

Ref. AJ. : IAI 22/2019

Reclamación: 231/2019

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada contra un ayuntamiento por la denegación de acceso a diversa información sobre varias obras públicas y modificaciones del plan general de ordenación urbanística en los polígonos 6 y 7 del catastro de rústica

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 231/2019 presentada por un ciudadano contra un ayuntamiento por la denegación de acceso a diversa información sobre varias obras públicas y modificaciones del plan general de ordenación urbanística en los polígonos 6 y 7 del Catastro de Rústica de ese municipio.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

#### Antecedentes

1. En fecha, 13 de febrero de 2019, un ciudadano presenta un escrito al Ayuntamiento – (...)-, en el que solicita el acceso, a diversa información sobre varias obras públicas y modificaciones del plan general de ordenación urbanística en los polígonos 6 y 7 del Catastro de Rústica, entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2018, al amparo de la Ley de transparencia y previa anonimización, en su caso, de los datos personales protegidos. En concreto se solicita:

- Copia de los expedientes tramitados para las obras de construcción, apertura, arreglo, pavimentación o cualquier otra actuación relativa a caminos ejecutada en aquellos dos polígonos durante el período indicado, y coste de cada una de ellas.
- Copia de los expedientes iniciados para la modificación puntual del Plan general urbanístico del municipio en aquellos polígonos durante el período indicado, y coste de cada una en caso de que se hayan encargado a un arquitecto o técnico externo.
- Copia de todas las licencias o autorizaciones de actividades económicas y ambientales concedidas en los mismos polígonos, durante el período indicado, incluidas las relativas a alojamientos turísticos, casas rurales granjas, viviendas de uso turístico, hoteles, restaurante, instalaciones de paint-ball, campings y similares.
- Copia de todos los acuerdos y/o decretos de concesión de licencias de primer empleo en los mismos polígonos entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2018.

2. En fecha 25 de febrero de 2019, el Ayuntamiento responde a la solicitud de acceso indicando al interesado que la información objeto de petición contiene datos personales que deben ser tratados aplicando los criterios previstos en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/2014, y que podrá ser consultada tan pronto como dispongan de la documentación solicitada.

Al mismo tiempo se informa al interesado que, en lo que se refiere a los ejercicios 2016, 2017, 2018 y 2019 tiene disponible en la sede electrónica corporativa, la copia de todas las actas de la junta de gobierno local, donde aparecen los acuerdos adoptados en cada materia, donde se hace constar el carácter del informe técnico emitido en el expediente urbanístico.

3. En fecha 8 de abril de 2019, tiene entrada en la GAIP la reclamación del interesado contra el Ayuntamiento, al entender denegada su solicitud. Manifiesta su interés en acceder a las actas de Junta de Gobierno Local, del Pleno y/o las resoluciones de la alcaldía y de los concejales delegados dictadas antes del año 2016, dado que son documentos que no aparecen publicados en la sede corporativa .

Pone de relieve que el Ayuntamiento no les ha comunicado que se haya dado traslado de la solicitud a terceras personas afectadas, y manifiestan que en rigor el acceso no debería producir ninguna afectación de derechos e intereses de terceros, dado que ya se indicó en la solicitud que se solicitaba la información, si era necesario anonimizando los "datos personales protegidos de las personas físicas".

Especifica que la documentación solicitada hace referencia sólo a expedientes ya tramitados para obras y caminos y por la modificación puntual del Plan general urbanístico del municipio y, solicita que sea reconocido su derecho a acceder a la información en los términos expuestos en la solicitud inicialmente presentada.

4. En fecha 8 de mayo de 2019, la GAIP, solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

#### Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas. Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

## 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), extiende su ámbito de protección a los datos personales entendidos como toda información sobre una persona física identificada o identificable, y considera 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 online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social” (artículo 4.1 del RGPD).

Por tanto, quedan excluidos de este ámbito de protección los datos de las personas jurídicas, tal y como especifica el mismo RGPD, al establecer 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 número y forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.” (Considerando 14).

Consecuentemente, no debe existir ningún inconveniente desde la perspectiva de la normativa de protección de datos al facilitar al interesado la información referida a personas jurídicas que pueda constar en la documentación y/o información solicitada.

El artículo 4.2) del 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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

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). 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

otras circunstancias, tales como que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra c).

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

Asimismo, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTE), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La disposición adicional segunda de la LOPDGD, establece 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.”

El artículo 18 de la Ley 19/2014 establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El citado artículo 2.b) define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”.

### III

La presente reclamación tiene por objeto el acceso a información sobre los expedientes de obra pública, los expedientes de modificación del plan general urbanístico del municipio, y sobre las licencias o autorizaciones ambientales, así como sobre las licencias de primera ocupación, tramitados por el Ayuntamiento en dos polígonos concretos de finca rústica del municipio. Esta información es “pública” a efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, queda sometida al derecho de acceso (art.18 de la LTC).

**Advertir que el acceso afecta en este caso a las actuaciones de control por parte de la Administración en dos materias bastante regladas como son el urbanismo y el medio ambiente.**

**Así, por un lado se solicita información relacionada con expedientes de primera ocupación concedidos en el marco del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.**

**Por otra parte, se pide el acceso a información relacionada con expedientes de licencias o autorizaciones de actividades económicas y ambientales que se rigen fundamentalmente por la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades ( en adelante LPACA).**

**Las autorizaciones o licencias ambientales son, a tenor del artículo 4. a) de la LPACA, “las resoluciones administrativas por medio de las cuales el órgano competente en materia de medio ambiente autoriza una actividad determinada o diversas actividades y las instala instalaciones o parte de las instalaciones que ocupan, ubicadas en uno mismo en un mismo centro o en un mismo establecimiento y que pertenecen a la misma persona o empresa titulares, con sujeción a las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las disposiciones de esta Ley.”**

**La disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTC establece que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley. ”**

**El acceso a la información relacionada con el medio ambiente cuenta con un régimen de acceso específico previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante,**

**A su vez, la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, establece expresamente la aplicación del LAIA al acceso a la información ambiental, al establecer:**

**“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 ya la destinada a la reutilización.”**

**El artículo 2.3 del LAIA define lo que debe entenderse por “información ambiental” en los siguientes términos:**

**“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, páginas, 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 estos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).”

Teniendo en cuenta que las autorizaciones o licencias ambientales son el mecanismo a través del cual se articula el sistema de intervención administrativa en materia ambiental, la información relacionada con su otorgamiento es información que queda sujeta al régimen específico de acceso previsto en la LAIA.

Esta diferenciación en cuanto al régimen de acceso entre ambas materias (urbanismo y medio ambiente) nos obliga a analizar la afectación sobre los datos personales que puede tener el acceso a la información relacionada con el otorgamiento de las respectivas licencias y/o autorizaciones de forma separada en los fundamentos VI y VII de este informe.

#### IV

En cuanto al acceso a los expedientes de obra pública ejecutada por el Ayuntamiento, se solicita el acceso a los expedientes tramitados para las obras de construcción, apertura, arreglo, pavimentación o cualquier actuación relativa a caminos ejecutadas en los polígonos 6 y 7 del Catastro de Rústica del municipio, y el coste de cada una de ellas.

El conjunto de documentación relacionada con la tramitación del proceso de elaboración y aprobación de los proyectos de obra, en los términos previstos en los artículos 37 y 38 del ROAS, incluye el acto de aprobación inicial y definitiva, el proyecto, las eventuales alegaciones presentadas durante el trámite de información pública y notificación individual, en su caso, a los titulares de derechos, así como otros actos administrativos de trámite.

El proyecto de obras debe contener, como mínimo, la memoria, un presupuesto, el pliego de prescripciones técnicas particulares donde se hace la descripción de las obras y se regula su ejecución, los planos (art. 24 ROAS), así como el resto de documentación adicional que proceda, tales como en su caso, la relación detallada y la valoración de los bienes que deban ocuparse y, en su caso expropiar, y la relación de sus titulares (art. 25.2.c) ROAS).

Por otra parte, el expediente incluirá el conjunto de documentación relacionada con la ejecución de la obra y la dirección de la obra, y que consiste en los documentos de carácter técnico y administrativos (actas de comprobación del replanteo, de inicio de obra, de recepción de obra, las certificaciones

Tanto el proyecto de obra como la ejecución puede ser realizada por los servicios técnicos del mismo ente local, o bien puede adjudicarse a un tercero mediante la realización de un contrato en los términos previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (en adelante LCSP), En este caso se requiere la tramitación previa del correspondiente expediente de contratación.

Situados en este contexto, y teniendo en cuenta el tipo de documentos que en principio constarían en estos expedientes, puede advertirse a priori que éstos pueden contener numerosa información personal que puede estar referida a los diferentes agentes que intervienen en la ejecución (el autor del proyecto, el responsable de la ejecución, el constructor, el director de obras, etc.. como de las personas propietarias o titulares de derechos afectados, o de cualquier persona que haya presentado alegaciones al proyecto de obras, en el trámite de información pública previsto en el artículo 37 y 38 del ROAS.

En atención al artículo 24.1 de la LTC, en principio no habría ningún problema para poder identificar a los empleados públicos que han intervenido por razón de su cargo en la tramitación de los expedientes solicitados. En este supuesto se incluirían, los datos identificativos (nombre y apellidos y cargo que ocupa) de cada uno de los agentes intervinientes: el autor del proyecto de obra, en caso de que éste haya sido elaborado por un facultativo que forme parte de los servicios técnicos del Ayuntamiento, cualquiera de los técnicos que han participado en la elaboración de los informes, así como el director de obra - si es personal del Ayuntamiento-, a quien corresponde la función de comprobación y vigilancia de la correcta realización de obra, y debe asumir ante la administración. También se incluirían los datos identificativos del resto de empleados públicos del Ayuntamiento que hayan intervenido en la tramitación administrativa de los expedientes en ejercicio de las funciones propias del cargo que desempeñan.

En cuanto al resto de información personal, que en principio no parece que deba incluir datos especialmente protegidos de los previstos por el artículo 23 de la LTC, debe realizarse la ponderación previa exigida en el artículo 24.2 LTC.

## V

En cuanto a la información personal sobre los diferentes agentes intervinientes en el proceso (proyectistas, constructores encargados de la ejecución, o el director de la obra en caso de que éste sea un facultativo externo contratado por el ayuntamiento), recordar que en materia de contratación administrativa, el artículo 13.1. de la LTC obliga a la Administración a publicar, entre otros “d) Los contratos suscritos, con indicación del objeto, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para contratar y la identidad del adjudicatario, la duración, el número de licitadores, los criterios de adjudicación, el cuadro comparativo de ofertas y las respectivas puntuaciones, así como los acuerdos e informes técnicos del proceso de contratación. Esta información debe estar actualizada y hacer referencia, como mínimo, a los últimos cinco años.”

La obligación de publicación abarca todos los contratos, incluidos los menores, y con independencia de que el adjudicatario sea una persona jurídica o física, y habilita el acceso de la ciudadanía a

del adjudicatario, el objeto del contrato y el importe de la licitación y adjudicación, incluyendo las modificaciones contractuales y las prórrogas de los contratos, entre otros datos.

Consecuentemente, no debe haber inconveniente en facilitar el acceso a la información sobre la identidad de cualquiera de las personas que hayan resultado adjudicatarias de los respectivos contratos, (proyectistas, constructores y/o directores de obra externos), así como las datos sobre el proyecto y la obra concreta contratada (objeto del contrato), el precio satisfecho por la prestación del servicio o la realización de la obra (precio de adjudicación), así como la información sobre las modificaciones o prórrogas concedidas.

La información que pueda constar en los expedientes de referencia sería en todo caso información vinculada con la actividad empresarial o profesional de los agentes intervinientes. En el caso de los constructores (empresarios individuales), no puede asegurarse que esta información referida en principio a la empresa, no acabe afectando al empresario ya su privacidad. Sin embargo, tampoco se puede concluir que el hecho de conocer quien ha elaborado uno o varios proyectos, quien ha construido una o varias obras por cuenta de la administración municipal, o quien es el facultativo encargado de la dirección de obra, deba ocasionar necesariamente un perjuicio desde el punto de vista de su privacidad.

La finalidad perseguida por el reclamante debe enmarcarse en la participación de la ciudadanía en el control de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas por parte de los responsables de la gestión pública, especialmente en aquellas actuaciones que tienen clara repercusión en el uso de los recursos públicos. Desde esta perspectiva, el acceso a la documentación técnica, administrativa y económica que pueda formar parte de un expediente de obras promovida por el ente local, puede ser relevante a efectos de poder comprobar eventuales irregularidades en la gestión pública en materia de obra pública.

El acceso de la ciudadanía a la identidad de los adjudicatarios está ya prevista en la legislación de transparencia y también está prevista la publicación del objeto del contrato, el precio de adjudicación, así como las posibles modificaciones o prórrogas contractuales. El acceso al resto de documentación técnica que hubiera sido elaborada y que conste en el expediente, no supondría una mayor injerencia en la privacidad de los afectados y en cambio es información que como hemos apuntado puede ser relevante a efectos de evaluar la gestión administrativa en el ámbito de los procesos de ejecución de obras de los entes locales; gestión que tiene una incidencia d

Es cierto que el reclamante solicita la información anonimizando, en su caso, los datos de las personas físicas afectadas, pero teniendo en cuenta la naturaleza de los datos, las previsiones de la legislación de transparencia en materia de contratación y la finalidad perseguida por ésta legislación, no resultaría justificado limitar el acceso a la identidad de estos adjudicatarios, responsables de la ejecución de las obras municipales objeto de reclamación, por lo que debe prevalecer en este caso, el derecho de acceso del reclamante.

Con todo, por aplicación del principio de minimización, habría que omitir previamente aquellos datos identificativos (como el NIF, teléfonos, direcciones electrónicas, o el domicilio de las personas afectadas), así como otros datos personales que, más allá de la identificación de estos agentes, puedan constar y sean innecesarias para alcanzar la finalidad de transparencia perseguida. En cuanto a la información que pueda constar sobre terceras personas que hubieran podido intervenir (por ejemplo, personas que pudieran haber presentado alegaciones durante el período



de información pública a la que debe someterse el proyecto de obras antes de su aprobación definitiva), teniendo en cuenta los términos en que se formula la solicitud no se aprecia la necesidad de sacrificar la privacidad de éstas personas.

Si el objetivo es el control de las actuaciones de los responsables municipales en la gestión de la obra pública, podría ser en todo caso relevante saber si se presentaron o no alegaciones, en qué sentido y cuál fue la respuesta de la Administración, pero esta información debería poder facilitarse sin necesidad de identificar a las personas afectadas. De las propias manifestaciones del reclamante al pedir el acceso no parece que sea necesaria la obtención de dicha información, y por tanto habría que omitir los datos identificativos de estas personas que puedan constar en la documentación solicitada.

Por último, en previsión del artículo 25.2.a) del ROAS, dentro de la documentación de estos expedientes podría constar “a) La relación detallada y la valoración de los bienes que deban ocuparse y, en su caso, expropiar y la relación de sus titulares.”

Respecto a estos titulares, debe tenerse en cuenta, que los 17 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (LEF), prevén que una vez aprobada la relación inicial de los bienes y derechos afectados, debe abrirse un plazo de información pública para que los titulares que resulten afectados puedan al -legar lo que consideren pertinente para subsanar los errores en la relación aprobada.

En concreto, la normativa prevé la publicación de la relación de bienes y derechos afectados por la expropiación a publicar mediante la inserción de anuncios en el boletín oficial de la provincia, en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia y en el tablón de anuncios correspondiente, en los que deben constar los datos registrales de las fincas afectadas, incluyendo la dirección, titular, cargas, situación de empleo, etc.

A efectos de transparencia y control de la actuación administrativa en materia de expropiaciones puede ser relevante no sólo saber qué fincas han resultado afectadas sino también la identidad de las personas que se habrían podido beneficiar de una eventual ejecución forzosa como consecuencia de las obras municipales realizadas. Teniendo esto en cuenta, y dado que ya está prevista la publicidad a través de los diarios oficiales de la identidad de estos titulares no parece que pueda estar justificado en este caso limitar el acceso del reclamante a dicha información.

Sin embargo, habría que omitir previamente, aquellos datos identificativos (como el NIF, teléfonos, direcciones electrónicas, o el domicilio de las personas afectadas), así como otros datos personales que, más allá de la identificación de estas personas, puedan constar y sean innecesarios para alcanzar la finalidad de transparencia perseguida.

## VI

En relación con la modificación puntual del plan general urbanístico del municipio, el reclamante solicita copia de los expedientes iniciados en el ámbito de los polígonos 6 y 7, durante el período que va del 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2018, así como el coste correspondiente, en caso de que se haya encargado a un arquitecto o técnico externo.

En cuanto a los procesos de planeamiento y gestión urbanísticos, la legislación urbanística regula de forma detallada el procedimiento de publicidad y de participación de la ciudadanía. Así, el artículo 8 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, establece que:

**“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, es necesario que, conjuntamente con el plan, se exponga un documento comprensivo de los siguientes extremos:

**Primero. Plano de deslinde de los ámbitos sujetos a suspensión de licencias y de tramitación de procedimientos, y concreción del plazo de suspensión y del alcance de las licencias y tramitaciones que se suspenden.**

**Segundo. Un resumen del alcance de sus determinaciones y, en caso de que se trate de la revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico, plano de identificación de los ámbitos en los que la ordenación propuesta altera la vigente y resumen de alcance de esta alteración.**

(...)”

Además, en materia de urbanismo, el derecho de acceso a la información tiene especial relevancia dado el reconocimiento de la acción pública (artículo 12 TRLU), a partir de la cual cualquier ciudadano o ciudadana puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanísticos, ejercicio que debe ajustarse a lo que establezca la legislación aplicable. Consecuentemente, la acción pública permite a cualquier persona impugnar los distintos instrumentos de ordenación, así como los actos de aplicación de los mismos y acceder a la información pública a tal efecto.

De acuerdo con el artículo 59 del TRLU los planes de ordenación urbanística municipal deben contener una memoria descriptiva y justificativa del plan, los estudios complementarios, los planos de información y de ordenación urbanística del territorio, las normas urbanísticas, el catálogo de bienes a proteger, la agenda y la evaluación económica y financiera de las actuaciones a desarrollar, la documentación medioambiental, el programa de actuación urbanística municipal, si procede, y la memoria social.

Asimismo, el artículo 73 del TRLU prevé que los órganos competentes pueden acordar “suspender la tramitación de planes urbanísticos derivados concretos y de proyectos de gestión urbanística y de urbanización, así como de suspender el otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, de edificación, reforma, rehabilitación o derribo de construcciones, de instalación o ampliación de actividades o usos concretos y de otras autorizaciones municipales conexas establecidas por la legislación sectorial.”

De acuerdo con la normativa citada, los expedientes para la modificación del planeamiento urbanístico contendrán, además de la documentación a que se refiere el artículo 59 y 8.5.a) del TRLU, la resultante de la tramitación administrativa correspondiente, entre ellos, la correspondiente a la información pública, preceptiva en la tramitación de procedimientos de planeamiento urbanístico. Además, podría incorporar, también, cuando la redacción del proyecto de revisión del planeamiento no se ha efectuado por los servicios técnicos del mismo ente local, la contratación externa de este servicio de acuerdo a la LCSP.

En este contexto, y teniendo en cuenta el tipo de documentos que en principio constarían en estos expedientes, se puede prever que éstos pueden contener numerosa información personal que puede estar referida tanto a los diferentes agentes que intervienen (los autores de la memoria descriptiva, de los planos, y demás documentación técnica que integra el expediente), como a las personas titulares de derechos afectados, o de cualquier persona que haya presentado alegaciones en el trámite de información pública correspondiente.

Como ya se ha expuesto en el fundamento de derecho cuarto de este informe, debe darse acceso a los datos personales de los empleados o cargos públicos intervinientes, que constan en la documentación que forma parte del expediente de modificación del planeamiento, así como de los responsables de la elaboración de la documentación técnica, cuando se hayan elaborado con medios propios del ayuntamiento, por aplicación del artículo 24.1 de la LTC, en tanto que se trata de datos meramente identificativos directamente relacionados con la organización, funcionamiento o actividad

Por aplicación del principio de minimización previsto en el artículo 5.1.c) del RGPD, estos datos deben limitarse a aquellos necesarios para su identificación (nombre, apellidos y cargo).

Por lo que respecta al resto de información personal, se reproducen los criterios que se recogen en los fundamentos de derecho cuarto y quinto de este informe de acuerdo con los que, más allá de los datos considerados especialmente protegidos del artículo 23 del LTC (que, en caso de existir debería limitarse el acceso) debe realizarse la ponderación previa exigida en el artículo 24.2 LTC, con el mismo resultado que se hace constar en los fundamentos mencionados.

En consecuencia, en cuanto a los datos identificativos de los responsables de la elaboración de la documentación técnica que integra el expediente, en caso de que haya sido objeto de contratación externa, y el coste de los mismos, de acuerdo con las obligaciones de publicidad activa en materia de contratación administrativa del artículo 13.1. de la LTC, no habría inconveniente en facilitar acceso a esa información.

Por último, en cuanto a la información que pueda constar sobre terceras personas que hubieran podido intervenir, (personas que pudieran haber presentado alegaciones durante el período de información pública), teniendo en cuenta los términos en que se formula la solicitud no se aprecia la necesidad de sacrificar la privacidad de estas personas.

Como ya se ha expuesto, si el objetivo es el control de las actuaciones de los responsables municipales en la tramitación del expediente de modificación del planeamiento, podría ser en todo caso relevante saber si se presentaron o no alegaciones, en qué sentido y cuál fue la respuesta de la Administración, pero esta información debería poder facilitarse sin necesidad de identificar a las personas afectadas. De las propias manifestaciones del reclamante al pedir el acceso no parece que sea necesaria la obtención de dicha información, y por tanto habría que omitir los datos identificativos de estas personas que puedan constar en la documentación solicitada.

## VI

**El acceso a las licencias y/o autorizaciones ambientales de actividades concedidas durante el período que va del 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2018, en relación a los polígonos 6 y 7 del catastro de Rústica del Municipio, a que hace referencia el punto 3 de la solicitud de acceso, ha sido objeto de análisis por esta Autoridad en el informe LAI 21/2019, cuyo contenido se transcribe a continuación:**

**“El acceso a las licencias y/o autorizaciones ambientales de actividades concedidas a que se refiere la solicitud se rige, como hemos visto, por el régimen de acceso previsto en LAIA, y supletoriamente por la legislación de transparencia.**

**El artículo 3 de LAIA reconoce a los ciudadanos el derecho a acceder a la información ambiental de que dispone, en este caso, el Ayuntamiento, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado.**

**Ahora bien, este derecho de acceso no es absoluto y puede limitarse por alguna de las excepciones previstas en el artículo 13 de la misma ley. En concreto, en lo que se refiere a los datos personales, el apartado 2 de este precepto prevé que las solicitudes de información ambiental puedan denegarse si la revelación solicitada puede afectar negativamente “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 quienes conciernen no haya consentido en su tratamiento o revelación.”**

**Con todo, el mismo precepto, exige en el apartado 4 que los motivos por los que se deniegue el acceso a la información ambiental se interpreten de forma restrictiva, de tal modo que se pondere en cada caso concreto el interés público dado su divulgación con el interés dado con su denegación (artículo 13.4).**

**Así, la denegación del acceso a la información ambiental por la concurrencia de una excepción no opera automáticamente, tal y como apunta la exposición de motivos de la Ley, “sino que la autoridad pública debe ponderar en cada caso los intereses públicos en presencia, y justificar la negativa a suministrar la información solicitada”, obligando a ésta a interpretarlos de forma restrictiva.**

**Teniendo en cuenta el carácter eminentemente técnico de la información que deberían contener las autorizaciones y licencias ambientales, de acuerdo con los artículos 29 y 49 de la Ley 20/2009, no parece que el acceso a los documentos solicitados pueda afectar a datos personales, más allá de las identificativas de las autoridades o cargos públicos responsables del otorgamiento o elaboración de los informes exigidos por la normativa, y de las personas físicas titulares de las autorizaciones o licencias concedidas.**

**La LPACA prevé en los artículos 20 y 41 la apertura de un período de información pública durante la tramitación de los expedientes de autorización licencia respectivamente, en el que debe hacerse constar el derecho de los ciudadanos a toda la información disponible sobre el procedimiento, con excepción de los datos de la solicitud y de la documentación que le acompañen amparadas por el régimen de confidencialidad. (20.5 y 41.2).**

A su vez, el artículo 30.2 de la misma ley, prevé la publicación en el DOGC de la parte dispositiva de las resoluciones por las que se otorgan o modifican las autorizaciones ambientales y exige su incorporación a la base de datos ambientales de actividades . En el apartado 3 de este mismo precepto se dispone que “el contenido íntegro de las autorizaciones ambientales es de acceso público, con las limitaciones establecidas sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente y otra normativa aplicable.

En el caso de las licencias, el artículo 50.2 obliga a dar publicidad a la resolución de los procedimientos de licencia ambiental, mediante su incorporación a una base de datos de licencias ambientales de actividades accesibles telemáticamente.

Dado el reconocimiento legal del interés público en obtención de información relacionada con las autorizaciones y licencias ambientales, no parece que pueda generar dudas el derecho del reclamante a obtener la información solicitada. El acceso a los documentos concretos, permitiría al reclamante comprobar qué autorizaciones o licencias de actividad se han concedido durante el período indicado, la fecha de otorgamiento, el tipo de actividad autorizado, la ubicación, la autoridad o cargo público responsable su otorgamiento, así como la adecuación de su contenido a los requisitos exigidos por la normativa ambiental.

Todo ello puede comprobarse, sin embargo, sin necesidad de sacrificar la privacidad de las personas físicas titulares de las autorizaciones o licencias. La información ambiental que contienen está directamente relacionada con el tipo de actividad productiva que se pretende realizar y no con la persona concreta que realiza. El reclamante manifiesta expresamente en la solicitud, e insiste posteriormente en la reclamación la voluntad de obtener la documentación, en su caso, anonimizando los datos de las personas físicas afectadas. Por tanto, no parece que interese para la finalidad del acceso disponer de la identidad de los titulares y/o solicitantes de las licencias si éstos son personas físicas.

Así pues, y al margen de las consideraciones generales que se han hecho sobre la posibilidad de acceder a la identificación de los titulares de las autorizaciones y/o licencias ambientales, teniendo en cuenta las previsiones del artículo 13 apartados 2.f) y 4 de la LAIA, y el principio de minimización de los datos, puede omitirse con carácter previo al acceso a los datos identificativos de las personas físicas titulares de las autorizaciones y licencias ambientales re

## VII

El acceso a la copia de todos los acuerdos y/o decretos de concesión de licencias de primera ocupación, de los polígonos 6 y 7 del catastro de Rústica del Municipio, en el período que va del 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2018, a que se refiere el punto 4 de la solicitud, ha sido objeto de análisis por esta Autoridad en el informe IAI 21/2019, con el contenido que transcribe a continuación:

“En cuanto al acceso a la información relacionada con las licencias de obras y de primer empleo, el reclamante solicita que se le facilite copia de todos los acuerdos y/o decretos de otorgamiento, así como los informes previos que justifiquen la resolución y los informes posteriores

de comprobación del cumplimiento de las condiciones establecidas en las respectivas licencias de obras.

De acuerdo con el artículo 20 y s. del LTC, el derecho de acceso a la información pública (artículo 18 LTC) puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. Concretamente en cuanto a la información que contiene datos de carácter personal, es necesario valorar, si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública que invoca la persona licitante.

Aunque se desconoce el contenido de los documentos concretos a los que se pretende acceder, es previsible que en ellos puedan constar, además de los datos identificativos de los empleados o cargos públicos responsables de la tramitación de las respectivas licencias, los datos personales de los arquitectos responsables de los proyectos, así como los datos personales de los solicitantes y/o titulares de las licencias respectivas.

Por lo que respecta a los datos meramente identificativos de los empleados públicos o cargos intervinientes en ejercicio de sus funciones en la tramitación de las respectivas licencias, y de acuerdo con el artículo 24.1 de la ley 19/2014, "1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya de prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos".

Este precepto incluiría en este caso, los datos identificativos (nombre, apellidos y cargo) de los empleados o cargos públicos identificados en las resoluciones de los expedientes de licencia, así como los responsables de la elaboración de los informes técnicos, económicos o jurídicos previos al otorgamiento de la licencia, y posteriores de comprobación del cumplimiento de los requisitos de la licencias.

Se pide específicamente la identificación de la autoridad y/o personal al servicio de la corporación responsable de realizar esta tarea de control posterior, y en la medida en que es información relacionada con la organización y el funcionamiento de la administración, debería ser facilitada al reclamante, en atención al artículo 24.1 LTC.

Todo ello sin perjuicio de que pueda concurrir alguna circunstancia especial que requiera la protección de la persona afectada.

En cuanto al resto de información personal, y dada la naturaleza de los expedientes que se piden no parece que pueda haber datos especialmente protegidos en los términos previstos en el artículo 23 LTC, esto es, relativas a la ideología, a la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, o en la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor. En caso de que exista información de este tipo ya falta de consentimiento expreso del titular habría que limitar su acceso.

Más allá de los datos especialmente protegidos a que se refiere el artículo 23 de la LTC, y de acuerdo con el artículo 24.2 LTC, procede realizar una ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho a la protección de datos de las personas afectadas:

“Si se trata de otra información que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23 (datos especialmente protegidos), se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

- a) El tiempo transcurrido.
- b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.
- c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.
- d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.”

En materia de urbanismo, el derecho de acceso a la información tiene especial relevancia dado el reconocimiento de la acción pública (artículo 12 del Texto refundido de la Ley de urbanismo aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, TRLU), a partir de la cual cualquier ciudadano o ciudadana puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanísticos, ejercicio que debe ajustarse a lo que establezca la legislación aplicable. Consecuentemente, la acción pública permite a cualquier persona impugnar los distintos instrumentos de ordenación, así como los a

Las licencias urbanísticas deben otorgarse de acuerdo con lo que establecen el TRLU, el planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales (art. 188 1. TRLU).

A su vez, el artículo 3.2 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, que regula el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña (ROAS) dispone que “la actividad de intervención de los entes locales debe ajustarse a los principios de legalidad, igualdad, proporcionalidad y congruencia con los motivos y los fines que justifican la potestad para intervenir, el respeto a la libertad individual y la menor onerosidad para los ciudadanos.”

El artículo 84.1 del 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 los hubiere, en el boletín informativo municipal.

En este contexto ya efectos de control de la legalidad urbanística los ciudadanos deben poder acceder al contenido de las licencias, a los respectivos informes de carácter técnico y jurídico que exige el artículo (188.3 TRLUC), que justificarían la resolución, y en su caso, en los informes de comprobación posterior de ajuste de las obras a los términos contenidos en las respectivas licencias. Todo ello permitiría al reclamante saber cuáles han sido las actuaciones de intervención y control llevadas a cabo por un Ayuntamiento a la hora de proceder a autorizar una actuación en este ámbito, y los elementos técnicos y jurídicos que las justifican.

El interés público en el control de la legalidad urbanística, podría justificar, sin duda, el acceso a la identidad de las personas solicitantes y/o titulares de las licencias, o de los arquitectos responsables de la elaboración de los proyectos técnicos de las obras, que puedan constar en la documentación solicitada.

En este caso, la finalidad del acceso es, según indica el reclamante, conocer los motivos que justifican la construcción de varias rotondas en la carretera N-340 a su paso por (...), y saber quién puede salir finalmente perjudicado y/o beneficiado con la construcción de estas rotondas. Al mismo tiempo, pide la información, si es necesario, anonimizando los datos personales de las personas físicas afectadas.

En el escrito de reclamación considera que en rigor el acceso no debería afectar a derechos o intereses de terceros, insistiendo en que ya se solicitó la documentación, en su caso, anonimizando los datos de las personas físicas afectadas.

El principio de minimización de los datos (artículo 5.1 c) RGPD) exige que los datos sometidos a tratamiento sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con las finalidades para las que son tratadas. En este caso, no parece que el solicitante esté interesado para la finalidad del acceso al disponer de la identidad de los titulares y/o solicitantes de las licencias si éstos son personas físicas.

Así pues, al margen de las consideraciones generales que se han hecho sobre la posibilidad de acceder a la identificación de los titulares de las licencias de obras o de primer empleo, en este caso, a la vista de los términos en que se realiza la solicitud, puede omitirse con carácter previo al acceso, los datos que sean innecesarios para alcanzar la finalidad perseguida, como el nombre y apellidos, de las personas solicitantes y/o titulares de las licencias o cualquier otro dato que pueda constar en la documentación solicitada y que sea irrelevante a efectos de satisfacer el derecho de acceso del reclamante.

Advertir que el hecho de que se omitan estos datos, no significa que la información referida a estas personas se haya anonimizado. La anonimización requeriría la eliminación de toda la información que pueda permitir la identificación de la persona o personas afectadas, teniendo en cuenta no sólo la información que conste en el documento que se entregue sino los datos que pueden obtenerse por otras vías, valorando si existe o no un riesgo real de reidentificar a las personas afectadas sin hacer esfuerzos desproporcionados.

En el caso que nos ocupa, es posible que el reclamante pueda conocer por sí mismo o a través de los vecinos quienes son los titulares de las edificaciones a las que se les han concedido las respectivas licencias, pero en cualquier caso, la eliminación del nombre y apellidos u otros datos identificativos que puedan constar, sería más respetuoso con el principio de minimización de los datos.

## CONCLUSIÓN

La normativa de protección de datos no impediría el acceso a la información que no contiene datos personales.

En cuanto a la información que pueda contener datos personales, la normativa de protección de datos no impediría el acceso a los datos meramente identificativos de los cargos o empleados públicos que en ejercicio de sus funciones puedan constar en la diferente documentación solicitada.



**Tampoco impediría el acceso a información sobre los profesionales que hayan podido ser contratados para la ejecución de las obras municipales así como la relacionada con los profesionales encargados de elaborar la documentación técnica que integra los expedientes, ni a la referida a las personas titulares de bienes o derechos expropiados. Todo ello, sin perjuicio, de omitir de los documentos a los que se dé acceso, los datos personales (DNI, direcciones, teléfonos u otros) que no sean necesarios para el cumplimiento de la finalidad pretendida.**

**Por el contrario, y dado que en la misma solicitud se admite la posibilidad de obtener los datos anonimizados, el principio de minimización justificaría omitir los datos identificativos de las personas físicas titulares de las licencias urbanísticas y ambientales que puedan constar en la documentación reclamada.**

**La normativa de protección de datos no permitiría el acceso a los datos personales de terceras personas que hubieran podido intervenir durante los períodos de información pública de los correspondientes procedimientos administrativos.**

**Barcelona, 4 de junio de 2019**

Traducción Automática