

Dictamen en relación con la consulta de un ayuntamiento sobre la posibilidad de incluir el nombre y los apellidos del interesado de los expedientes de licencias de obras o actividades en los inventarios de documentos incorporados al Portal de Transparencia

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un ayuntamiento en el que se le solicita un informe sobre la posibilidad de incluir el nombre y los apellidos del interesado de los expedientes de licencias de obras o actividades en los inventarios de documentos incorporados en el Portal de Transparencia.

Tras analizar la petición, a la que no acompaña más información, y vista la normativa vigente aplicable y el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente.

I

(...)

II

Según la consulta, el ayuntamiento quiere publicar los inventarios de documentación en el Portal de la Transparencia, en concreto, el correspondiente a las licencias de obras municipales.

En relación con los metadatos de los inventarios de licencias de obras o actividades en el Portal de Transparencia, la consulta hace referencia a:

- “1. Los metadatos que ya recoge el inventario*
- 2. Los metadatos identificativos y necesarios para la localización de la documentación*
- 3. Los metadatos mínimos obligatorios según el Esquema Nacional de Interoperabilidad*
- 4. Los metadatos afectados por la normativa de protección de datos y el tipo de afectación”.*

Según la consulta, además de los mencionados metadatos, los inventarios también incorporarían el objeto de la licencia y la ubicación de la misma.

La consulta pregunta si *“¿Debemos y/o podemos incluir el nombre y los apellidos del interesado de los expedientes de licencias de obras o actividades en los inventarios de documentos que incorporamos al Portal de Transparencia?”.*

Queremos hacer notar que, según la consulta, *“se plantea el problema del único metadato afectado por la normativa de protección de datos”*, en referencia, según se desprende de la consulta, al nombre y apellidos del interesado de los expedientes de licencias de obras y actividades.

Situada la consulta en estos términos, hay que partir de la base que, según el artículo 4.1) del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, general de protección de datos (RGPD), son datos de carácter 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 esto, hay que tener en cuenta que sería información personal sujeta a los principios y garantías de la normativa de protección de datos (RGPD) toda aquella información incluida en los inventarios de documentación de licencias de obras y actividades que se refiera y aporte información sobre una persona física identificada o identificable. Por lo tanto, no lo serían solamente sus datos identificativos (nombre, apellidos, DNI, dirección, etc.), sino también otra información (por ejemplo, datos económicos, información referida a un inmueble de su propiedad, etc.), que dé información sobre esta misma persona.

III

Dicho esto, en relación con el acceso a documentos públicos, el artículo 34 de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, dispone lo siguiente:

*“1. Las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos en los términos y con **las condiciones que establecen la Ley 19/2014**, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el resto de normativa de aplicación.*

2. Las administraciones públicas y los archivos integrantes del Sistema de Archivos de Cataluña han de dotarse de los recursos y medios técnicos necesarios para facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de acceso a los documentos”.

El artículo 35 de la Ley 10/2001, al que se refiere la consulta, dispone que:

*“1. Con el fin de que los usuarios puedan localizar e identificar los documentos y puedan acceder a ellos, los archivos del Sistema de Archivos de Cataluña deben cumplir las siguientes **obligaciones de transparencia**:*

*a) Hacer públicos los **instrumentos de descripción documental** que permiten a investigadores y ciudadanos localizar la documentación de que disponen.*

(...)

d) Informar a los usuarios de su derecho a reclamar y de los procedimientos a seguir en el supuesto de denegarse su derecho de acceso.

*2. La información a que se refiere el apartado 1 debe poder ser consultada en el **portal de la transparencia y en la sede electrónica** o sitio web del organismo titular del servicio de archivo y gestión documental.”*

Así, los *“inventarios de documentación”*, en concreto el inventario de licencias municipales al que se refiere la consulta, serían un *“instrumento de descripción*

documental” que, según la normativa (art. 35.1.2 de la Ley 10/2001), el ayuntamiento debería hacer público.

Ahora bien, de entrada, de esta previsión normativa no se desprende que los inventarios de documentación mencionados deban incorporar necesariamente y en todos los casos los datos de carácter personal que los inventarios puedan incluir. El inventario debe describir la tipología de los documentos disponibles, pero no debe incorporar los datos que consten en los mismos.

Por otra parte, habrá que tener en cuenta la normativa sobre transparencia, en concreto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), así como la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC).

Según el artículo 5.4 de la LTC, el Portal de la Transparencia *“es el instrumento básico y general de gestión de documentos públicos para dar cumplimiento y efectividad a las obligaciones de transparencia establecidas por la Ley, y en las sedes electrónicas o sitios web correspondientes”*.

El artículo 11 de la LT dispone 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.*

(...)”.

Según el artículo 1.2 del RD 4/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica (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”.

Según la disposición adicional 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.*

(...)”.

Según el Glosario del Anexo 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”.

Según la “*Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad*”, del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas ([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*”.

El artículo 21.1 del RD 4/2010 dispone 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 todo ello cabe añadir que, como apunta la consulta, el Anexo I de la Resolución de 19 de julio de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública, que aprueba la Norma técnica de interoperabilidad de expediente electrónico, identifica los “metadatos mínimos obligatorios de expedientes electrónicos”. Entre otros, dicho anexo recoge el metadato “*Interesado*”, respecto al que se prevé que, si es “*ciudadano o persona jurídica*”, se identificará con el “*DNI, NIE, NIF o similar*”.

De estas previsiones normativas (RD 4/2010) se desprende que los “*metadatos mínimos obligatorios*” --entre los que, ciertamente, se prevé incluir un dato identificativo de personas físicas-- tienen por finalidad dar cumplimiento al principio de interoperabilidad (art. 11.b) de la LT), es decir, habilitar la gestión y la conservación del propio documento electrónico.

Ahora bien, la necesidad de dar cumplimiento al principio de interoperabilidad y el hecho de que la normativa prevea la utilización de metadatos a los efectos del

tratamiento, la recuperación y la conservación de documentos electrónicos (arts. 21 y ss. del RD 4/2010) no debe conllevar la difusión generalizada de datos de carácter personal de las personas afectadas a menos que, en base a la normativa que resulte aplicable, exista suficiente habilitación para dicha difusión, en los términos que plantea la consulta.

En esta línea, si nos atenemos a la previsión referida al “*acceso completo e inmediato a los documentos*” (art. 21.1.g) del RD 4/2010), se prevé que dicho acceso, a través de medios de consulta en línea, debe incluir “si procede” los metadatos asociados al documento.

En este sentido, obviamente, el acceso a los documentos electrónicos se debe producir en unos términos que sean ajustados a las exigencias de la normativa de transparencia y, si procede, a la normativa de protección de datos personales (art. 7 de la LTC). Y no lo sería publicar el documento con los números de DNI de las personas afectadas, de modo que este se pudiera relacionar (a través del objeto de licencia) con una persona concreta.

Por todo lo expuesto, pese que a efectos de interoperabilidad determinados documentos electrónicos deban incluir metadatos que pueden hacer identificables a las personas afectadas, no se puede inferir que esta información deba ser de acceso público y general para cualquier tercera persona, a menos que se disponga del consentimiento del afectado o se cuente con una base habilitadora suficiente acorde con el principio de licitud (art. 5.1.a) del RGPD) para dar difusión de esta información personal.

Con más motivo, los metadatos que permitan identificar a las personas físicas afectadas no serán necesarias cuando se trate de documentos, como el inventario al que se refiere la consulta, que, por su naturaleza, no requieran la identificación de personas físicas; en el caso que nos ocupa solamente requiere la descripción de la tipología documental.

IV

Más allá de las consideraciones que acabamos de hacer sobre el inventario de documentos, la LTC también prevé la posibilidad de difundir otra información sin necesidad de que los ciudadanos pidan acceso a ella, lo que puede afectar al tema objeto del presente dictamen.

Así, según el artículo 2.i) de la LTC es publicidad activa: “*el deber de los sujetos obligados de hacer públicos, de oficio, los contenidos de información pública que determina el capítulo II del título II*”.

En relación con la publicación de información en materia de urbanismo, la Administración debe hacer públicos el plan territorial general, los planes territoriales parciales, los planes directores territoriales, los planes territoriales sectoriales, los planes directores urbanísticos, y los planes de ordenación urbanística municipal, entre otros (art. 12.4 LTC). Y, por otra parte, el artículo 10.2.d) de la LTC, en relación con el artículo 10.2 de la misma norma, establece qué información se debe hacer pública, en términos de publicidad activa, en relación con las decisiones y actuaciones de relevancia jurídica, entre la que se incluye:

“(…) los diversos textos de las disposiciones y la relación y valoración de los documentos originados por los procedimientos de información pública y participación ciudadana (...)”, concretando en el apartado 2 del mismo artículo

10 de la LTC que *“la información también debe incluir los documentos que, de acuerdo con la normativa aplicable, deben someterse a un período de información pública durante la tramitación (...)”*.

Pero más allá de esto, la normativa sectorial, en concreto el artículo 8 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo (TRLU), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, regula la publicidad y participación en los procesos de planeamiento y de gestión urbanísticos y dispone que:

“(...

3. Los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión, y el contenido de las figuras del planeamiento y de los instrumentos de gestión, incluidos los convenios, están sometidos al principio de publicidad.

4. Todo el mundo tiene derecho a obtener de los organismos de la administración competente los datos certificados que les permitan asumir sus obligaciones y el ejercicio de la actividad urbanística.

5. La ciudadanía tiene derecho a consultar y ser informada sobre el contenido de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos y, a estos efectos:

a) En la información pública de los instrumentos de planeamiento urbanístico, conjuntamente con el plan, se ha de exponer un documento comprensivo de los extremos siguientes:

(...).”

El Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo (RLU), contiene previsiones sobre los derechos de información respecto a los procedimientos urbanísticos (art. 19), así como regulación de los derechos de información y participación de los ciudadanos en la actividad urbanística. En él se desarrollan, entre otros, la participación ciudadana y la información pública de los instrumentos urbanísticos (arts. 21 y ss.).

En cualquier caso, de estas previsiones no se puede inferir que la información que las Administraciones públicas deben facilitar en términos de publicidad activa en materia urbanística deba incluir con carácter general la identidad de personas que solicitan licencias urbanísticas.

No obstante, hay que tener presente que el artículo 8.1 establece que también se debe hacer pública *“cualquier materia de interés público”* (letra m)) y también *“las materias y actuaciones cuya publicidad se establezca por norma”* (letra l)).

En este sentido, como ha comunicado esta Autoridad (entre otros, en los informes IAI 10/2016, o 31/2016) hay que tener presente el Decreto 179/1995, de 13 de junio, que regula el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña (ROAS), que prevé que se dé cierta publicidad a los acuerdos o resoluciones de otorgamiento de licencias, como ha recordado esta Autoridad.

En concreto, el artículo 84 del ROAS dispone lo siguiente:

*“1. Los acuerdos o **resoluciones de otorgamiento de las licencias serán publicados en la forma prevista por la ley y por las ordenanzas de la corporación.** En todo caso, se tendrán que insertar en el tablón de anuncios y **publicarse**, cuando exista, en el boletín informativo municipal.*

2. Cuando se trate de obras de edificación o instalaciones a que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 75 de este Reglamento, las ordenanzas locales podrán prever el deber del titular de la licencia de colocar en lugar visible desde la vía pública un anuncio normalizado que informe sobre el órgano otorgante, la fecha y las principales características urbanísticas de la licencia”.

Cabe recordar que en materia urbanística todas las personas disponen de la condición de interesadas sin necesidad de acreditar legitimación especial, dado el reconocimiento, en la normativa sectorial de la acción pública, que justifica la necesidad de disponer de amplia información sobre esta materia. Según dispone el artículo 12.1 del Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto (TRLU):

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

La acción pública permite que cualquier persona pueda impugnar los distintos instrumentos de ordenación, así como los actos de aplicación de los mismos, lo que implica que el ciudadano debe poder tener acceso y obtener copia de los documentos del expediente tanto si se trata de expedientes en tramitación como si forman parte de expedientes concluidos.

En definitiva, no resultaría adecuada la publicación del metadato consistente en el número de DNI de las personas que han solicitado licencias urbanísticas con motivo de la publicación del inventario de documentos. No obstante, las previsiones mencionadas justificarían que cualquier ciudadano deba poder conocer las licencias urbanísticas otorgadas incluyendo el nombre y el apellido de las personas que las han solicitado. En cambio, no resultaría adecuada, en virtud del principio de minimización (art. 5 del RGPD), la inclusión del número de DNI en la publicación de las licencias otorgadas al ser innecesario a efectos de transparencia.

De acuerdo con las consideraciones hechas en el presente dictamen en relación con la consulta planteada, se llega a las siguientes,

Conclusiones

No resulta adecuada la publicación del metadato consistente en el número de DNI de las personas que han solicitado licencias urbanísticas con motivo de la publicación del inventario de documentos. No obstante, el ordenamiento vigente habilita la publicación de las licencias urbanísticas otorgadas incluyendo el nombre y el apellido de las personas que las han solicitado sin incluir datos identificativos innecesarios como el número de DNI.

Barcelona, 18 de septiembre de 2018