

Reclamació: 231/2019

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada contra un ajuntament per la denegació d'accés a diversa informació sobre diverses obres públiques i modificacions del pla general d'ordenació urbanística als polígons 6 i 7 del cadastre de rústica

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 231/2019 presentada per un ciutadà contra un ajuntament per la denegació d'accés a diversa informació sobre diverses obres públiques i modificacions del pla general d'ordenació urbanística als polígons 6 i 7 del Cadastre de Rústica d'aquell municipi.

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

Antecedents

1. En data, 13 de febrer de 2019, un ciutadà presenta un escrit a l'Ajuntament – (...)-, en el qual demana l'accés, a diversa informació sobre diverses obres públiques i modificacions del pla general d'ordenació urbanística als polígons 6 i 7 del Cadastre de Rústica, entre l'1 de gener de 2007 i el 31 de desembre de 2018, a l'empara de la Llei de transparència i prèvia anonimització, si escau, de les dades personals protegides. En concret es sol·licita:

- Còpia dels expedients tramitats per a les obres de construcció, obertura, arranjamant, pavimentació o qualsevol altra actuació relativa a camins executada en aquells dos polígons durant el període indicat, i cost de cadascuna d'elles.
- Còpia dels expedients iniciats per a la modificació puntual del Pla general urbanístic del municipi en aquells polígons durant el període indicat, i cost de cadascuna en el cas que s'hagin encarregat a un arquitecte o tècnic extern.
- Còpia de totes les llicències o autoritzacions d'activitats econòmiques i ambientals concedides en els mateixos polígons, durant el període indicat, incloses les relatives a allotjaments turístics, cases rurals granges, habitatges d'ús turístic, hotels, restaurant, instal·lacions de paint-ball, càmpings i semblants.
- Còpia de tots els acords i/o decrets de concessió de llicències de primera ocupació en els mateixos polígons entre l'1 de gener de 2010 i el 31 de desembre de 2018.

2. En data 25 de febrer de 2019, l'Ajuntament respon a la sol·licitud d'accés indicant a l'interessat que la informació objecte de petició conté dades personals que han de ser tractades aplicant els criteris previstos en els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, i que podrà ser consultada tan aviat com disposin de la documentació sol·licitada.

Al mateix temps s'informa a l'interessat que, pel que fa als exercicis 2016, 2017, 2018 i 2019 té disponible a la seu electrònica corporativa, la còpia de totes les actes de la junta de govern local, on apareixen els acords adoptats en cada matèria, i on es fa constar el caràcter de l'informe tècnic emès en l'expedient urbanístic.

3. En data 8 d'abril de 2019, té entrada a la GAIP la reclamació de l'interessat contra l'Ajuntament, en entendre denegada la seva sol·licitud. Manifesta el seu interès a accedir a les actes de Junta de Govern Local, del Ple i/o les resolucions de l'alcaldia i dels regidors delegats dictades abans de l'any 2016, atès que són documents que no surten publicats a la seu corporativa.

Posa de relleu que l'Ajuntament no els ha comunitat que s'hagi donat trasllat de la sol·licitud a terceres persones afectades, i manifesten que en rigor l'accés no hauria de produir cap afectació de drets i interessos de tercers, atès que ja es va indicar en la sol·licitud que es demanava la informació, si calia anonimitzant les "*dades personals protegides de les persones físiques*".

Especifica que la documentació sol·licitada fa referència només a expedients ja tramitats per a obres i camins i per la modificació puntual del Pla general urbanístic del municipi i, sol·licita que sigui reconegut el seu dret a accedir a la informació en els termes exposats en la sol·licitud inicialment presentada.

4. En data 8 de maig de 2019, la GAIP, sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

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 d'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. 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 conclogui 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.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

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), estén el seu àmbit de protecció a les dades personals enteses com tota informació sobre una persona física identificada o identificable, i considera 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 de l'RGPD).

Per tant, queden excloses d'aquest àmbit de protecció les dades de les persones jurídiques, tal i com especifica el mateix RGPD, en establir que *“La protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. 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).

Conseqüentment, no ha d'haver cap inconvenient des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades en facilitar a l'interessat la informació referida a persones jurídiques que pugui constar en la documentació i/o informació sol·licitada.

L'article 4.2) de l'RGPD considera *“«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”*

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). D'acord amb l'article 6.1 de l'RGPD per a dur a terme un tractament cal comptar amb una base jurídica que legitimi 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).

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 (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.

Alhora, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

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.

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

La disposició addicional segona de l'LOPDGDD, estableix que *“La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica.”*

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”*.

III

La present reclamació té per objecte l'accés a informació sobre els expedients d'obra pública, els expedients de modificació del pla general urbanístic del municipi, i sobre les llicències o autoritzacions ambientals, així com sobre les llicències de primera ocupació, tramitats per l'Ajuntament en dos polígons concrets de finca rústica del municipi. Aquesta informació és “pública” a efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al dret d'accés (art.18 de l'LTC).

Advertir que l'accés afecta en aquest cas a les actuacions de control per part de l'Administració en dues matèries força reglades com són l'urbanisme i el medi ambient.

Així, d'una banda es demana informació relacionada amb expedients de primera ocupació concedides en el marc del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

D'altra banda, es demana l'accés a informació relacionada amb expedients de llicències o autoritzacions d'activitats econòmiques i ambientals que es regeixen fonamentalment per la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats (en endavant LPACA).

Les autoritzacions o llicències ambientals són, a tenor de l'article 4. a) de l'LPACA, *“les resolucions administratives per mitjà de les quals l'òrgan competent en matèria de medi ambient autoritza una activitat determinada o diverses activitats i les instal·lacions o part de les instal·lacions que ocupen, ubicades en un mateix en un mateix centre o en un mateix establiment i que pertanyen a la mateixa persona o empresa titulars, amb subjecció a les condicions necessàries per a garantir el compliment dels objectius i les disposicions d'aquesta Llei.”*

La disposició addicional primera, apartat segon, de l'LTC estableix que *“l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”*

L'accés a la informació relacionada amb el medi ambient compta amb un règim d'accés específic previst a la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (en endavant, LAIA).

Al seu torn, la disposició addicional primera de la Llei 19/2013, estableix expressament l'aplicació de l'LAIA a l'accés a la informació ambiental, en establir:

“2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.”

L'article 2.3 de l'LAIA defineix el que s'ha d'entendre per “informació ambiental” en els termes següents:

“3. Información ambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

- c) **Las medidas, incluidas las medidas administrativas**, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.*
- d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.*
- e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y*
- f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).”*

Tenint en compte que les autoritzacions o llicències ambientals són el mecanisme a través del qual s'articula el sistema d'intervenció administrativa en matèria ambiental, la informació relacionada amb el seu atorgament és informació que queda subjecta al règim específic d'accés previst a la LAIA.

Aquesta diferenciació quant al règim d'accés entre ambdues matèries (l'urbanisme i el medi ambient) ens obliga a analitzar l'afectació sobre les dades personals que pot tenir l'accés a la informació relacionada amb l'atorgament de les respectives llicències i/o autoritzacions de manera separada en els fonaments VI i VII d'aquest informe.

IV

Pel que fa a l'accés als expedients d'obra pública executada per l'Ajuntament, es demana l'accés als expedients tramitats per a les obres de construcció, obertura, arranjament, pavimentació o qualsevol actuació relativa a camins executades en els polígons 6 i 7 del Cadastre de Rústica del municipi, i el cost de cadascuna d'elles.

El conjunt de documentació relacionada amb la tramitació del procés d'elaboració i aprovació dels projectes d'obra, en els termes previstos en els articles 37 i 38 del ROAS, inclou l'acte d'aprovació inicial i definitiva, el projecte, les eventuais al·legacions presentades durant el tràmit d'informació pública i notificació individual, si escau, als titulars de drets, així com altres actes administratius de tràmit.

El projecte d'obres ha de contenir, com a mínim, la memòria, un pressupost, el plec de prescripcions tècniques particulars on es fa la descripció de les obres i se'n regula l'execució, els plànols (art. 24 ROAS), així com la resta de documentació addicional que escaigui, com ara si és el cas, la relació detallada i la valoració dels bens que s'hagin d'ocupar i, si s'escau expropiar, i la relació dels seus titulars (art. 25.2.c) ROAS).

D'altra banda, l'expedient inclourà el conjunt de documentació relacionada amb l'execució de l'obra i la direcció de l'obra, i que consisteix en els documents de caràcter tècnic i administratius (actes de comprovació del replanteig, d'inici d'obra, de recepció d'obra, les certificacions d'obra).

Tant el projecte d'obra com l'execució pot ser realitzada pels serveis tècnics del mateix ens local, o bé pot adjudicar-se a un tercer mitjançant la realització d'un contracte en els termes previstos en la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, (en endavant LCSP), En aquest cas es requereix la tramitació prèvia del corresponent expedient de contractació.

Situats en aquest context, i tenint en compte el tipus de documents que en principi constarien en aquests expedients, es pot advertir a priori que aquests poden contenir nombrosa informació personal que pot estar referida als diferents agents que intervenen en l'execució (l'autor del projecte, el responsable de l'execució, el constructor, el director d'obres, etc..) com de les persones propietàries o titulars de drets afectats, o de qualsevol persona que hagi presentat al·legacions al projecte d'obres, en el tràmit d'informació pública previst en l'article 37 i 38 del ROAS.

En atenció a l'article 24.1 de l'LTC, en principi no hi hauria cap problema per a poder identificar els empleats públics que han intervingut per raó del seu càrrec en la tramitació dels expedients sol·licitats. En aquest supòsit s'inclourien, les dades identificatives (nom i cognoms i càrrec que ocupa) de cadascun dels agents intervinents: l'autor del projecte d'obra, en cas que aquest hagi estat elaborat per un facultatiu que formi part dels serveis tècnics de l'Ajuntament, qualsevol dels tècnics que han participat en l'elaboració dels informes, així com el director d'obra - si és personal de l'Ajuntament-, a qui correspon la funció de comprovació i vigilància de la correcta realització de l'obra, i ha d'assumir davant l'administració la responsabilitat final de l'execució del projecte. També s'hi inclourien les dades identificatives de la resta d'empleats públics de l'Ajuntament que hagin intervingut en la tramitació administrativa dels expedients en exercici de les funcions pròpies del càrrec que ocupen.

Pel que fa a la resta d'informació personal, que en principi no sembla que hagi d'incloure dades especialment protegides de les previstes per l'article 23 de l'LTC, s'ha de fer la ponderació prèvia exigida en l'article 24.2 LTC.

V

Pel que fa a la informació personal sobre els diferents agents intervinents en el procés (projectistes, constructors encarregats de l'execució, o el director de l'obra cas que aquest sigui un facultatiu extern contractat per l'ajuntament), recordar que en matèria de contractació administrativa, l'article 13.1. de l'LTC obliga l'Administració a publicar, entre d'altres "*d) Els contractes subscrits, amb la indicació de l'objecte, l'import de la licitació i d'adjudicació, el procediment utilitzat per a contractar i la identitat de l'adjudicatari, la durada, el nombre de licitadors, els criteris d'adjudicació, el quadre comparatiu d'ofertes i les puntuacions respectives, i també els acords i informes tècnics del procés de contractació. Aquesta informació ha d'estar actualitzada i fer referència, com a mínim, als darrers cinc anys.*"

L'obligació de publicació abasta tots els contractes, inclosos els menors, i amb independència de que l'adjudicatari sigui una persona jurídica o física, i habilita l'accés de la ciutadania a la identitat

de l'adjudicatari, l'objecte del contracte i l'import de la licitació i d'adjudicació, incloent les modificacions contractuals i les pròrrogues dels contractes, entre d'altres dades.

Conseqüentment, no hi ha d'haver inconvenient en facilitar l'accés a la informació sobre la identitat de qualsevol de les persones que hagin resultat adjudicatàries dels respectius contractes, (projectistes, constructors i/o directors d'obra externs), així com les dades sobre el projecte i l'obra concreta contractada (objecte del contracte), el preu satisfet per la prestació del servei o la realització de l'obra (preu d'adjudicació), així com la informació sobre les modificacions o pròrrogues concedides.

La informació que pugui constar en els expedients de referència, seria en tot cas informació vinculada amb l'activitat empresarial o professional dels agents intervinents. En el cas dels constructors (empresaris individuals), no es pot assegurar que aquesta informació referida en principi a l'empresa, no acabi afectant a l'empresari i a la seva privacitat. Tanmateix, tampoc es pot concloure que el fet de conèixer qui ha elaborat un o varis projectes, qui ha construït una o varies obres per compte de l'administració municipal, o qui és el facultatiu encarregat de la direcció d'obra, hagi d'ocasionar necessàriament un perjudici des del punt de vista de la seva privacitat.

La finalitat perseguida pel reclamant s'ha de emmarcar en la participació de la ciutadania en el control de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes per part dels responsables de la gestió pública, especialment en aquelles actuacions que tenen clara repercussió en l'ús dels recursos públics. Des d'aquesta perspectiva, l'accés a la documentació tècnica, administrativa i econòmica que pugui formar part d'un expedient d'obres promoguda per l'ens local, pot ser rellevant a efectes de poder comprovar eventuais irregularitats en la gestió pública en matèria d'obra pública.

L'accés de la ciutadania a la identitat dels adjudicataris ja està prevista en la legislació de transparència i també està prevista la publicació de l'objecte del contracte, el preu d'adjudicació, així com les possibles modificacions o pròrrogues contractuals. L'accés a la resta de documentació tècnica que hagués estat elaborada i que consti en l'expedient, no suposaria una major ingerència en la privacitat dels afectats i en canvi és informació que com hem apuntat pot ser rellevant a efectes d'avaluar la gestió administrativa en l'àmbit dels processos d'execució d'obres dels ens locals, gestió que té una incidència directa sobre els recursos públics.

És cert que el reclamant sol·licita la informació anonimitzant, si cal, les dades de les persones físiques afectades, però tenint en compte la naturalesa de les dades, les previsions de la legislació de transparència en matèria de contractació i la finalitat perseguida per aquesta legislació, no resultaria justificat limitar l'accés a la identitat d'aquests adjudicataris, responsables de l'execució de les obres municipals objecte de reclamació, raó per la qual ha de prevaldre en aquest cas, el dret d'accés del reclamant.

Amb tot, per aplicació del principi de minimització, caldria ometre prèviament, aquelles dades identificatives (com el NIF, telèfons, adreces electròniques, o el domicili de les persones afectades), així com altres dades personals que, més enllà de la identificació d'aquests agents, hi puguin constar i siguin innecessàries per assolir la finalitat de transparència perseguida.

Pel que fa la informació que pugui constar sobre terceres persones que haguessin pogut intervenir (per exemple, persones que poguessin haver presentat al·legacions durant el període

d'informació pública a que s'ha de sotmetre el projecte d'obres abans de la seva aprovació definitiva), tenint en compte els termes en que es formula la sol·licitud no s'aprecia la necessitat de sacrificar la privacitat d'aquestes persones.

Si l'objectiu és el control de les actuacions dels responsables municipals en la gestió de l'obra pública, podria ser en tot cas rellevant saber si es van presentar o no al·legacions, en quin sentit i quina va ser la resposta de l'Administració, però aquesta informació s'hauria de poder facilitar sense necessitat d'identificar les persones afectades. De les pròpies manifestacions del reclamant en demanar l'accés no sembla que sigui necessària l'obtenció de dita informació, i per tant caldria ometre les dades identificatives d'aquestes persones que puguin constar en la documentació sol·licitada.

Per últim, en previsió de l'article 25.2.a) del ROAS, dins la documentació d'aquests expedients podria constar *"a) La relació detallada i la valoració dels béns que s'hagin d'ocupar i, si escau, expropiar i la relació dels seus titulars."*

Respecte a aquests titulars, cal tenir en compte, que els 17 i següents de la Llei d'Expropiació Forçosa, de 16 de desembre de 1954 (LEF), preveuen que un cop aprovada la relació inicial dels béns i els drets afectats, s'ha d'obrir un termini d'informació pública per tal que el titulars que en resultin afectats puguin al·legar el que considerin pertinent per tal d'esmenar els errors en la relació aprovada.

En concret, la normativa preveu la publicació de la relació de bens i drets afectats per l'expropiació a publicar mitjançant la inserció d'anuncis en el butlletí oficial de la província, a un dels diaris de major circulació de la província i al taulell d'anuncis corresponent, en els quals hi ha de constar les dades registrals de les finques afectades, incloent-hi l'adreça, titular, càrregues, situació d'ocupació, etc.

A efectes de transparència i de control de l'actuació administrativa en matèria d'expropiacions pot ser rellevant no només saber quines finques han resultat afectades sinó també la identitat de les persones que s'haurien pogut beneficiar d'una eventual execució forçosa com a conseqüència de les obres municipals realitzades. Tenint en compte això, i atès que ja està prevista la publicitat a través dels diaris oficials de la identitat d'aquests titulars no sembla que pugui estar justificat en aquest cas limitar l'accés del reclamant a dita informació.

Caldria però ometre prèviament, aquelles dades identificatives (com el NIF, telèfons, adreces electròniques, o el domicili de les persones afectades), així com altres dades personals que, més enllà de la identificació d'aquestes persones, hi puguin constar i siguin innecessàries per assolir la finalitat de transparència perseguida.

VI

En relació amb la modificació puntual del pla general urbanístic del municipi, el reclamant sol·licita còpia dels expedients iniciats en l'àmbit dels polígons 6 i 7, durant el període que va de l'1 de gener de 2007 i el 31 de desembre de 2018, així com el cost corresponent, en el cas que s'hagi encarregat a un arquitecte o tècnic extern.

Pel que fa als processos de planejament i de gestió urbanístics, la legislació urbanística regula de manera detallada el procediment de publicitat i de participació de la ciutadania. Així l'article 8 del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, estableix que:

"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.

(...)"

A més, en matèria d'urbanisme, el dret d'accés a la informació té especial rellevància atès el reconeixement de l'acció pública (article 12 TRLU), a partir de 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. Conseqüentment, l'acció pública permet a qualsevol persona impugnar els diferents instruments d'ordenació, així com els actes d'aplicació dels mateixos i accedir a la informació pública a tal efecte.

D'acord amb l'article 59 de l'TRLU els plans d'ordenació urbanística municipal han de contenir una memòria descriptiva i justificativa del pla, els estudis complementaris, el plànols d'informació i d'ordenació urbanística del territori, les normes urbanístiques, el catàleg de béns a protegir, l'agenda i l'avaluació econòmica i financera de les actuacions a desenvolupar, la documentació mediambiental, el programa d'actuació urbanística municipal, si escau, i la memòria social.

Així mateix, l'article 73 de l'TRLU preveu que els òrgans competents poden acordar "*suspènere la tramitació de plans urbanístics derivats concrets i de projectes de gestió urbanística i d'urbanització, com també de suspènere l'atorgament de llicències de parcel·lació de terrenys, d'edificació, reforma, rehabilitació o enderrocament de construccions, d'instal·lació o ampliació d'activitats o usos concrets i d'altres autoritzacions municipals connexes establertes per la legislació sectorial.*"

D'acord amb la normativa citada, els expedients per a la modificació del planejament urbanístic contindran, a més de la documentació a que fa referència l'article 59 i 8.5.a) de l'TRLU, la resultant de la tramitació administrativa corresponent, entre la qual, la corresponent a la informació pública, preceptiva en la tramitació de procediments de planejament urbanístic. A més, podria incorporar, també, quan la redacció del projecte de revisió del planejament no s'ha efectuat pels serveis tècnics del mateix ens local, la contractació externa d'aquest servei d'acord l'LCSP.

En aquest context, i tenint en compte el tipus de documents que en principi constarien en aquests expedients, es pot preveure que aquests poden contenir nombrosa informació personal que pot estar referida tant als diferents agents que intervenen (els autors de la memòria descriptiva, dels plànols, i la resta de documentació tècnica que integra l'expedient), com a les persones titulars de drets afectats, o de qualsevol persona que hagi presentat al·legacions en el tràmit d'informació pública corresponent.

Com ja s'ha exposat en el fonament de dret quart d'aquest informe, s'ha de donar accés a les dades personals dels empleats o càrrecs públics intervinents, que consten en la documentació que forma part de l'expedient de modificació del planejament, així com dels responsables de l'elaboració de la documentació tècnica, quan s'hagin elaborat amb mitjans propis de l'ajuntament, per aplicació de l'article 24.1 de l'LTC, en tant que es tracta de dades merament identificatives directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració.

Per aplicació del principi de minimització previst a l'article 5.1.c) de l'RGPD, aquestes dades s'han de limitar a aquelles necessàries per a la seva identificació (nom, cognoms i càrrec).

Pel que fa a la resta d'informació personal, es reproduïxen els criteris que es recullen en els fonaments de dret quart i cinquè d'aquest informe d'acord amb els quals, més enllà de les dades considerades especialment protegides de l'article 23 de l'LTC (que, cas d'existir s'hauria de limitar l'accés) s'ha de fer la ponderació prèvia exigida en l'article 24.2 LTC, amb el mateix resultat que es fa constar en els fonaments esmentats.

En conseqüència, pel que fa a les dades identificadores dels responsables de l'elaboració de la documentació tècnica que integra l'expedient, cas que hagi estat objecte de contractació externa, i el cost dels mateixos, d'acord amb les obligacions de publicitat activa en matèria de contractació administrativa de l'article 13.1. de l'LTC, no hauria inconvenient en facilitar accés a aquesta informació.

Finalment, pel que fa la informació que pugui constar sobre terceres persones que haguessin pogut intervenir, (persones que poguessin haver presentat al·legacions durant el període d'informació pública), tenint en compte els termes en que es formula la sol·licitud no s'aprecia la necessitat de sacrificar la privacitat d'aquestes persones.

Com ja s'ha exposat, si l'objectiu és el control de les actuacions dels responsables municipals en la tramitació de l'expedient de modificació del planejament, podria ser en tot cas rellevant saber si es van presentar o no al·legacions, en quin sentit i quina va ser la resposta de l'Administració, però aquesta informació s'hauria de poder facilitar sense necessitat d'identificar les persones afectades. De les pròpies manifestacions del reclamant en demanar l'accés no sembla que sigui necessària l'obtenció de dita informació, i per tant caldria ometre les dades identificatives d'aquestes persones que puguin constar en la documentació sol·licitada.

VI

L'accés a les llicències i/o autoritzacions ambientals d'activitats concedides durant el període que va de l'1 de gener de 2007 i el 31 de desembre de 2018, en relació als polígons 6 i 7 del cadastre de Rústica del Municipi, a que fa referència el punt 3 de la sol·licitud d'accés, ha estat objecte d'anàlisi per aquesta Autoritat en l'informe IAI 21/2019, el contingut del qual es transcriu a continuació:

"L'accés a les llicències i/o autoritzacions ambientals d'activitats concedides a que es refereix la sol·licitud es regeix, com hem vist, pel règim d'accés previst a la LAIA, i supletòriament per la legislació de transparència.

L'article 3 de la LAIA, reconeix als ciutadans el dret a accedir a la informació ambiental de què disposa, en aquest cas, l'Ajuntament, sense què per a això estiguin obligats a declarar un interès determinat.

Ara bé, aquest dret d'accés no és absolut i pot ser limitat per alguna de les excepcions previstes a l'article 13 de la mateixa llei. En concret, pel que fa a les dades personals, l'apartat 2 d'aquest precepte preveu que les sol·licituds d'informació ambiental es puguin denegar si la revelació sol·licitada pot afectar negativament "f) el carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación."

Amb tot, el mateix precepte, exigeix en l'apartat 4 que els motius pels quals es denegui l'accés a la informació ambiental s'interpretin de manera restrictiva, de tal manera que es ponderi en cada cas concret l'interès públic atès amb la seva divulgació amb l'interès atès amb la seva denegació (article 13.4).

Així, la denegació de l'accés a la informació ambiental per la concurrència d'una excepció no opera automàticament, tal com apunta l'exposició de motius de la Llei, "sinó que l'autoritat pública ha de ponderar en cada cas els interessos públics en presència, i justificar la negativa a subministrar la informació sol·licitada", obligant a aquesta a interpretar-los de manera restrictiva.

Tenint en compte el caràcter eminentment tècnic de la informació que haurien de contenir les autoritzacions i les llicències ambientals, d'acord amb els articles 29 i 49 de la Llei 20/2009, no sembla que l'accés als documents sol·licitats pugui afectar a dades personals, més enllà de les identificatives de les autoritats o càrrecs públics responsables de l'atorgament o de l'elaboració dels informes exigits per la normativa, i de les persones físiques titulars de les autoritzacions o llicències concedides.

L'LPACA preveu als articles 20 i 41 l'obertura d'un període d'informació pública durant la tramitació dels expedients d'autorització llicència respectivament, en el qual s'ha de fer constar el dret dels ciutadans a tota la informació disponible sobre el procediment, amb excepció de les dades de la sol·licitud i de la documentació que l'acompanyin emparades pel règim de confidencialitat. (20.5 i 41.2).

Al seu torn, l'article 30.2 de la mateixa llei, preveu la publicació al DOGC de la part dispositiva de les resolucions per les quals s'atorguen o modifiquen les autoritzacions ambientals i exigeix la seva incorporació a la base de dades ambientals d'activitats. L'apartat 3 d'aquest mateix precepte disposa que "el contingut íntegre de les autoritzacions ambientals és d'accés públic, amb les limitacions establertes sobre el dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient i altra normativa aplicable.

En el cas de les llicències, l'article 50. 2 obliga a donar publicitat de la resolució dels procediments de llicència ambiental, mitjançant la seva incorporació a una base de dades de llicències ambientals d'activitats accessibles telemàticament.

Tenint en compte el reconeixement legal de l'interès públic en obtenció d'informació relacionada amb les autoritzacions i llicències ambientals, no sembla que pugui generar dubtes el dret del reclamant a obtenir la informació sol·licitada. L'accés als documents concrets, permetria al reclamant comprovar quines autoritzacions o llicències d'activitat s'han concedit durant el període indicat, la data d'atorgament, el tipus d'activitat autoritzat, la ubicació, l'autoritat o càrrec públic responsable del seu atorgament, així com l'adequació del seu contingut als requisits exigits per la normativa ambiental.

Tot això es pot comprovar, però, sense necessitat de sacrificar la privacitat de les persones físiques titulars de les autoritzacions o llicències. La informació ambiental que contenen està directament relacionada amb el tipus d'activitat productiva que es pretén realitzar i no amb la persona concreta que la realitza. El reclamant manifesta expressament en la sol·licitud, i insisteix posteriorment en la reclamació la voluntat d'obtenir la documentació, si escau, anonimitzant les dades de les persones físiques afectades. Per tant, no sembla que interessi per a la finalitat de l'accés disposar de la identitat dels titulars i/o sol·licitants de les llicències si aquests són persones físiques.

Així doncs, i al marge de les consideracions generals que s'han fet sobre la possibilitat d'accedir a la identificació dels titulars de les autoritzacions i/o llicències ambientals, tenint en compte les previsions de l'article 13 apartats 2.f) i 4 de la LAIA, i el principi de minimització de les dades, es pot ometre amb caràcter previ a l'accés a les dades identificatives de les persones físiques titulars de les autoritzacions i llicències ambientals reclamades."

VII

L'accés a la còpia de tots els acords i/o decrets de concessió de llicències de primera ocupació, dels polígons 6 i 7 del cadastre de Rústica del Municipi, en el període que va de l'1 de gener de 2010 i el 31 de desembre de 2018, a què fa referència el punt 4 de la sol·licitud, ha estat objecte d'anàlisi per aquesta Autoritat en l'informe IAI 21/2019, amb el contingut que transcriu a continuació:

"Pel que fa a l'accés a la informació relacionada amb les llicències d'obres i de primera ocupació, el reclamant sol·licita que se li faciliti còpia de tots els acords i/o decrets d'atorgament, així com els informes previs que justifiquin la resolució i els informes posteriors

de comprovació del compliment de les condicions establertes a les respectives llicències d'obres.

D'acord amb l'article 20 i s. de l'LTC, el dret d'accés a la informació pública (article 18 LTC) pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. Concretament pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, cal valorar, si el dret a la protecció de dades de les persones afectades, justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació pública que invoca la persona sol·licitant.

Tot i que es desconeix el contingut dels documents concrets als quals es pretén accedir, és previsible que en aquests hi puguin constar, a més de les dades identificatives dels empleats o càrrecs públics responsables de la tramitació de les respectives llicències, les dades personals dels arquitectes responsables dels projectes, així com les dades personals dels sol·licitants i/o titulars de les llicències respectives.

Pel que fa a les dades merament identificatives dels empleats públics o càrrecs intervinents en exercici de les seves funcions en la tramitació de les respectives llicències, 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 inclouria en aquest cas, les dades identificatives (nom, cognoms i càrrec) dels empleats o càrrecs públics identificats en les resolucions dels expedients de llicència, així com els responsables de l'elaboració dels informes tècnics, econòmics o jurídics previs a l'atorgament de la llicència, i els posteriors de comprovació del compliment dels requisits de la llicència.

Es demana específicament la identificació de l'autoritat i/o personal al servei de la corporació responsable de fer aquesta tasca de control posterior, i en la mesura que és informació relacionada amb l'organització i el funcionament de l'administració, hauria de ser facilitada al reclamant, en atenció a l'article 24.1 de l'LTC.

Tot això, sense perjudici que pugui concórrer alguna circumstància especial que requereixi la protecció de la persona afectada.

Pel que fa a la resta d'informació personal, i atesa la naturalesa dels expedients que es demanen no sembla que pugui haver dades especialment protegides en els termes previstos a l'article 23 LTC, això és, relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, o a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor. En cas que hi hagi informació d'aquest tipus i a manca de consentiment exprés del titular caldria limitar-ne l'accés.

Més enllà de les dades especialment protegides a què es refereix l'article 23 de l'LTC, i d'acord amb l'article 24.2 LTC, 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:

“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.”*

En matèria d'urbanisme, el dret d'accés a la informació té especial rellevància atès el reconeixement de l'acció pública (article 12 del Text refós de la Llei d'urbanisme aprovat pel Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, TRLU), a partir de 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. Conseqüentment, l'acció pública permet a qualsevol persona impugnar els diferents instruments d'ordenació, així com els actes d'aplicació dels mateixos.

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).

Al seu torn, l'article 3.2 del Decret 179/1995, de 13 de juny, que regula el Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals de Catalunya (ROAS) disposa que “l'activitat d'intervenció dels ens locals s'ha d'ajustar als principis de legalitat, igualtat, proporcionalitat i congruència amb els motius i els fins que justifiquen la potestat per intervenir, el respecte a la llibertat individual i la menor onerositat per als ciutadans.”

L'article 84.1 del 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.

En aquest context i a efectes de control de la legalitat urbanística els ciutadans han de poder accedir al contingut de les llicències, als respectius informes de caràcter tècnic i jurídic que exigeix l'article (188.3 TRLUC), que justificarien la resolució, i si escau, als informes de comprovació posterior d'ajustament de les obres als termes continguts en les respectives llicències. Tot això, permetria al reclamant saber 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, i els elements tècnics i jurídics que les justifiquen.

L'interès públic en el control de la legalitat urbanística, podria justificar, sens dubte, l'accés a la identitat de les persones sol·licitants i/o titulars de les llicències, o dels arquitectes responsables de l'elaboració dels projectes tècnics de les obres, que puguin constar en la documentació sol·licitada.

En aquest cas, la finalitat de l'accés és, segons indica el reclamant, conèixer els motius que justifiquen la construcció de diverses rotondes a la carretera N-340 al seu pas per (...), i saber qui pot sortir finalment perjudicat i/o beneficiat amb la construcció d'aquestes rotondes. Al mateix temps però, demana la informació, si cal, anonimitzant les dades personals de les persones físiques afectades.

En l'escrit de reclamació considera que en rigor l'accés no hauria d'afectar a drets o interessos de tercers, insistint en el fet que ja es va demanar la documentació, si calia, anonimitzant les dades de les persones físiques afectades.

El principi de minimització de les dades (article 5.1 c) RGPD) exigeix que les dades sotmeses a tractament siguin adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari en relació amb les finalitats per a les quals són tractades. En aquest cas, no sembla que el sol·licitant estigui interessat per a la finalitat de l'accés en disposar de la identitat dels titulars i/o sol·licitants de les llicències si aquests són persones físiques.

Així doncs, al marge de les consideracions generals que s'han fet sobre la possibilitat d'accedir a la identificació dels titulars de les llicències d'obres o de primera ocupació, en aquest cas, a la vista dels termes en que es fa la sol·licitud, es pot ometre amb caràcter previ a l'accés, les dades que siguin innecessàries per assolir la finalitat perseguida, com el nom i cognoms, de les persones sol·licitants i/o titulars de les llicències o qualsevol altra dada que pugui constar en la documentació sol·licitada i que sigui irrellevant als efectes de satisfer el dret d'accés del reclamant.

Advertir que el fet que s'ometin aquestes dades, no significa que la informació referida a aquestes persones s'hagi anonimitzat. L'anonimització requeriria l'eliminació de tota la informació que pugui permetre la identificació de la persona o persones afectades, tenint en compte no només la informació que consti en el document que es lliuri sinó les dades que poden obtenir-se per altres vies, valorant si existeix o no un risc real de reidentificar les persones afectades sense fer esforços desproporcionats.

En el cas que ens ocupa, és possible que el reclamant pugui conèixer per si mateix o a través dels veïns qui són els titulars de les edificacions a les quals se'ls han concedit les respectives llicències, però en qualsevol cas, l'eliminació del nom i cognoms o altres dades identificatives que puguin constar, seria més respectuosa amb el principi de minimització de les dades. “

CONCLUSIÓ

La normativa de protecció de dades no impediria l'accés a la informació que no conté dades personals.

Pel que fa a la informació que pugui contenir dades personals, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a les dades merament identificatives dels dels càrrecs o empleats públics que en exercici de les seves funcions puguin constar en la diferent documentació sol·licitada.

Tampoc impediria l'accés a informació sobre els professionals que hagin pogut ser contractats per a l'execució de les obres municipals així com la relacionada amb els professionals encarregats d'elaborar la documentació tècnica que integra els expedients, ni a la referida a les persones titulars de bens o drets expropiats. Tot això, sens perjudici, d'ometre dels documents als quals es doni accés, les dades personals (DNI, adreces, telèfons o d'altres) que no siguin necessàries per al compliment de la finalitat pretesa.

En canvi, i atès que en la mateixa sol·licitud s'admet la possibilitat d'obtenir les dades anonimitzades, el principi de minimització justificaria ometre les dades identificatives de les persones físiques titulars de les llicències urbanístiques i ambientals que puguin constar en la documentació reclamada.

La normativa de protecció de dades no permetria l'accés a les dades personals de terceres persones que haguessin pogut intervenir durant els períodes d'informació pública dels corresponents procediments administratius.

Barcelona, 4 de juny de 2019