

Dictamen sobre la consulta formulada per un ajuntament sobre l'accés d'una regidora a les llicències d'obres de les dues últimes legislatures.

Un ajuntament formula consulta sobre la sol·licitud d'accés d'una regidora a les llicències d'obres de les dues últimes legislatures.

Analitzada la consulta, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent.

I

(...)

II

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), defineix les dades personals com *“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”* (article 4.1) RGPD).

L'article 5.1.a) de l'RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat (principi de licitud, lleialtat i transparència). Per tal que el tractament (en aquest cas publicació) de les dades personals contingudes en les declaracions efectuades pels càrrecs electes sigui lícit, cal que concorri alguna de les condicions previstes en l'article 6 RGPD, i en el cas que es tracti de categories especials de dades cal tenir en compte també les previsions de l'article 9 RGPD.

D'acord amb l'article 6.1 de l'RGPD per a dur a terme un tractament cal comptar amb una base jurídica que legítimi aquest tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada, ja sigui alguna de les altres circumstàncies, com ara que *“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”* (lletra c) o que *“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”* (lletra e).

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets

digitals (en endavant LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

III

La legislació de règim local (article 77 LRBRL i article 164.1 TRLMRLC) reconeix un dret d'accés a tots els càrrecs electes, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, a la informació de què disposi llur corporació local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen.

Així, l'article 77.1 de l'LRBRL estableix que *“todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”*.

En el mateix sentit es pronuncia el TRLMRLC, en disposar, en el seu article 164.1, que *“tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de la seva funció.”*

El dret a obtenir tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació local i necessàries per a l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb jurisprudència reiterada sobre aquesta qüestió (SSTS 27 de setembre de 2002, 15 de juny de 2009, entre d'altres), forma part del dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució Espanyola, segons el qual *“los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”*

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, com el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació, el control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis de l'Ajuntament, per a la seva tasca de control i per a documentar-se als efectes d'adoptar decisions en el futur (entre d'altres, STS de 29 de març de 2006).

Ara bé, això no vol dir que aquest dret dels regidors sigui un dret absolut. Si entra en conflicte amb altres drets caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho ha vingut a reconèixer la mateixa legislació de règim local. L'esmentat article 164 del TRLMRLC, en regular les condicions de l'exercici del dret d'accés a informació municipal pels membres de les corporacions, estableix, com a possible fonament per denegar motivadament la sol·licitud d'informació, que *“el conocimiento o la difusión de la información pugué vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge”* (apartat 3, lletra a)), però òbviament l'accés també podria denegar-se, atesa la naturalesa del dret a la protecció de dades (STC 292/2000), quan, amb independència que unes determinades dades puguin ser considerades íntimes o no, hi hagi altres circumstàncies concretes relacionades amb dades personals que ho justifiquin, en particular

a l'empara del principi de minimització de dades, d'acord amb el qual *“los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”* (article 5.1.c) de l'RGPD)).

Aquest principi implica, d'una banda, que l'accés a la informació municipal que inclogui determinades dades de caràcter personal, sense consentiment dels afectats, ha de vincular-se necessàriament a l'exercici de les funcions que corresponguin en cada cas al regidor de què es tracti, en els termes previstos en la legislació de règim local. D'altra banda, implica un exercici de ponderació, per tal d'avaluar les implicacions que pot tenir, en cada cas, l'exercici del dret d'accés a la informació dels regidors per als drets de les persones afectades, com ara, el dret a la protecció de les dades personals (article 18.4 CE).

La legislació de règim local no exigeix als regidors que per accedir a la informació municipal hagin d'explicar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que d'acord amb reiterada jurisprudència del Tribunal Suprem, la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les funcions de control i fiscalització dels òrgans de govern de la corporació, tal i com s'explicita en l'article 22.2.a) de la LRBRL. Tot i així, en els casos en que hi ha informació de caràcter personal, el fet d'explicar els motius pels quals interessa l'accés pot ser un element important a tenir en compte a l'hora de fer una ponderació acurada entre el dret d'accés a la informació dels regidors i el dret a la protecció de dades de les persones afectades.

L'Autoritat ve assenyalant, com elements a considerar a l'hora de dur a terme aquesta ponderació -la qual correspon a l'Ajuntament, com a responsable del tractament (article 4.7) RGPD)-, les circumstàncies del cas concret, les dades personals que es contenen en la documentació sol·licitada, la finalitat pretesa i els termes amb què es formuli la petició o els possibles subjectes afectats, entre d'altres, així com l'afectació o els riscos per a les persones afectades.

IV

En aquest cas, la regidora demana poder accedir i veure les llicències d'obres de les darreres dues legislatures.

Les llicències urbanístiques s'han d'atorgar d'acord amb el que estableixen el TRLU, el planejament urbanístic i les ordenances municipals (art. 188 1. TRLU). Proporcionen informació necessària per tal de comprovar si una actuació concreta s'ajusta o no a legalitat urbanística, i per tant, els regidors haurien de poder accedir a la informació que els permeti fer aquestes comprovacions.

A partir d'aquí, l'Ajuntament, -responsable del tractament i coneixedor de la informació personal continguda en la documentació sol·licitada-, ha de procurar que l'accés de la regidora a aquestes dades respecti el principi de minimització (art. 5.1.c) de l'RGPD), facilitant només aquelles dades que siguin estrictament necessàries per a que la regidora pugui exercir les seves funcions.

Tenint en compte el caràcter forçosament reglat i tècnic de l'activitat urbanística –sotmesa al control i intervenció de l'administració autonòmica o local–, és previsible que l'accés a

aquests documents afecti a les dades dels empleats o càrrecs públics intervinents i a les dels sol·licitants i/o titulars de les llicències.

No sembla que pugui generar dubtes el dret d'un regidor/ra a obtenir informació sobre els empleats o càrrecs públics responsables de la tramitació i/o resolució de concessió de les respectives llicències.

En canvi, és raonable plantejar-se la necessitat o no d'obtenir informació sobre la identitat dels titulars i/o sol·licitants de les llicències d'obres.

Advertir que les persones jurídiques queden excloses de l'àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades, tal i com especifica el mateix RGPD, en establir que “ ... *El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.*” (Considerant 14). Per tant, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades no hi ha d'haver impediment en facilitar informació sobre el nom de les persones jurídiques que apareguin en els documents sol·licitats.

Respecte als casos en que els titulars i/o sol·licitants siguin persones físiques, apuntar que tot i que es demana un accés generalitzat a les llicències d'obres concedides durant dues legislatures (vuit anys), sense més concreció, el cert és que d'això no es pot desprendre que sigui irrellevant conèixer la identitat dels titulars d'aquestes llicències. Si el que es pretén és detectar eventuais irregularitats en les actuacions d'intervenció de l'Alcaldia a l'hora d'autoritzar les diferents obres, podria ser rellevant saber a qui s'ha autoritzat fer unes determinades obres.

L'article 84.1 del Decret 179/1995, de 13 de juny, que regula el Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals de Catalunya (ROAS) ja preveu que es doni certa publicitat als acords o les resolucions d'atorgament de les llicències, en disposar 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.

Per altra banda, el reconeixement de l'acció pública en aquesta matèria (article 12.1 TRLUC), permet a qualsevol persona impugnar els diferents instruments d'ordenació, així com els actes d'aplicació dels mateixos, (les llicències en aquest cas). En els expedients urbanístics totes les persones disposen de la condició d'interessades sense necessitat d'acreditar legitimació especial, fet que podria justificar l'accés de dita informació a qualsevol persona que ho sol·licités. Això fa que les expectatives de privacitat dels titulars de les llicències es vegin limitades.

D'altra banda, ometre el nom i cognoms dels titulars tampoc evitaria que es pogués identificar de manera relativament fàcil aquestes persones. Així, la identificació de l'immoble on s'han realitzat les obres en un municipi amb poc més de 800 habitants, en determinats casos es pot relacionar amb el seu titular sense fer gaires esforços.

Per tot plegat, no sembla que pugui haver inconvenient en facilitar a una regidora la informació sobre la identitat dels titulars i/o sol·licitants de les llicències.

Seria oportú però, que amb caràcter previ a l'accés a la documentació, s'eliminassin totes aquelles dades dels titulars que resultin innecessàries, com ho serien, el número de DNI, o qualsevol altra dada irrellevant per a la finalitat de control i fiscalització de les actuacions de l'Alcaldia, pretesa per la regidora en aquest cas.

V

En el cas que es pretengui un accés als expedients o a la documentació acreditativa de les llicències atorgades, a la informació sobre els empleats públics intervinents i sobre els titulars i o sol·licitants de les llicències caldria afegir, les dades dels arquitectes responsables dels projectes d'obres realitzades.

Partint de la premissa que els regidors han de poder accedir, si escau, a la documentació que justificativa de la resolució de concessió, el cert és que saber qui és l'arquitecte que signa els projectes d'obres que s'autoritzen podria ser una dada rellevant, si el que es pretén és comprovar eventuais irregularitats per part de l'Alcaldia en el compliment de la legalitat urbanística.

Des del punt de vista dels professionals afectats, cal tenir en compte que els projectes d'obres que signen estan sotmesos al control i intervenció de l'administració municipal. En la mesura que el projecte és l'instrument tècnic que justifica la concessió de la llicència, el seus responsables han de preveure eventuais cessions d'aquesta informació davant qualsevol persona que qüestionari el compliment de la legalitat urbanística respecte de les obres realitzades i/o l'actuació de l'administració que les autoritza.

Tenint en compte això, tampoc sembla que hi hauria d'haver inconvenient en facilitar a la regidora l'accés a la identitat de l'arquitecte que signa el projecte/es d'obres que es demanin.

Més enllà d'això, i tal com s'ha apuntat en el fonament anterior, caldrà vetllar pel compliment del principi de minimització (art. 5.1.c) de l'RGPD), i facilitar només aquelles dades personals que puguin constar en els diferents expedients que siguin estrictament necessàries per a l'exercici de les funcions de control i fiscalització de les actuacions dels òrgans de govern atribuïdes als regidors.

Així, per exemple, un eventual accés als diferents projectes tècnics de les obres realitzades es justificaria pel fet de ser l'instrument tècnic que proporciona la informació necessària per tal de comprovar si l'actuació concreta s'ajusta o no a la legalitat. Tanmateix, convé subratllar que és aquesta i no altra la finalitat de disposar, si escau, d'aquests documents. Per tant, aquests només haurien de contenir un nivell de detall que permetin verificar el compliment de la normativa urbanística i alhora no revelin aspectes de la construcció que puguin estar vinculats a la vida privada de les persones que hi resideixen, i que serien innecessàries.

En qualsevol cas, en el moment de facilitar l'accés seria convenient recordar a la regidora el deure de confidencialitat respecte aquesta informació que li imposa tant la legislació de règim local (article 164.6 TRLMRLC) com l'RGPD (article 5.1.f)), de manera que el tractament que en faci haurà d'estar sempre vinculat a l'exercici de les seves funcions de control i fiscalització de l'actuació municipal.

Conclusió

El dret a la protecció de dades no impediria l'accés de la regidora a la informació relacionada amb les llicències d'obres concedides en les dues últimes legislatures, incloent la identitat dels titulars de les llicències, i si escau, la dels arquitectes responsables dels projectes d'obres que les justifiquin.

En atenció al principi de minimització caldrà ometre amb caràcter previ a l'accés, qualsevol dada que sigui innecessària per a l'exercici de control i fiscalització de les actuacions dels òrgans de govern atribuïdes als regidors.

Barcelona, 22 de novembre de 2019