

Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament sobre la possibilitat d'incloure el nom i cognoms de l'interessat dels expedients de llicències d'obres o activitats als inventaris de documents incorporats al Portal de Transparència

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, en què es demana informe a aquesta Autoritat sobre la possibilitat d'incloure el nom i cognoms de l'interessat dels expedients de llicències d'obres o activitats als inventaris de documents incorporats al Portal de Transparència.

Analitzada la petició, que no s'acompanya de més informació, vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

Segons la consulta, l'Ajuntament vol publicar els inventaris de documentació al Portal de la Transparència, en concret, el corresponent a les llicències d'obres municipals.

En relació amb les metadades dels inventaris de llicències d'obres o activitats en el Portal de Transparència, la consulta fa referència a:

- “1. Les metadades que ja es recullen a l'inventari*
- 2. Les metadades identificatives i necessàries per a la localització de la documentació*
- 3. Les metadades mínimes obligatòries segons l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat*
- 4. Les metadades afectades per la normativa de protecció de dades i el tipus d'afectació.”*

Segons la consulta, a banda de les metadades referides, els inventaris també incorporarien l'objecte de la llicència i l'emplaçament de la llicència.

La consulta pregunta si *“Hem i/o podem incloure el nom i cognoms de l'interessat dels expedients de llicències d'obres o activitats als inventaris de documents que incorporem al Portal de Transparència?”*.

Fem notar que, segons la consulta, *“es planteja el problema de l'única metadada afectada per la normativa de protecció de dades”*, en referència, segons es desprèn de la consulta, al nom i cognoms de l'interessat dels expedients de llicències d'obres o activitats.

Situada la consulta en aquests termes, cal partir de la base que, segons l'article 4.1) del Reglament (UE) 2016/679, de 27 d'abril, general de protecció de dades (RGPD), són

dades de caràcter personal “*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;*”.

Sobre això, cal tenir en compte que seria informació personal sotmesa als principis i garanties de la normativa de protecció de dades (RGPD), tota aquella informació inclosa en els inventaris de documentació de llicències d'obres i activitats, que es refereixi i aporti informació sobre una persona física identificada o identificable. Per tant, no només les seves dades identificatives (nom, cognoms, DNI, adreça, etc), sinó també d'altra informació (per exemple, dades econòmiques, informació referida a un immoble de la seva propietat, etc), que doni informació sobre aquesta mateixa persona.

III

Dit això, en relació amb l'accés a documents públics, l'article 34 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, disposa el següent:

*“1. Les persones tenen dret a accedir als documents públics en el termes i amb les **condicions establertes per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la resta de normativa que sigui aplicable.***

2. Les administracions públiques i els arxius integrants del Sistema d'Arxius de Catalunya s'han de dotar dels recursos i els mitjans tècnics necessaris per a facilitar als ciutadans l'exercici del dret d'accés als documents.”

L'article 35 de la Llei 10/2001, al que es refereix la consulta, disposa que:

*“1. Amb la finalitat que els usuaris puguin localitzar i identificar els documents i hi puguin accedir, els arxius del Sistema d'Arxius de Catalunya han de complir les **obligacions de transparència** següents:*

*a) Fer públics els **instruments de descripció documental** que permeten als investigadors i als ciutadans de localitzar la documentació de què disposen.*

(...)

d) Informar els usuaris del dret a reclamar i els procediments que han de seguir en el supòsit que el dret d'accés els sigui denegat.

*2. La informació a què fa referència l'apartat 1 ha de poder ésser consultada en el **portal de la transparència i en la seu electrònica** o lloc web de l'organisme titular del servei d'arxiu i gestió documental.”*

Així, els “*inventaris de documentació*”, en concret, l'inventari de llicències municipals al que es refereix la consulta, seria un “*instrument de descripció documental*”, que, segons la normativa (art. 35.1.2 Llei 10/2001), l'Ajuntament hauria de fer públic.

Ara bé, d'entrada, d'aquesta previsió normativa no es desprèn que els inventaris de documentació citats hagin d'incorporar necessàriament, i en tots els casos, les dades de caràcter personal que els inventaris puguin incloure. L'inventari ha de descriure la

tipologia dels documents disponibles, però no ha d'incorporar les dades que constin en aquests documents

Per altra banda, caldrà tenir en compte la normativa sobre transparència, en concret, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), així com la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC).

Segons l'article 5.4 de l'LTC, el Portal de la Transparència *"és l'instrument bàsic i general de gestió de documents públics per a donar compliment i efectivitat a les obligacions de transparència establertes per la Llei, i en les seues electròniques o llocs web corresponents."*

L'article 11 de l'LT, disposa que:

*"El Portal de la Transparencia contendrá información publicada de acuerdo con las **prescripciones técnicas** que se establezcan reglamentariamente que deberán adecuarse a los siguientes principios:*

(...)

*b) **Interoperabilidad**: la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.*

(...)."

Segons l'article 1.2 del RD 4/2010, de 8 de gener, que regula l'Esquema nacional d'interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica (RD 4/2010):

"2. El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprenderá los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica."

Segons la disposició addicional primera del RD 4/2010:

1. Se desarrollarán las siguientes normas técnicas de interoperabilidad que serán de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones públicas:

(...)

*b) Documento electrónico: tratará los **metadatos mínimos obligatorios**, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento.*

(...)."

Segons el Glossari de l'Annex del RD 4/2010:

"Metadato: Dato que define y describe otros datos. Existen diferentes tipos de metadatos según su aplicación.

Metadato de gestión de documentos: Información estructurada o semiestructurada que hace posible la creación, gestión y uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Los metadatos de gestión de documentos sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y del mismo modo a las

personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan.”

Segons la “*Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad*”, del Ministeri d’Hisenda i Administracions públiques ([https:// administracionelectronica.gob.es](https://administracionelectronica.gob.es)): “*Los metadatos mínimos obligatorios constituyen un conjunto mínimo de información definido con el fin de facilitar el conocimiento inmediato y automatizable de las características básicas del expediente electrónico que permitan su contextualización en el marco de la organización y procedimiento administrativo al que corresponda.*”

L’article 21.1 del RD 4/2010, disposa que:

*“1. Las Administraciones públicas adoptarán las medidas organizativas y técnicas necesarias con el fin de **garantizar la interoperabilidad** en relación con la **recuperación y conservación** de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida. Tales medidas incluirán:*

(...)

*d) La asociación de los **metadatos mínimos obligatorios** y, en su caso, complementarios, asociados al documento electrónico, a lo largo de su ciclo de vida, e incorporación al esquema de metadatos.*

(...)

*g) El acceso completo e inmediato a los documentos a través de métodos de consulta en línea que permitan la visualización de los documentos con todo el detalle de su contenido, la recuperación exhaustiva y pertinente de los documentos, la copia o descarga en línea en los formatos originales y la impresión a papel de aquellos documentos que sean necesarios. El sistema permitirá la consulta durante todo el período de conservación al menos de la firma electrónica, **incluido, en su caso, el sello de tiempo, y de los metadatos asociados al documento.***

(...).”

A això cal afegir que, com apunta la consulta, l’Annex I de la Resolució de 19 de juliol de 2011, de la Secretaria d’Estat per a la Funció Pública, que aprova la Norma tècnica d’interoperabilitat d’expedient electrònic, identifica les “metadades mínimes obligatòries d’expedients electrònics”. Entre d’altres, el dit Annex recull la metadada “*Interessat*”, respecte el qual es preveu que, si és “*ciudadà o persona jurídica*”, s’identificarà amb el “*DNI, NIE, NIF o similar*”.

D’aquestes previsions normatives (RD 4/2010) es desprèn que les “*metadades mínimes obligatòries*” –entre les quals, certament, es preveu incloure una dada identificativa de persones físiques–, tenen per finalitat donar compliment al principi d’interoperabilitat (art. 11.b) LT), és a dir, habilitar la gestió i la conservació del propi document electrònic.

Ara bé, la necessitat de donar compliment al principi d’interoperabilitat, i el fet que la normativa prevegi la utilització de metadades als efectes del tractament, la recuperació i la conservació de documents electrònics (arts. 21 i ss. RD 4/2010), no ha de comportar la difusió generalitzada de dades de caràcter personal de les persones afectades a menys que, en base a la normativa que resulti aplicable, hi hagi suficient habilitació per a la dita difusió, en els termes que planteja la consulta.

En aquesta línia, si ens atenim a la previsió referida a *“l'accés complet i immediat als documents”* (art. 21.1.g) RD 4/2010), es preveu que aquest accés, a través de mitjans de consulta en línia, ha d'incloure “si escau”, les metadades associades al document.

En aquest sentit, òbviament, l'accés als documents electrònics s'ha de produir en uns termes que siguin ajustats a les exigències de la normativa de transparència i, si escau, a la normativa de protecció de dades personals (art. 7 LTC). I no ho seria publicar el document amb els números de DNI de les persones afectades, de manera que aquest es pogués relacionar (a través de l'objecte de la llicència) amb una persona concreta.

Per tot l'exposat, per bé que, a efectes d'interoperabilitat determinats documents electrònics hagin d'incloure metadades que pugui fer identificables les persones afectades, d'això no es pot inferir que aquesta informació hagi de ser d'accés públic i general per a qualsevol tercera persona, a menys que es disposi del consentiment de l'afectat, o hi hagi una suficient base habilitadora, en base al principi de licitud (art. 5.1.a) RGPD) per a donar difusió d'aquesta informació personal.

Amb més motiu, aquestes metadades que permetin identificar les persones físiques afectades no seran necessàries quan es tracti de documents- com ara l'inventari a que es refereix la consulta- que, per la seva naturalesa no requereixin la identificació de persones físiques -en el cas que ens ocupa només requereix la descripció de la tipologia documental-.

IV

Més enllà de les consideracions que s'acaben de fer sobre l'Inventari de documents, l'LTC també preveu la possibilitat de difondre altra informació sense necessitat que els ciutadans hi demanin accés, que pot incidir en el tema objecte d'aquest dictamen.

Així, segons l'article 2.i) LTC és publicitat activa: *“el deure dels subjectes obligats de fer públics, d'ofici, els continguts d'informació pública que determina el capítol II del títol II.”*

En relació amb la publicació d'informació en matèria d'urbanisme, l'Administració ha de fer públics el pla territorial general, els plans territorials parcials, els plans directors territorials, els plans territorials sectorials, els plans directors urbanístics, i els plans d'ordenació urbanística municipal, entre d'altres (art. 12.4 LTC). I, per altra banda, l'article 10.2.d) de l'LTC, en relació amb l'article 10.2 de la mateixa norma, estableix la informació que s'ha de fer pública, en termes de publicitat activa, en relació amb les decisions i actuacions de rellevància jurídica, entre la qual s'hi inclou:

*“(…) els diversos textos de les disposicions i **la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana** (...)”, concretant en l'apartat 2 del mateix article 10 LTC que “la informació també ha d'incloure els documents que, d'acord amb la normativa aplicable, han d'ésser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació (...)”.*

Però més enllà d'això, la normativa sectorial, en concret l'article 8 del Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU), aprovat pel Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, regula la publicitat i participació en els processos de planejament i de gestió urbanístics, i disposa que:

“(…)”

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:

(...).”

El Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (RLU), conté previsions sobre els drets d'informació respecte els procediments urbanístics (art. 19), així com regulació dels drets d'informació i participació dels ciutadans en l'activitat urbanística, i en ell es despleguen entre d'altres, la participació ciutadana i la informació pública dels instruments urbanístics (arts. 21 i ss).

En qualsevol cas, d'aquestes previsions no es pot inferir que la informació que les Administracions públiques han de facilitar en termes de publicitat activa en matèria urbanística hagi d'incloure amb caràcter general la identitat de persones que sol·liciten llicències urbanístiques.

Cal tenir present però que l'article 8.1 estableix que s'ha de fer pública també “*qualsevol matèria d'interès públic*” (lletra m)) i també “*les matèries i actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma*” (lletra l)).

En aquest sentit, com ha fet avinent aquesta Autoritat (entre d'altres, en els informes IAI 10/2016, o 31/2016) cal tenir en compte el Decret 179/1995, de 13 de juny, que regula el Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals de Catalunya (ROAS), que preveu que es doni certa publicitat als acords o les resolucions d'atorgament de les llicències, com ha fet avinent aquesta Autoritat.

En concret, l'article 84 del ROAS, que disposa el següent:

*“1 Els acords o les **resolucions d'atorgament de les llicències han de ser publicats en la forma prevista a la llei i a les ordenances de la corporació.** En tot cas, s'han d'inserir en el tauler d'anuncis **i publicar-se**, quan n'hi hagi, al butlletí informatiu municipal.*

2 Quan es tracti d'obres d'edificació o d'instal·lacions a què es refereixen els apartats 2 i 3 de l'article 75 d'aquest Reglament, les ordenances locals poden preveure el deure del titular de la llicència de col·locar en un lloc visible des de la via pública un anunci normalitzat que informi sobre l'òrgan atorgant, la data i les principals característiques urbanístiques de la llicència.”

Cal recordar que en matèria urbanística totes les persones disposen de la condició d'interessades sense necessitat d'acreditar legitimació especial, atès el reconeixement, en la normativa sectorial, de l'acció pública, que justifica la necessitat de disposar d'àmplia informació en aquesta matèria. Segons disposa l'article 12.1 del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat per Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (TRLU):

“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.”

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, no resultaria adequada la publicació de la metadada consistent en el núm. de DNI de les persones que han sol·licitat llicències urbanístiques, amb motiu de la publicació de l'inventari de documents. No obstant això, les esmentades previsions justificarien que qualsevol ciutadà hagi de poder conèixer les llicències urbanístiques atorgades, incloent el nom i cognoms de les persones que l'han sol·licitat. En canvi, no resultaria adequada, en virtut del principi de minimització (art. 5 RGPD), la inclusió del núm. de DNI en la publicació de les llicències atorgades, atès que resulta innecessari a efectes de transparència.

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

Conclusions

No resulta adequada la publicació de la metadada consistent en el núm. de DNI de les persones que han sol·licitat llicències urbanístiques, amb motiu de la publicació de l'inventari de documents. No obstant això, l'ordenament vigent habilita la publicació de les llicències urbanístiques atorgades, incloent el nom i cognoms de les persones que l'han sol·licitat, sense incloure altres dades identificatives innecessàries com ara el núm. de DNI.

Barcelona, 18 de setembre de 2018