

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament sobre l'accés sol·licitat per l'entitat promotora d'un pla de millora urbana a les dades personals dels propietaris afectats per aquest pla.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un ajuntament sobre l'accés sol·licitat a les dades personals dels propietaris afectats per un pla de millora urbana en el municipi per l'entitat que n'és la promotora i la seva adequació a la normativa de protecció de dades.

Analitzada la consulta, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'Ajuntament manifesta, en el seu escrit de consulta, que la societat promotora d'un Pla de Millora Urbana al municipi ha sol·licitat accedir a les dades personals dels propietaris afectats per aquest instrument de planejament urbanístic, per tal de poder dur a terme les notificacions necessàries per constituir la Junta de compensació. En concret, les dades sol·licitades d'aquests propietaris són les relatives al nom, cognoms i domicili.

Atesa la possibilitat de que l'accés sol·licitat pugui vulnerar el dret fonamental a la protecció de dades personals dels propietaris afectats, reconegut a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), l'Ajuntament sol·licita a aquesta Autoritat dictamen sobre la procedència de facilitar aquestes dades a l'entitat peticionària.

En relació amb la qüestió plantejada convé assenyalar, d'entrada, que l'accés sol·licitat en aquest cas, en la mesura que comporta una revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix, des de la perspectiva de la protecció de dades, una cessió o comunicació (article 3.i) LOPD) i, com a tal, s'ha d'efectuar sempre de conformitat amb el règim previst, amb caràcter general, per a les comunicacions o cessions de dades personals a l'article 11 de la LOPD.

Aquest precepte disposa, com a norma general, que les dades objecte de tractament *"només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat"* (apartat 1). Aquesta regla general troba però determinades excepcions, entre les quals cal destacar, la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat 2.a).

En aquest sentit, en l'escrit de consulta se senyala que l'entitat promotora del pla fonamenta la seva petició en l'article 8 del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU). Aquest precepte, relatiu a la publicitat i a la participació en els processos de planejament i de gestió urbanístics, disposa que:

"1. Es garanteixen i s'han de fomentar els drets d'iniciativa, d'informació i de participació de la ciutadania en els processos urbanístics de planejament i de gestió.

2. Els ajuntaments poden constituir voluntàriament consells assessors urbanístics, com a òrgans locals de caràcter informatiu i deliberatiu, als efectes establerts per l'apartat 1.

3. Els processos urbanístics de planejament i de gestió, i el contingut de les figures del planejament i dels instruments de gestió, inclosos els convenis, estan sotmesos al principi de publicitat.

4. Tothom té dret a obtenir dels organismes de l'administració competent les dades certificades que els permetin assumir llurs obligacions i l'exercici de l'activitat urbanística.

5. La ciutadania té dret a consultar i ser informada sobre el contingut dels instruments de planejament i gestió urbanístics i, a aquests efectes:

a) En la informació pública dels instruments de planejament urbanístic, cal que, conjuntament amb el pla, s'exposi un document comprensiu dels extrems següents:

Primer. Plànol de delimitació dels àmbits subjectes a suspensió de llicències i de tramitació de procediments, i concreció del termini de suspensió i de l'abast de les llicències i tramitacions que se suspenen.

Segon. Un resum de l'abast de llurs determinacions i, en el cas que es tracti de la revisió o modificació d'un instrument de planejament urbanístic, plànol d'identificació dels àmbits en els que l'ordenació proposada altera la vigent i resum de l'abast d'aquesta alteració.

b) Cal garantir l'accés telemàtic al contingut íntegre dels instruments de planejament urbanístic vigents.

c) Cal donar publicitat per mitjans telemàtics de la convocatòria d'informació pública en els procediments de planejament i gestió urbanístics i dels acords d'aprovació que s'adoptin en llur tramitació.

d) Es desenvolupen per reglament les formes de consulta i divulgació dels instruments urbanístics i els mitjans d'accés de la ciutadania a aquests instruments i la prestació d'assistència tècnica perquè puguin comprendre'ls correctament.

6. Els organismes públics, els concessionaris de serveis públics i els i les particulars han de facilitar la documentació i la informació necessàries per a la redacció dels plans urbanístics.

7. En matèria de planejament i de gestió urbanístics, els poders públics han de respectar la iniciativa privada, promoure-la en la mesura més àmplia possible i substituir-la en els casos d'insuficiència o d'incompliment, sens perjudici dels supòsits d'actuació pública directa.

8. La gestió urbanística es pot encomanar tant a la iniciativa privada com a organismes de caràcter públic i a entitats, societats o empreses mixtes."

Així, d'acord amb aquest precepte, el contingut de les figures del planejament està sotmès al principi de publicitat (apartat 3) i els ciutadans tenen dret a consultar i a ser informats del contingut dels instruments de planejament i gestió urbanístics (apartat 5).

En aquest mateix sentit, l'article 103 del TRLU estableix que "els instruments de planejament urbanístic són públics", així com que tothom pot "consultar-los en tot moment, informar-se del seu contingut i obtenir còpies en l'ajuntament corresponent o en el Registre de planejament urbanístic de Catalunya".

Tenint en compte l'existència d'habilitació legal per accedir a la informació continguda en els instruments de planejament urbanístic, cal analitzar quina informació de caràcter personal pot constar en aquests instruments i, en atenció a la consulta formulada, en els plans de millora urbana.

Segons l'article 70.7 del TRLU, als plans de millora urbana els hi són d'aplicació les previsions dels articles 65 i 66 per als plans parcials urbanístics, tret del que disposen els apartats 3 i 4 de l'article 65 pel que fa a la reserva de sòl. Així mateix, d'acord amb l'article 91 del Reglament de la Llei d'urbanisme (RLU), aprovat per Decret 205/2006,

de 18 de juliol, els plans de millora urbana contenen els documents regulats en els articles 84 a 89.

Del que s'estableix en aquests preceptes (article 66 TRLU i 84 i ss. RLU), relatius a la documentació que ha de formar part del pla, es desprèn que en aquest podria constar informació personal relativa als propietaris de les finques afectades pel pla, com ara, la referència cadastral de la finca o les seves dades identificatives, però no així la dada relativa al seu domicili.

Cal tenir en compte però que aquesta dada personal constarà en el Cadastre immobiliari. D'acord amb l'article 53.2.a) del Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del cadastre immobiliari, les administracions públiques territorials estan habilitades per accedir a la informació cadastral protegida (com el domicili), sense consentiment dels afectats, amb les limitacions derivades del principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat. En aquest cas, l'accés a aquesta informació per part de l'ajuntament estaria justificat en tractar-se d'una dada necessària per tal que aquest pugui dur a terme la resta d'actuacions que es derivin de l'execució de l'instrument urbanístic i que el TRLU li reconeix.

Tractant-se, doncs, d'una petició d'accés en relació amb informació que constarà en un expedient administratiu, i atesa la manca de previsió expressa en el TRLU que, d'acord amb l'article 11.2.a) LOPD, habiliti accedir a aquesta informació sense consentiment dels afectats, cal examinar les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC).

Aquest anàlisi s'efectua en l'apartat següent d'aquest dictamen.

III

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, el reconeixement del dret dels ciutadans a accedir a un expedient administratiu en base a l'article 35 de la 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 aquesta qualificació de persona interessada, l'article 31 de la 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.

Per determinar si en el cas examinat la societat promotora gaudeix de condició de persona interessa i, per tant, pot o no accedir a la informació de l'expedient, resulta rellevant tenir en compte la finalitat per la qual se sol·licita l'accés a les dades personals dels propietaris afectats pel Pla de Millora Urbana que, com s'ha apuntat a l'inici d'aquest dictamen, es concreta en la voluntat de la societat promotora de dur a terme les notificacions escaients per a la constitució de la Junta de compensació.

Tenint en compte, per tant, aquesta finalitat, convé fer referència a aquells preceptes del TRLU que regulen els sistemes d'actuació urbanística, per mitjà dels quals es du a terme l'execució o la gestió del planejament urbanístic.

D'acord amb l'article 121 del TRLU hi ha dos sistemes d'actuació urbanística: el sistema de reparcel·lació i el sistema d'expropiació (apartat 1). El sistema de reparcel·lació inclou com a modalitats la compensació bàsica, la compensació per concertació, la cooperació i la sectors d'urbanització prioritària (apartat 2). Tot seguit, s'estableix que *"l'administració competent, en ocasió de l'aprovació del planejament urbanístic o, si s'escau, de la delimitació del polígon d'actuació urbanística, ha de decidir el sistema d'actuació urbanística i la modalitat que cal aplicar, en funció de les necessitats, els mitjans economicofinancers de què disposi, la col·laboració de la iniciativa privada i les altres circumstàncies que hi concorrin"* (apartat 3).

Per la informació facilitada en la consulta, el sistema triat en aquest cas per gestionar el Pla de Millora Urbana sembla ser el de reparcel·lació en la seva modalitat de compensació bàsica.

Segons l'article 130 del TRLU, en la modalitat de compensació bàsica, *"els propietaris o propietàries aporten els terrenys de cessió obligatòria, executen a llur càrrec la urbanització, en els termes i amb les condicions que siguin determinats pel planejament urbanístic, i es constitueixen, mitjançant document públic, en junta de compensació"* (apartat 1).

Aquest mateix precepte estableix, a continuació, que la iniciativa de la modalitat de compensació bàsica correspon *"als propietaris o propietàries de finques la superfície de les quals representi més del 50% de la superfície total del polígon d'actuació urbanística"* (apartat 3).

A aquests efectes, i d'acord amb allò establert a l'article 171 del RLU, les persones propietàries poden constituir una entitat urbanística col·laboradora provisional o bé formular directament les bases i estatuts de la junta, sotmetent-los a l'aprovació de l'administració actuant, d'acord amb el procediment establert a la Llei d'urbanisme.

Pel que fa a aquelles persones propietàries de finques compreses en el polígon d'actuació urbanística sotmès a reparcel·lació i que no hagin promogut el sistema, el TRLU preveu (article 130.4) que es puguin adherir amb igualtat de drets i deures a la Junta de compensació que es constitueixi. En el cas que no s'hi incorporin, la Junta de compensació pot sol·licitar a l'administració l'expropiació de les seves finques, supòsit en què gaudirà de la condició de beneficiària de l'expropiació, o bé l'ocupació de les esmentades finques a favor seu, d'acord amb el que estableix l'article 156, per possibilitar l'execució de les obres d'urbanització.

Així mateix, el TRLU preveu la possibilitat d'incorporar-hi, a banda de les persones propietàries, *"els promotors o les promotores i les empreses urbanitzadores que hagin de participar amb la part propietària en la gestió del polígon d'actuació urbanística, d'acord amb els requisits i les condicions que siguin establerts pels estatuts i per les bases d'actuació"* (article 130.5).

D'acord amb aquestes previsions, per tant, es desprèn que, entre els propietaris membres de la Junta de compensació, hi ha:

a) Els propietaris promotors, que són aquells que redacten el projecte d'estatuts i les bases d'actuació de la junta per a presentar-los a l'administració actuant per a la seva aprovació (aquest semblaria ser el cas la societat promotora del pla).

b) La resta de propietaris no promotors, que són aquells que poden incorporar-se a la junta quan se'ls notifica l'aprovació inicial dels estatuts i de les bases o l'aprovació

definitiva d'aquests instruments, o bé aquells que s'incorporen dins del termini d'un mes des de la notificació de l'acord d'aprovació de la constitució de la junta (articles 119.2 TRLU i 171.2 RLU).

Tenint en compte aquestes consideracions, es pot admetre que, per tal que les persones propietàries de les finques afectades pel Pla de Millora Urbana puguin prendre vàlidament la iniciativa de la modalitat de compensació bàsica -la qual recordem només és possible si la superfície de les seves finques representa més del 50% de la superfície total del polígon d'actuació urbanística (article 130.3 TRLU)-, sigui necessari poder disposar de les dades personals que els permetin posar-se en contacte, atès que, en cas contrari, no es podria promoure la constitució de la junta.

En aquest punt, convé assenyalar que, segons allò establert al Text refós de la modificació del Pla d'Ordenació Urbana Municipal (disponible al web del Registre de planejament urbanístic de Catalunya), la societat promotora –precisament, l'entitat que sol·licita les dades personals- és propietària, junt amb una altra societat, de la majoria de la part edificada.

Es considera, doncs, que la societat promotora del pla, com a propietària de la major part edificada i en la mesura que vol promoure la modalitat de compensació bàsica, té consideració de persona interessada i, per tant, pot accedir a les dades personals dels propietaris afectats pel pla que siguin però estrictament necessàries per dur a terme les notificacions escaients, això és, les dades identificatives i el domicili (article 4 LOPD). Aquest accés, que trobaria habilitació a l'article 35.a) de la LRJPAC, no requerirà comptar amb el consentiment dels afectats (article 11.2.a LOPD).

Dit això, recordar que, d'acord amb el principi de finalitat (article 4.2 LOPD), la societat promotora del pla no podrà utilitzar les dades a què hagi tingut accés per a altres finalitats incompatibles amb aquella per a la qual s'han obtingut (dur a terme les notificacions escaients per a la constitució de la Junta de compensació).

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

L'accés a les dades personals relatives al nom, cognoms i domicili dels propietaris afectats per un Pla de Millora Urbana per part de l'entitat que n'és promotora constitueix una cessió de dades personals que requereix comptar amb el consentiment dels afectats o, en el seu defecte, amb una llei que l'habiliti (article 11.2.a) LOPD).

D'acord amb l'article 35.a) de la LRJPAC, els ciutadans poden accedir a la informació continguda en un expedient administratiu obert si es té la condició d'interessat, és a dir, si s'és titular de drets o interessos legítims que puguin resultar afectats per la decisió que s'adopti (article 31).

En aquest cas, es considera que l'entitat promotora del Pla de Millora Urbana podrà accedir a les dades sol·licitades amb la finalitat de dur a terme les notificacions necessàries per constituir la Junta de compensació, en la mesura que es tracta d'una informació necessària perquè l'entitat, com a propietària de la major part de les edificacions afectades, pugui prendre vàlidament la iniciativa de la modalitat de compensació bàsica, de conformitat amb les previsions establertes al respecte en el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

Barcelona, 27 d'abril de 2012