviera datos que pudieran ser considerados íntimos, el órgano responsable de este expediente sería el encargado de ponderar si da acceso o no a este tipo de datos.

Esta Agencia ha analizado, entre otros, el dictamen 42/2009, relativo a la consulta formulada por un Ayuntamiento sobre la posibilidad de comunicar a una ciudadana el proyecto técnico de reforma y ampliación de una vivienda ajena, consulta a la que nos remitimos a título ilustrativo. También hemos analizado el dictamen 15/2010, relativo al acceso a datos personales contenidos en expedientes administrativos.

IV

Finalmente, hay que señalar que la denegación del acceso por parte del titular del expediente no es relevante, ya que, tal y como se ha expuesto, el Ayuntamiento estaría habilitado legalmente para otorgar dicho acceso. Tampoco puede interpretarse esta denegación del consentimiento como el ejercicio del derecho de oposición que regulan la LOPD y el RLOPD, ya que para tener tal consideración, el ejercicio del derecho debería cumplir con los requisitos que establece la citada normativa.

La LOPD establece en su artículo 6.4 los mecanismos que permitirán al titular de los datos ejercer el derecho de oposición:

“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”.

Así pues, en el caso de que el titular del expediente de referencia quisiera ejercer el derecho de oposición, podría hacerlo de acuerdo con el artículo 35 del RLOPD, que regula su ejercicio:

“Artículo 35. Ejercicio del derecho de oposición.

1. El derecho de oposición se ejercitará 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”.

Por todo ello se emiten las siguientes,

Conclusiones

La entrega a una ciudadana de copias de los planos contenidos en un expediente administrativo de concesión de licencia de obras de una vivienda cuya titularidad pertenece a otra persona constituye una comunicación de datos.

En consecuencia, la comunicación de datos personales de un expediente administrativo correspondiente a un procedimiento administrativo en tramitación requerirá que la persona solicitante de la información tenga la condición de persona interesada (artículo 31 de la LRJPAC).

La comunicación de datos personales de un expediente administrativo correspondiente a un procedimiento administrativo acabado queda amparada por el reconocimiento de la acción pública, siempre que no contenga datos íntimos, corresponda a un procedimiento de aplicación del derecho que no tenga carácter sancionador o disciplinario y se pueda hacer valer para el ejercicio de los derechos del ciudadano (artículo 37.3 LRJPAC). No obstante, dicho acceso puede *limitarse* cuando prevalezca alguna de las causas contempladas en el artículo 37.4 de la LRJPAC.

Todo ello sin perjuicio de que la persona titular de los datos pueda ejercer su derecho de oposición en los términos establecidos en los artículo 6.4 de la LOPD y 35 del RLOPD, que deberá ser resuelta por la Administración municipal.

En cualquier caso, la determinación de los datos personales que pueden ser objeto de comunicación deberá respetar el principio de calidad de los datos y, en concreto, el principio de proporcionalidad (artículo 4 LOPD).