

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra un ajuntament per la denegació d'accés a un expedient d'obres així com el projecte i els seus annexos

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 presentada contra un ajuntament per la denegació d'accés a un expedient d'obres així com el projecte i els seus annexos.

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, informo del següent:

Antecedents

1. En data 17 de gener de 2021, una advocada presenta una sol·licitud a un ajuntament actuant en representació d'un membre de la comunitat de propietaris d'un edifici i manifesta que el seu representat, que viu en un pis situat a sobre d'un local en el qual s'estan realitzant unes obres, té un interès legítim i sol·licita accedir, d'acord amb l'article 53.1.a) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions Públiques, *“a conèixer l'estat de tramitació de tots aquells procediments que tinguin per objecte obtenir d'aquest Ajuntament qualsevol tipus de llicència, permís o autorització per tal d'executar obres o realitzar activitats en l'esmentat local, obtenint còpies de tots els documents contingut en ells. En especial, és d'interès d'aquesta part el projecte d'obra i els seus corresponents annexos.”*

En el mateix escrit s'identifica l'emplaçament, el nom de l'activitat que es vol dur a terme, el codi de la comunicació d'obres, el nom del titular de l'activitat i el nom del tècnic responsable del projecte.

2. En data 26 de febrer de 2021 el cap del Servei Jurídic de l'Àrea d'Urbanisme i Sostenibilitat de l'ajuntament reclamat, comunica a l'advocada la denegació d'accés del seu representat a la informació sol·licitada, en els termes següents:

“En resposta a la vostra sol·licitud, us comuniquem que no us podem facilitar la fotocòpia sol·licitada per un tema de protecció de dades i de propietat intel·lectual, del que sí que us informem és que el 21 de maig de 2020, l'entitat TAO YUKI PROJECTS SL va presentar la comunicació prèvia d'obres d'adequació de local(...), per a la construcció d'una rampa i per a la millora a l'interior d'un local (execució d'envans), situat(...), per a l'elaboració i venda de menjar per emportar, la qual es va assabentar favorablement el 15 de setembre de 2020.”

3. En data 12 de març de 2021, el membre de la comunitat de propietaris, presenta reclamació davant la GAIP contra l'ajuntament en la qual manifesta:

“Se ha solicitado la entrega de un expediente de obra y sus anexos, referente a unas obras que se realizan en el local de los bajos de esta dirección y que afectan a elementos comunes del edificio. Por lo que la Comunidad de Propietarios creemos tener derecho a saber donde y como se realizan estas obras, para poder tomar las decisiones mas oportunas.

Se deniega la entrega argumentando la protección de datos y propiedad intelectual, sin embargo creemos tener derecho, por lo menos, al acceso a las partes técnicas del proyecto, memoria técnica, planos, croquis y demás aspectos técnicos que nos puedan aportar la información suficiente para poder tomar las decisiones más adecuadas, puesto que estas obras afectan a partes comunes y estructurales del edificio, y por tanto deben contar con el VºBº de la Comunidad.”

4. En data 15 de març de 2021 la GAIP sol·licita a l'ajuntament reclamat que emeti un informe sobre la reclamació presentada, identifiqui a les terceres persones afectades per l'accés i li remeti l'expedient complert a què fa referència. En el moment d'elaborar aquest informe es desconeix si l'ajuntament ha donat resposta a aquest requeriment.
5. En data 8 d'abril de 2021 la GAIP adreça la sol·licitud d'informe a aquesta Autoritat d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

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 de 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, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel

qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada, com ara les limitacions derivades del dret de propietat intel·lectual, al qual també es refereix la resposta donada per l'Ajuntament.

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 personals.

II

El Reglament 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.

En el cas que ens ocupa l'ajuntament manifesta que la comunicació prèvia d'obres d'adequació de local objecte de la reclamació la va presentar una persona jurídica.

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'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació a l'interessat (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimitat del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de què concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, els apartats c) i e) de l'article 6.1 de l'RGPD disposen respectivament, que el tractament serà lícit si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*, o si *“es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”*.

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 la 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 les bases jurídiques de l'article 6.1.c) i 6.1.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 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, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC en endavant) té per objecte, entre d'altres, *“regular i garantir el dret d'accés de les persones a la informació i la documentació públiques”* (art 1.1.b).

En concret, l'article 18 de l'LTC 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”*.

La informació objecte de la reclamació presentada és *“informació pública”* als efectes de l'LTC, i resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa. Aquest dret, però, no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis.

En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte les limitacions i criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

III

La present reclamació té per objecte accedir a l'expedient del procediment de comunicació prèvia d'obres de reforma o adequació d'un local ubicat en els baixos d'un edifici en el qual el reclamant és membre de la comunitat de propietaris.

Es pot preveure que aquesta tipologia d'expedients continguin les dades personals dels empleats municipals encarregats de la seva tramitació, del titular de la sol·licitud i, en el seu cas, del tècnic competent responsable del projecte.

Es pot descartar, d'entrada, que els documents de l'expedient incloguin informació mereixedora d'especial protecció en els termes previstos en l'article 23 LTC.

Pel que fa a la informació sobre el empleats o càrrecs públics que pugui constar en l'expedient, l'article 24.1 de la Llei 19/2014 disposa que *"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"*.

En aquest supòsit s'inclourien les dades identificatives (nom i cognoms i càrrec) dels empleats o càrrecs públics que han intervingut en exercici de les seves funcions en el procediment del comunicat d'obres i en les activitats de control posterior.

L'article 70.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, especifica que a afectes del que preveu l'article 24.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, *"són dades personals merament identificatives les consistents en el nom i cognoms, el càrrec o lloc ocupat, cos i escala, les funcions desenvolupades i el telèfon i les adreces, postal i electrònica, de contacte professional, referides al personal al servei de les administracions públiques, alts càrrecs i personal directiu del sector públic de les administracions públiques"*.

Per tant, facilitar l'accés de la persona reclamant a les dades merament identificatives dels empleats públics que, en exercici de llurs funcions, hagin participat en l'expedient reclamat, en els termes indicats, en principi no seria contrari al dret a la protecció de dades personals.

IV

Pel que fa a l'accés a la resta de dades personals que pugui incloure l'expedient l'article 24.2 LTC estableix:

"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.”*

Escau fer, per tant, una ponderació entre els danys que es podrien causar en el dret a la protecció de dades dels titulars que consten en la informació sol·licitada en el cas que es doni accés, i els beneficis que per a l'interès públic es poden derivar de donar accés a aquesta informació a la persona reclamant.

En aquest supòsit cal incloure tant la informació relacionada amb la persona titular del permís d'obres com la que està relacionada amb el tècnic responsable del projecte. Ambdós tipus d'informació, requereixen, per la seva naturalesa, una valoració diferent.

Un primer element a tenir en compte a l'hora de fer la ponderació que requereix l'article 24.2 LTC és la finalitat per la qual es pretén accedir a la informació.

D'entrada, ens trobem davant d'una matèria, l'urbanisme, en la qual l'ordenament jurídic reconeix l'acció pública. Així d'acord amb l'article 12 del Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU), aprovat pel Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, estableix el següent:

“1. Qualsevol ciutadà o ciutadana, en exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme, 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

2. L'acció pública a què es refereix l'apartat 1, si és motivada per l'execució d'obres que es considerin il·legals, es pot exercir mentre se'n perllongui l'execució i, posteriorment, fins al venciment dels terminis de prescripció determinats pels articles 207 i 227, sens perjudici del que estableix l'article 210.”

En definitiva, l'acció pública precisa el coneixement dels diferents instruments de control, i en aquest sentit, qualsevol ciutadà ha de poder conèixer, a efectes de control de la legalitat urbanística quines han estat les actuacions d'intervenció i control dutes a terme per un Ajuntament a l'hora d'autoritzar o com en el cas que ens ocupa, permetre la realització d'unes obres.

L'accés a la consulta d'aquests expedients, s'ha de limitar, no obstant, a les dades o informació relacionada amb el compliment de la normativa urbanística en que es fonamenta l'acció pública.

En el cas que ens ocupa, la finalitat de l'accés pot incloure també aquesta finalitat general de control de la legalitat urbanística que la legislació urbanística legitima per a qualsevol ciutadà, però més enllà d'això, segons indica el reclamant, la finalitat de l'accés és poder conèixer l'abast de les obres atès que afecten, segons fa constar en la seva reclamació, a parts comunes de l'edifici. Certament, si qualsevol ciutadà ha de poder accedir a la informació relativa a les activitats d'intervenció de la legalitat urbanística, amb major motiu un membre de la comunitat de propietaris, que a més és el veí que ocupa el pis situat a sobre del local on es realitzen les obres, ha de poder accedir a la documentació que consta en l'expedient, atès que es podria veure directament afectats per un possible incompliment de la legalitats urbanística. I això amb

independència que s'afectin o no zones comunes, atès que no totes les obres realitzades sembla que afectin les zones comunes.

Això, permetria al reclamant saber quines han estat les actuacions d'intervenció i control dutes a terme per l'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, l'accés a la identitat de la persona titular de les obres i amb més motius ho justificaria el seu interès com a veí i membre de la comunitat de propietaris.

En aquest sentit, i en relació amb l'anàlisi del possible perjudici que pogués suposar per a la seva privacitat l'accés a les seves dades identificatives cal tenir en consideració que la informació sobre el titular de les obres ja era coneguda pel reclamant, com es desprèn del contingut de la sol·licitud.

Per altra banda, pel que fa a l'accés al projecte tècnic hi ha dos aspectes que cal tenir en compte.

En primer lloc, és evident que per a la finalitat esmentada el reclamant necessita conèixer si s'ha presentat un projecte, els elements essencials del seu contingut i també si la documentació presentada està signada per un tècnic competent.

Pel que fa al contingut del projecte, i sens perjudici de les limitacions que puguin ser escaients des del punt de vista del dret de propietat intel·lectual, el projecte és l'instrument tècnic que proporciona la informació necessària per tal de comprovar si l'actuació concreta s'ajusta o no a la legalitat urbanística. I atès que és aquesta i no altra la finalitat de l'accés, caldria facilitar aquesta documentació amb un nivell de detall que permeti verificar el compliment de la normativa urbanística. No obstant això cal evitar l'accés a aquelles parts del projecte que puguin oferir informació personal no rellevant per a aquesta finalitat.

Així, d'entrada, un projecte pot oferir informació sobre la persona que l'ha encarregat (capacitat econòmica, aficions, estils de vida, aspectes que puguin afectar la seguretat de les persones, o en determinats casos, fins i tot, dades de categories especials, com ara dades de salut). Per això amb caràcter general no sembla proporcionat facilitar determinades parts del projecte que poden aportar aquests tipus d'informació i que no són rellevants des del punt de vista urbanístic. Així, per exemple podria no ser rellevant el lliurament del pressupost, el detall de materials, aspectes vinculats a l'interiorisme, etc.

Ara bé, cal tenir en compte que en el cas que ens ocupa no es tracta d'un projecte d'un espai destinat al desenvolupament de la vida privada de les persones, sinó d'un local per a l'elaboració i venda de menjar per emportar, per la qual cosa l'afecció per a la vida de la vida privada de les persones seria molt menor.

A més, en relació amb el tipus d'activitat que, segons indica l'ajuntament en la seva resposta a la sol·licitud d'accés, es vol desenvolupar en el local (elaboració i venda de menjar per emportar), cal tenir en compte el fet que l'activitat estigui sotmesa a intervenció d'acord amb la normativa mediambiental.

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), que 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 (article 3 LAIA). En la mesura que qualsevol ciutadà pot accedir a la informació mediambiental (que inclouria la relativa a la legalització urbanística de l'activitat) amb més motiu en el cas que ens ocupa caldria reconèixer aquest dret al reclamant que com a veí directe del local on es pretén realitzar l'activitat es pot veure afectat per la mateixa.

En segon lloc, i pel que fa a les dades del tècnic autor del projecte, en línia amb el criteri adoptat per aquesta Autoritat amb anterioritat (entre d'altres en els informes IAI 30/2016 i IAI 5/2017), tot i que l'actuació professional del tècnic es produeix dins l'àmbit de la seva esfera professional privada, des del moment en que aquesta passa necessàriament pel control i intervenció de l'administració competent per atorgar la llicència urbanística, o en el cas que ens ocupa per supervisar la comunicació prèvia, aquella actuació professional transcendeix de l'àmbit exclusivament privat, i a partir d'aquí no és pot obviar que el fet de poder conèixer qui és el tècnic responsable del projecte d'obra és necessari per a la tramitació de la corresponent comunicació prèvia davant de l'Ajuntament té transcendència pública.

A aquest fet cal afegir que si bé no es pot descartar que la revelació de les dades identificatives del tècnic responsable pugui tenir conseqüències per a ell (per exemple, en la mesura que el fet de conèixer que és el responsable del projecte pugui condicionar futures contractacions) tampoc es pot concloure que aquestes hagin de ser necessàriament negatives.

Per altra banda, no pot considerar-se que les seves dades identificatives hagin de requerir una protecció o confidencialitat específica, especialment si es té en consideració que es tracta d'una informació que els corresponents col·legis professionals ja han de fer pública.

A més, la identitat del tècnic responsable és una informació que ja era coneguda pel reclamant com es desprèn del contingut de la sol·licitud d'informació efectuada a l'Ajuntament.

Això fa que, efectuat el test del dany, no es pot concloure que facilitar aquesta informació ocasioni necessàriament un perjudici addicional que justifiqui denegar l'accés. Per aquest motiu la ponderació de drets seria, en aquest cas, favorable a l'accés.

Conclusions

La normativa de protecció de dades no impediria l'accés del reclamant a l'expedient del procediment de comunicació prèvia d'obres de reforma o adequació d'un local.

Barcelona, 20 d'abril de 2021