

CNS 52/2019

Dictamen sobre la consulta formulada por un ayuntamiento sobre el acceso de una concejala a las licencias de obras de las dos últimas legislaturas.

Un ayuntamiento formula consulta sobre la solicitud de acceso de una concejala en las licencias de obras de las dos últimas legislaturas.

Analizada la consulta, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen.

(...)

II

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), define los datos personales como “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 número, 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” (artículo 4.1) RGPD).

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia). Para que el tratamiento (en este caso publicación) de los datos personales contenidos en las declaraciones efectuadas por los cargos electos sea lícito, es necesario que concorra alguna de las condiciones previstas en el artículo 6 RGPD, y en caso de que se trate de categorías especiales de datos hay que tener en cuenta también las previsiones del artículo 9

De acuerdo con el artículo 6.1 del RGPD para llevar a cabo un tratamiento es necesario contar con una base jurídica que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias, como que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra 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” (letra e).

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos

digitales (en adelante LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) ye) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

III

La legislación de régimen local (artículo 77 LRBRL y artículo 164.1 TRLMRLC) reconoce un derecho de acceso a todos los cargos electos, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o en la oposición, a la información de que disponga su corporación local y que pueda resultar necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden.

Así, el artículo 77.1 de la LRBRL establece 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 obran en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función”.

En el mismo sentido se pronuncia el TRLMRLC, al disponer, en su artículo 164.1, que “todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener (...) todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.”

El derecho a obtener todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación local y necesarios para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con jurisprudencia reiterada al respecto (SSTS 27 de septiembre de 2002 , 15 de junio de 2009, entre otros), forma parte del derecho fundamental a la participación política consagrado al artículo 23.1 de la Constitución Española, según el cual “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.”

Debe tenerse en cuenta que los cargos electos participan de una actuación pública que se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos, como el derecho a la fiscalización de las actuaciones de la corporación, el control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios , que tengan los servicios del Ayuntamiento, para su labor de control y para documentarse a efectos de adoptar decisiones en el futuro (entre otros, STS de 29 de marzo de 2006).

Ahora bien, esto no significa que ese derecho de los concejales sea un derecho absoluto. Si entra en conflicto con otros derechos deberá hacerse una ponderación de los diferentes derechos en juego, para decidir cuál debe prevalecer y en qué medida.

Así lo ha venido a reconocer la propia legislación de régimen local. El citado artículo 164 del TRLMRLC, al regular las condiciones del ejercicio del derecho de acceso a información municipal por los miembros de las corporaciones, establece, como posible fundamento para denegar motivadamente la solicitud de información, que “el conocimiento o difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen” (apartado 3, letra a)), pero obviamente el acceso también podría denegarse, dada la naturaleza del derecho a la protección de datos (STC 292/2000), cuando, con independencia de que unos determinados datos puedan ser considerados íntimos o no, existan otras circunstancias concretas relacionadas con datos personales que lo justifiquen, en particular

al amparo del principio de minimización de datos, de acuerdo con el cual “las datos personales serán adecuadas, pertinentes y limitadas a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados” (artículo 5.1.c) del RGPD)).

Este principio implica, por un lado, que el acceso a la información municipal que incluya determinados datos de carácter personal, sin consentimiento de los afectados, debe vincularse necesariamente al ejercicio de las funciones que correspondan en cada caso al concejal de que se trate, en los términos previstos en la legislación de régimen local. Por otra parte, implica un ejercicio de ponderación, con el fin de evaluar las implicaciones que puede tener, en cada caso, el ejercicio del derecho de acceso a la información de los concejales para los derechos de las personas afectadas, como por ejemplo, el derecho a la protección de los datos pers

La legislación de régimen local no exige a los concejales que para acceder a la información municipal tengan que explicar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la razón de su solicitud es debe entenderse implícita en el ejercicio de las funciones de control y fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación, tal y como se explicita en el artículo 22.2.a) de la LRBRL. Sin embargo, en los casos en que existe información de carácter personal, el hecho de explicar los motivos por los que interesa el acceso puede ser un elemento importante a tener en cuenta a la hora de realizar una ponderación esmerada entre el derecho acceso a la información de los concejales y el derecho a la protección de datos de las personas afectadas.

La Autoridad viene señalando, como elementos a considerar a la hora de llevar a cabo esta ponderación -la que corresponde al Ayuntamiento, como responsable del tratamiento (artículo 4.7) RGPD)-, las circunstancias del caso concreto, los datos personales que se contienen en la documentación solicitada, la finalidad pretendida y los términos con los que se formule la petición o los posibles sujetos afectados, entre otros, así como el afectación o los riesgos para las personas afectadas.

IV

En este caso, la concejala pide poder acceder y ver las licencias de obras de las dos últimas legislaturas.

Las licencias urbanísticas deben otorgarse de acuerdo con lo que establecen el TRLU, el planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales (art. 188 1. TRLU). Proporcionan información necesaria para comprobar si una actuación concreta se ajusta o no a legalidad urbanística, y por tanto, los concejales deberían poder acceder a la información que les permita realizar estas comprobaciones.

A partir de ahí, el Ayuntamiento, -responsable del tratamiento y concededor de la información personal contenida en la documentación solicitada-, debe procurar que el acceso de la concejala a estos datos respete el principio de minimización (art. 5.1.c) del RGPD), facilitando sólo aquellos datos que sean estrictamente necesarios para que la concejala pueda ejercer sus funciones.

Teniendo en cuenta el carácter forzosamente reglado y técnico de la actividad urbanística – sometida al control e intervención de la administración autonómica o local–, es previsible que el acceso a

estos documentos afecte a los datos de los empleados o cargos públicos intervinientes ya los solicitantes y/o titulares de las licencias.

No parece que pueda generar dudas el derecho de un concejal a obtener información sobre los empleados o cargos públicos responsables de la tramitación y/o resolución de concesión de las respectivas licencias.

Por el contrario, es razonable plantearse la necesidad o no de obtener información sobre la identidad de los titulares y/o solicitantes de las licencias de obras.

Advertir que las personas jurídicas quedan excluidas del ámbito de protección de la normativa de protección de datos, tal y como especifica el propio RGPD, al establecer que **Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el número y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.” (Considerando 14).** Por tanto, desde la perspectiva del derecho a la protección de datos no debe existir impedimento al facilitar información sobre el nombre de las personas jurídicas que aparezcan en los documentos solicitados.

Respecto a los casos en que los titulares y/o solicitantes sean personas físicas, apuntar que aunque se pide un acceso generalizado a las licencias de obras concedidas durante dos legislaturas (ocho años), sin más concreción, lo cierto es que de esto no se puede desprender que sea irrelevante conocer la identidad de los titulares de estas licencias. Si lo que se pretende es detectar eventuales irregularidades en las actuaciones de intervención de la Alcaldía a la hora de autorizar las diferentes obras, podría ser relevante saber a quien se ha autorizado realizar unas determinadas obras.

El artículo 84.1 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, que regula el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña (ROAS) ya prevé que se dé cierta publicidad a los acuerdos o resoluciones de otorgamiento de las licencias, al disponer que éstos sean publicados en la forma prevista en la ley y en las ordenanzas de la corporación, y exigiendo, en todo caso, que deban insertarse en el tablón de anuncios y publicarse, cuando exista, en el boletín informativo municipal.

Por otra parte, el reconocimiento de la acción pública en esta materia (artículo 12.1 TRLUC), permite a cualquier persona impugnar los distintos instrumentos de ordenación, así como los actos de aplicación de los mismos, (las licencias en este caso). En los expedientes urbanísticos todas las personas disponen de la condición de interesadas sin necesidad de acreditar legitimación especial, lo que podría justificar el acceso de dicha información a cualquier persona que lo solicitara. Esto hace que las expectativas de privacidad de los titulares de las licencias se vean limitadas.

Por otra parte, omitir el nombre y apellidos de los titulares tampoco evitaría que se pudiera identificar de forma relativamente fácil a estas personas. Así, la identificación del inmueble donde se han realizado las obras en un municipio con poco más de 800 habitantes, en determinados casos puede relacionarse con su titular sin hacer demasiados esfuerzos.

Por todo ello, no parece haber inconveniente en facilitar a una concejala la información sobre la identidad de los titulares y/o solicitantes de las licencias.

Sería oportuno, sin embargo, que con carácter previo al acceso a la documentación, se eliminaran todos aquellos datos de los titulares que resulten innecesarios, como lo serían, el número de DNI, o cualquier otro dato irrelevante para la finalidad de control y fiscalización de las actuaciones de la Alcaldía, pretendida por la concejala en este caso.

V

En caso de que se pretenda un acceso a los expedientes o a la documentación acreditativa de las licencias otorgadas, a la información sobre los empleados públicos intervinientes y sobre los titulares y solicitantes de las licencias habría que añadir, los datos de los arquitectos responsables de los proyectos de obras realizadas.

Partiendo de la premisa de que los concejales deben poder acceder, si procede, a la documentación que justificativa de la resolución de concesión, lo cierto es que saber quién es el arquitecto que firma los proyectos de obras que se autorizan podría ser un dato relevante, si lo que se pretende es comprobar eventuales irregularidades por parte de la Alcaldía en el cumplimiento de la legalidad urbanística.

Desde el punto de vista de los profesionales afectados, es necesario tener en cuenta que los proyectos de obras que firman están sometidos al control e intervención de la administración municipal. En la medida en que el proyecto es el instrumento técnico que justifica la concesión de la licencia, sus responsables deben prever eventuales cesiones de esta información ante cualquier persona que cuestione el cumplimiento de la legalidad urbanística respecto de las obras realizadas y/o la actuación de la administración que las autoriza.

Teniendo en cuenta esto, tampoco parece que debería haber inconveniente en facilitar a la concejala el acceso a la identidad del arquitecto que firma el proyecto/as de obras que se soliciten.

Más allá de ello, y tal y como se ha apuntado en el fundamento anterior, habrá que velar por el cumplimiento del principio de minimización (art. 5.1.c) del RGPD), y facilitar sólo aquellos datos personales que puedan constar en los distintos expedientes que sean estrictamente necesarias para el ejercicio de las funciones de control y fiscalización de las actuaciones de los órganos de gobierno atribuidas a los concejales.

Así, por ejemplo, un eventual acceso a los diferentes proyectos técnicos de las obras realizadas se justificaría por ser el instrumento técnico que proporciona la información necesaria para comprobar si la actuación concreta se ajusta o no a la legalidad. Sin embargo, conviene subrayar que es ésta y no otra la finalidad de disponer, en su caso, de estos documentos. Por tanto, éstos sólo deberían contener un nivel de detalle que permitan verificar el cumplimiento de la normativa urbanística y al mismo tiempo no revelen aspectos de la construcción que puedan estar vinculados a la vida privada de las personas que residen, y que serían innecesarias.

En cualquier caso, en el momento de facilitar el acceso sería conveniente recordar a la concejala el deber de confidencialidad respecto a esta información que le impone tanto la legislación de régimen local (artículo 164.6 TRLMRLC) como el RGPD (artículo 5.1.f)) , de forma que el tratamiento que haga deberá estar siempre vinculado al ejercicio de sus funciones de control y fiscalización de la actuación municipal.

Conclusión

El derecho a la protección de datos no impediría el acceso de la concejala a la información relacionada con las licencias de obras concedidas en las dos últimas legislaturas, incluyendo la identidad de los titulares de las licencias, y en su caso, la de los arquitectos responsables de los proyectos de obras que las justifiquen.

En atención al principio de minimización se deberá omitir con carácter previo al acceso, cualquier dato que sea innecesario para el ejercicio de control y fiscalización de las actuaciones de los órganos de gobierno atribuidas a los concejales.

Barcelona, 22 de noviembre de 2019

Traducción Automática