

Reclamació: 149/2016

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en l'expedient de reclamació contra un Ajuntament en relació amb la sol·licitud d'accés a determinades llicències urbanístiques municipals.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 149/2016, presentada en relació amb la sol·licitud d'accés a les llicències d'obres d'un cobert situat al municipi.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria emeto l'informe següent:

Antecedents

1.- En data 22 de juny de 2016, la persona reclamant adreça un escrit a l'Ajuntament, en que sol·licita poder conèixer respecte d'una edificació existent a la parcel·la del terme municipal de l'Ajuntament determinada informació urbanística. En concret interessa saber:

- Si l'edificació disposa de llicència o llicències d'obres o títols administratius habilitants i, en cas afirmatiu, el número de l'expedient de tramitació i concessió. En el cas que s'hagi construït mitjançant més d'un llicència, el número d'expedient de tramitació i concessió de les mateixes, indicant la data o dates en què van ser atorgades.
- Si aquesta edificació disposa de llicència de primera ocupació, indicant el número d'expedient de tramitació d'aquestes llicència, així com la data en què van ser concedida.
- Si aquesta edificació ha estat objecte d'algun procediment de regularització, rehabilitació, legalització amb posterioritat o durant la seva execució.

Així mateix la persona reclamant sol·licita que se li doni vista dels expedients municipals de tramitació dels títols administratius habilitants o de la seva legalització, així com del projecte tècnic d'obres que forma part d'aquests expedients.

2. En data 28 de juliol de 2016, la persona sol·licitant presenta reclamació 149/2016 a la GAIP al·legant que la seva sol·licitud ha estat estimada per silenci administratiu positiu i que l'Ajuntament no li ha lliurat la informació.

3. En data 23 d'agost de 2016, en el sí del procediment de reclamació, l'Ajuntament adreça escrit en què manifesta que, *"en tant que dita documentació conté dades de caràcter personal com també en relació a (...) l'habitatge"*, s'ha acordat donar un termini d'audiència de 10 dies a

les persones afectades per tal que puguin presentar al·legacions, i que es preveu la resolució de la petició d'accés quan s'hagi esgotat el termini d'al·legacions.

4. En data 10 d'octubre, la GAIP sol·licita de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, per a la resolució de la Reclamació 145/2016 contra un Ajuntament, l'informe previst en l'article 42.8 de la Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

II

La present reclamació es presenta contra la falta de resposta per part d' un Ajuntament davant d'una sol·licitud d'accés a la informació que formula un ciutadà en relació amb els expedients i documentació relacionada amb l'expedient o expedients de llicència urbanística en relació amb l'edificació d'un cobert situat en una finca rústica del municipi.

Amb caràcter general, els expedients de llicència d'obra i de primera ocupació contenen informació personal relacionada amb la persona sol·licitant o titular de la llicència (cas que sigui persona física) l'arquitecte responsable del projecte/es tècnics, així com dades identificatives de l'empleat públic que pugui intervenir en la tramitació dels expedients, dades que resten subjectes a l'empara de l'LOPD.

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, constitueix cessió o comunicació de dades personals *"qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat"*. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, d'acord amb l'article 11.2 a) l'LOPD és procedent la cessió de dades sense comptar amb el consentiment de l'interessat, quan aquesta cessió estigui emparada per una norma amb rang de Llei.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que *"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"* (apartat 1). L'esmentat article 2.b) defineix "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"*.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, en els articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la protecció de dades de caràcter personal, cal analitzar quin és el tipus d'informació personal l'accés a la qual es sol·licita i si el dret a la protecció de dades de les persones afectades, justifica o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a la Llei 19/2014 que invoca la persona sol·licitant.

III

Abans d'entrar a analitzar la naturalesa de les dades personals l'accés a les quals es planteja en aquest cas, i en relació amb la invocació per part del reclamant de l'estimació de la sol·licitud per la via del silenci administratiu, convé recordar que d'acord amb el que disposa l'article 35.2

de la Llei 19/2014, “*No es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública.*”.

Tenint en compte que la informació objecte de reclamació conté dades de caràcter personal i que concorre per tant una limitació legal que ha de ser tractada aplicant els criteris previstos en els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, i que podria suposar una denegació de l'accés a la informació sol·licitada, no es pot entendre adquirit per silenci el dret d'accés a la informació reclamada.

IV

Com s'ha dit, la persona reclamant sol·licita l'accés i vista dels expedients administratius de tramitació dels títols habilitants que emparen o haurien d'emparar l'edificació existent en una parcel·la del municipi.

Tot i que no es disposa dels documents concrets als quals es pretén accedir, tractant-se d'expedients que donen lloc a l'atorgament de llicències d'obres d'edificació, per tal de fer una valoració sobre la informació personal que hi puguin contenir, cal analitzar quina documentació pot acompanyar aquest tipus d'expedients.

D'entrada, tenint en compte el caràcter forçament reglat i tècnic d'una activitat com l'urbanisme –sotmesa al control i intervenció de l'administració autonòmica o local– els documents que acostumen a formar part d'aquests expedients són, a banda dels actes de tramitació propis de qualsevol procediment administratiu, la sol·licitud o petició de llicència acompanyada dels documents que estableixi l'ordenança corresponent, en especial del projecte tècnic que exigeixi la normativa urbanística, l'informe de caràcter tècnic i jurídic, que exigeix l'article (188.3 TRLUC), i la resolució de l'Alcaldia atorgant o denegant la llicència sol·licitada.

En concret, el reclamant demana l'accés a les llicències o títols habilitants que justifiquen l'edificació, i als projectes tècnics que s'incorporen a l'expedient.

D'acord amb l'article 18.2 de la Llei 19/2014, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, però el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i en definitiva els motius pels quals interessa conèixer la informació, afegeix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el drets de les persones afectades.

En aquest cas, no s'especifica el motiu pel qual interessa l'accés, però cal tenir present que en matèria d'urbanisme, el dret d'accés a la informació té especial rellevància, atès que en els expedients urbanístics totes les persones disposen de la condició d'interessades sense necessitat d'acreditar legitimació especial. Això es tradueix en el reconeixement de l'acció pública en aquesta matèria, segons la qual qualsevol ciutadà o ciutadana 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 l'article 12 del Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU), aprovat pel Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (article 12.1 TRLUC). L'acció pública permet a qualsevol persona impugnar

els diferents instruments d'ordenació, així com els actes d'aplicació dels mateixos, la qual cosa implica que el ciutadà ha de poder tenir accés i obtenir còpia dels documents de l'expedient tant si es tracta d'expedients en tramitació como si formen part d'expedients conclusos.

En definitiva, l'acció pública precisa el coneixement dels diferents instruments de les llicències, i en aquest sentit, qualsevol ciutadà ha de poder conèixer, a efectes de control de la legalitat urbanística, quines han estat les actuacions d'intervenció i control dutes a terme per un Ajuntament a l'hora de procedir a autoritzar una actuació en aquest àmbit. L'accés a aquests expedients, caldrà fer-se, no obstant, en relació a les dades o informació relacionada amb el compliment de la normativa urbanística en què es fonamenta l'acció pública.

Al respecte, escau recordar que el Decret 179/1995, de 13 de juny, que regula el Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals de Catalunya, ja preveu que es doni certa publicitat als acords o les resolucions d'atorgament de les llicències, en disposar a l'article 84.1 que aquests siguin publicats en la forma prevista a la llei i a les ordenances de la corporació, i exigint, en tot cas, que s'hagin d'inserir en el tauler d'anuncis i publicar-se, quan n'hi hagi, al butlletí informatiu municipal.

Cal fer avinent que, d'una banda, les llicències o títols habilitants de les construccions i, de l'altra, el projecte tècnic que ha d'acompanyar la sol·licitud de la llicència –pel fet de ser l'instrument tècnic que proporciona les dades l'examen de les quals permet comprovar si les obres a realitzar s'ajusten al compliment de la legalitat urbanística vigent sobre ús i edificació del sòl–, proporcionen informació necessària per tal de comprovar si l'actuació concreta s'ajusta o no a legalitat urbanística, per la qual cosa cal facilitar-ne l'accés.

Situats els termes en què es formula la reclamació, convé analitzar en aquest cas quin és el tipus d'informació personal que podria resultar afectada davant l'eventual accés als documents sol·licitats.

V

Pel que fa a les dades merament identificatives de l'empleat públic que hagi intervingut en la tramitació dels expedients urbanístics que es volen consultar, i d'acord amb l'article 24.1 de la llei 19/2014, *"1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits"*.

Aquest precepte inclou les dades identificatives de les persones que han intervingut en els expedients per raó de les seves funcions, o les persones que certifiquin les informacions que es sol·liciten i sempre que es tracti de dades que siguin estrictament necessàries per a l'exercici d'aquestes funcions. En principi caldria donar accés a aquestes dades llevat que alguna circumstància especial requereixi la protecció de la persona afectada.

Escau recordar, però, la importància que l'Ajuntament hagi posat en coneixement del seu personal, ja sigui amb caràcter general o per a l'accés concret, la possibilitat que les seves

dades identificatives siguin divulgades amb aquesta finalitat, als efectes que, si escau, puguin exercir el seu dret d'oposició.

VI

Pel que fa a la resta d'informació, i atès que no és previsible pel tipus de documentació que es tracta que hi hagi dades especialment protegides l'accés a les quals requereix , d'acord amb l'article 23 de la Llei 19/2014, el consentiment exprés del titular, cal aplicar allò que preveu l'article 24.2 de la Llei 19/2014:

“Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

- a) El temps transcorregut.*
 - b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
 - c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
 - d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...).”*

Escau fer una ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret a la protecció de dades de les persones afectades, i en aquest supòsit cal incloure tant la informació relacionada amb els arquitectes responsables dels projectes tècnics, com la que està relacionada amb la persona sol·licitant o titular de la llicència, les quals per la seva naturalesa requereixen una valoració diferent.

VII

Pel que fa a l'accés a la identitat de l'arquitecte que signa el projecte o projectes tècnics als quals es pretén accedir, convé recordar allò que diu la normativa i la jurisprudència i que ha recollit aquesta Autoritat en diversos dictàmens.

En aquest sentit, l'article 2.3 del Reglament de desplegament de l'LOPD (RLOPD), aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, estableix que les dades relatives a empresaris individuals, quan facin referència a ells en la seva qualitat de comerciants, industrials o naviliers s'han d'entendre excloses del règim d'aplicació de la protecció de dades de caràcter personal.

Al respecte, i en relació amb el caràcter empresarial de l'activitat desenvolupada pels professionals, i en particular pels arquitectes, la sentència del Tribunal Suprem (Sala Tercera) de 20 de febrer de 2007 (Rec.732/2003), tot i que es refereix a la LORTAD (Llei Orgànica 5/1992, de 29, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal), fixa un criteri doctrinal plenament aplicable ara amb l'LOPD, i és que els arquitectes participen de la

naturalesa de persones físiques i no ho deixen de ser per la seva condició de professionals o agents que intervenen en el mercat de la construcció, per la qual cosa les seves dades personals, queden emparades i subjectes al règim de protecció de dades. Així, tal i com exposa el Tribunal Suprem, en el fonament de dret sisè, des d'un punt de vista subjectiu, l'exclusió de l'àmbit d'aplicació no vindria determinada pel caràcter professional o no de l'afectat o titular de les dades objecte de tractament, sinó per la naturalesa de persona física o jurídica titular de les dades, en la mesura que només les persones físiques es consideren titulars dels drets a que es refereix l'article 18.4 de la Constitució. En aquesta mateixa línia s'ha pronunciat l'Audiència Nacional en SSAN de 21 de novembre de 2002 (Rec.881/2000); 29 de març de 2006 (Rec.348/2004) ; 6 de juny de 2007 (Rec. 386/2005) i 10 de setembre de 2009 (Rec.89/2008).

Partint, doncs, de la subjecció d'aquestes dades a l'LOPD, convé assenyalar que facilitar la identitat de l'arquitecte suposa donar dades identificatives, però també relacionades amb la seva professió (dades d'ocupació). La identificació del professional es fa en relació amb el projecte d'obra en què ha intervingut, tot i que la informació seria en tot cas parcial i limitada a una o vàries actuacions concretes.

En línia amb el criteri adoptat en informes anteriors (IAI 10/2016, entre d'altres), tot i que l'actuació professional de l'arquitecte es produeix dins l'àmbit de la seva esfera professional privada, des del moment en que aquesta passa necessàriament pel control i intervenció de l'administració competent per atorgar la llicència urbanística, aquella actuació professional transcendeix de l'àmbit exclusivament privat, i a partir d'aquí no és pot obviar que el fet de poder conèixer qui és l'arquitecte responsable del projecte d'obra necessari per a la tramitació i autorització de les corresponents llicències per part de l'Ajuntament té transcendència pública.

A aquests elements cal afegir el que és més important, què és el fet que no queda clar que la revelació d'aquestes dades relatives a l'esfera professional de les persones afectades pugui tenir conseqüències que hagin de ser necessàriament negatives. Això fa que, efectuat el test del dany, no es pot concloure que facilitar aquesta informació ocasioni necessàriament un perjudici que justifiqui, tal i com preveu la Llei de transparència, una possible denegació de l'accés.

Realitzada la ponderació entre els diferents drets i interessos en joc, es considera que ha de prevaldre en aquest cas el dret d'accés a la informació sobre el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

VII

Pel que fa a les dades relacionades amb la identitat dels sol·licitants o titular de la llicència, no sembla a priori que tingui rellevància per a l'interès públic en el control de la legalitat urbanística, conèixer qui és la persona/nes titulars en favor de les quals s'atorga la llicència. En aquest sentit, i tenint en compte el principis de qualitat i proporcionalitat (art.4 l'LOPD), l'accés a aquestes dades només seria legítim si s'ajusta estrictament a les finalitat que persegueix l'accés.

Per aquest motiu seria oportú amb caràcter previ a l'accés a la documentació que consta en l'expedient, ometre totes aquelles dades innecessàries, això és nom i cognoms, DNI, telèfon,

correu electrònic i qualsevol altra dada irrellevant per al control de la legalitat de l'actuació administrativa per part del ciutadà.

No es pot obviar, però, el fet que en tractar-se d'un municipi amb menys de 2.000 habitants, és més que probable que els veïns coneguin qui són els titulars de l'edificació la legalitat de la qual es qüestiona en aquest supòsit, i en aquest sentit, de res servirà l'omissió de les seves dades identificatives (nom i cognoms).

Es dona la circumstància en aquest cas, que una de les persones als quals l'Ajuntament ha donat tràmit d'audiència, ha manifestat la seva oposició a l'accés a la documentació de l'expedient al·ludint a la seva intimitat personal i l'LOPD. Tenint en compte el que ja s'ha exposat, la solució proposada, consistent en no facilitar les dades identificatives de les persones titulars, permetria acollir aquesta al·legació, sens perjudici del que s'acaba d'exposar sobre la possibilitat que la informació del titular pugui ser coneguda de manera indirecta per altres vies.

Conclusió

La normativa de protecció de dades personals no impedeix lliurar a la persona reclamant la informació relativa als títols administratius habilitants de les edificacions respecte de les quals es demana l'accés, així com el projecte tècnic i la resta de documentació necessària a efectes de control de la legalitat urbanística, sense perjudici d'ometre aquelles dades personals dels sol·licitants o titulars de les llicències que no siguin necessàries per assolir la finalitat perseguida.

Barcelona, 24 d'octubre de 2016