

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 les actes d'inspecció de caràcter urbanístic fetes per Policia Local i pels Serveis Tècnics Municipals entre l'1 d'abril de 2021 i l'11 de juny de 2021.

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 les actes d'inspecció de caràcter urbanístic fetes per Policia Local i pels Serveis Tècnics Municipals entre l'1 d'abril de 2021 i l'11 de juny de 2021.

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 11 de juny de 2021, un ciutadà sol·licita l'Ajuntament la informació, *“prèviament anonimitzada si cal pel que fa a les dades especialment protegides de les persones físiques”*, relativa a:

“1-Llista de les actes o butlletins d'inspecció de caràcter urbanístic fetes per la POLICIA LOCAL (...) entre l'1 d'abril de 2021 i l'11 de juny de de 2021 per comprovar que les obres menors objecte de llicència municipal o bé de comunicació en sols classificats com a Sol No Urbanitzable (SNU), Sol Urbanitzable No Delimitat (SUND) i Sol Urbanitzable No Programat (SUNP) realitzades durant el període esmentat, s'han ajustat (o no) a la llicència municipal d'obres concedida o a la comunicació efectuada a l'Ajuntament per l'interessat, indicant en cada cas les següents dades:

- a) El tipus d'actuació que l'inspector ha comprovat “in situ” que s'hi ha realitzat realment (enderroc, construcció de nova planta, obres de reparació i, en aquest cas quines, etc.*
- b) Localització de l'obra per mitjà de les coordenades Geogràfiques ETRS89 (longitud-latitud) de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya.*
- c) Data o referència de la llicència o bé de presentació de la comunicació per l'interessat.*

2-Llista de les actes o informes d'inspecció emeses pels SERVEIS TÈCNICS MUNICIPALS entre l'1 d'abril de 2021 i l'1 de juny de 2021, per a comprovar que les obres menors objecte de llicència municipal o bé comunicació en sols classificats com a Sol No Urbanitzable (SNU), Sol Urbanitzable No Delimitat (SUND) i Sol Urbanitzable No Programat (SUNP) realitzades durant el període esmentat, s'han ajustat (o no) a la llicència municipal d'obres concedida o a la comunicació efectuada a l'Ajuntament per l'interessat, indicant en cada cas les següents dades:

- a) El tipus d'actuació que l'inspector ha comprovat “in situ” que s'hi ha realitzat realment (enderroc, construcció de nova planta, obres de reparació i, en aquest cas quines, etc.*

- b) *Localització de l'obra per mitjà de les coordenades Geogràfiques ETRS89 (longitud-latitud) de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya.*
- c) *Data o referència de la llicència o bé de presentació de la comunicació per l'interessat.*

3-Identificació de quina autoritat municipal, comandament de la Policia Local o personal dels Serveis Tècnics municipals està encarregat i per tant és responsable de decidir quines de les obres menors que es realitzen en SNU, SUND, i SUNP han de ser objecte d'inspecció (i quines no, en el seu cas) per tal de comprovar que realment s'ajusten a la llicència municipal concedida o a la comunicació efectuada a l'Ajuntament per l'interessat.

2. En data 29 de juliol de 2021, l'Ajuntament acorda l'estimació parcial de la sol·licitud d'accés a la informació i facilita al reclamant la informació sol·licitada relativa als responsables municipals per decidir quines de les obres menors que es realitzen han de ser inspeccionades. Per contra, l'ajuntament li denega l'accés a les llistes de les actes o butlletins d'inspecció fonamentant aquesta denegació en la protecció de dades personals.
3. En data 3 de setembre de 2021 el sol·licitant presenta un reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament per la denegació parcial de l'accés a la informació.
4. En data 10 de setembre de 2021 la GAIP sol·licita a l'Ajuntament 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.
5. En data 21 de d'octubre 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 demanar 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.

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

La informació objecte de la reclamació són dues llistes que recullen informació sobre les actes o els butlletins d'inspecció de caràcter urbanístic efectuades per la policia local, en una i, pels serveis tècnics municipals, en l'altra, per comprovar que les obres menors objecte de llicència municipal o bé de comunicació en sols classificats com a Sol No Urbanitzable (SNU), Sol Urbanitzable No Delimitat (SUND) i Sol Urbanitzable No Programat (SUNP) realitzades entre l'1 d'abril de 2021 i l'11 de juny de de 2021 s'han ajustat (o no) a la llicència municipal d'obres concedida o a la comunicació efectuada a l'Ajuntament per l'interessat.

El reclamant sol·licita que aquestes llistes incloguin: el tipus d'actuació que l'inspector va comprovar que s'havia realitzat realment (enderroc, construcció de nova planta, obres de reparació i, en aquest cas quines, etc.), la localització de l'obra per mitjà de les coordenades Geogràfiques l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya i, finalment, la data o referència de la llicència o bé de presentació de la comunicació per l'interessat.

En principi no sembla que la petició requereixi la identificació dels titulars dels immobles afectats per les inspeccions o informes, ara bé, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, la normativa de protecció de dades, s'aplica als tractaments que es duiguin a terme sobre qualsevol informació *“sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”*.

Tal com disposa el considerant 26 de l'RGPD, *“Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos.”*

El detall de la informació sol·licitada relativa a l'emplaçament concret de les obres on s'han fet les inspeccions mitjançant les seves coordenades geogràfiques és una dada de localització. Aquesta dada juntament amb la data de presentació de les llicències o comunicacions o la referència d'aquests, és informació que permetria conèixer, sense esforços desproporcionats, qui són els titulars dels immobles afectats per les inspeccions o informes, a partir de la informació que consta al registre de la propietat o altres fonts d'informació tenint en compte, especialment, que es tracta d'informació sobre un municipi petit i relativa a un curt període de temps.

En aquest punt escau recordar que queden excloses de l'àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades les dades de les persones jurídiques tal 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 del punt de vista de la normativa de protecció de dades en facilitar a l'interessat la informació referida a les inspeccions que afectin persones jurídiques. En canvi la normativa de protecció de dades serà d'aplicació a la informació sol·licitada que permet identificar a les persones físiques titulars dels immobles inspeccionats.

D'acord amb l'article 4.2 de l'RGPD *“la consulta, la utilització, la comunicació per transmissió, difusió o qualsevol altra forma d'habilitació d'accés, acarament o interconnexió, limitació, supressió o destrucció”* són tractaments de dades personals sotmesos als principis i garanties de l'RGPD.

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 legitimació 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 regulació i garantia de l'accés públic a documents oficials en poder de les autoritats públiques o organismes públics es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix a les persones el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal *“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”* (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

Les llistes que recullen informació sobre les actes o els butlletins d'inspecció de la policia local i els serveis tècnics municipals, que són objecte de la reclamació, és informació pública d'acord amb l'article 2.b) de l'LTC, sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC) que conté dades personals.

El dret d'accés a la informació pública no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.

III

L'article 23 de l'LTC estableix que *“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraaccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud*

Les actes o els butlletins d'inspecció de caràcter urbanístic, efectuades per la policia local i pels serveis tècnics municipals, per comprovar si les obres menors objecte de llicència municipal o bé de comunicació en el municipi en un període determinat s'han ajustat (o no) a la llicència municipal o a la comunicació efectuades, contenen informació relacionada amb la potestat d'inspecció que tenen els ens locals en relació amb les competències sobre urbanisme.

En matèria d'urbanisme, d'acord amb els articles 199 a 201 del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme (en endavant TRLU), la vulneració de la normativa urbanística ha de donar lloc, preceptivament, a la incoació d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística, amb independència que posteriorment (o paral·lelament)

l'ajuntament incoï el corresponent expedient per sancionar administrativament la conducta infractora.

D'acord amb l'article 199 del TRLU;

"1. Totes les accions o les omissions que presumptament comportin vulneració de les determinacions contingudes en aquesta Llei, en el planejament urbanístic o en les ordenances urbanístiques municipals, subjectes a sanció de conformitat amb el que estableixen aquesta Llei i el reglament que la desplegui, han de donar lloc a les actuacions administratives necessàries per aclarir els fets i, subseqüentment, o bé directament, si no es requereix informació prèvia, a la incoació d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística.

2. La potestat de protecció de la legalitat urbanística és d'exercici preceptiu. L'exercici d'aquesta potestat dóna lloc a la instrucció i la resolució d'un procediment o de més d'un que tenen per objecte, conjuntament o separadament, l'adopció de les mesures següents:

a) *La restauració de la realitat física alterada i de l'ordre jurídic vulnerat.*

b) *La imposició de sancions.*

c) *La determinació dels danys i els perjudicis causats."*

Com ha posat de manifest aquesta Autoritat amb anterioritat, els procediments de restauració de la legalitat no són procediments de naturalesa sancionadora. Així, d'acord amb reiterada jurisprudència, davant d'una vulneració de la legalitat urbanística cal distingir entre la potestat per sancionar si està tipificada com infracció urbanística (com exigeix l'article 25.1 CE), i la potestat administrativa per restaurar l'ordenament jurídic conculcat, mitjançant l'adopció de les mesures necessàries per al restabliment de l'ordre urbanístic infringit que no tenen la naturalesa o el caràcter de sanció.

A més en matèria urbanística cal tenir en consideració l'acció pública que reconeix l'article 12 del TRLU que estableix:

Article 12. Acció pública

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.*

Per tant, les actuacions prèvies d'aquests procediments de restauració de la legalitat urbanística com podrien ser les actes d'inspecció que els sustenten, en la mesura que no constitueixen informació relacionada amb un expedient sancionador no es veurien sotmeses a la limitació prevista a l'article 23 de LTC .

Així, en el cas que ens ocupa, les actes o els butlletins d'inspecció de caràcter urbanístic efectuades per la policia local o pels serveis tècnics municipals dels quals s'hagi derivat un expedient de restauració de la legalitat urbanística no estarien sotmeses al límit establert per l'article 23 de l'LTC, atès que fins i tot si es detecten irregularitats no es poden considerar associats necessàriament a un procediment de naturalesa sancionadora.

IV

L'accés a la informació pública que contingui dades personals no afectades pel límit de l'article 23 ha de tenir en consideració les previsions de l'article 24 de l'LTC, el qual disposa el següent:

"(...)

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, 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.

3. Les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a dades personals del sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb la regulació del dret d'accés que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal."

Per tant, la sol·licitud d'accés a informació que contingui dades personals s'ha de sotmetre a una ponderació d'acord amb la previsió de l'article 24.2 de l'LTC. Aquesta ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret de les persones afectades ha de tenir en compte les circumstàncies que afecten cada cas i, en concret, els diferents elements que enumera el citat article (finalitat de l'accés, el fet que pugui afectar la seguretat de les persones, etc.).

En matèria d'urbanisme, com s'ha exposat, el dret d'accés a la informació té especial rellevància atès el reconeixement de l'acció pública (article 12 TRLU), a partir de la qual qualsevol ciutadà o ciutadana pot exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació i del planejament urbanístic, exercici que s'ha d'ajustar al que estableixi la legislació aplicable. Conseqüentment, l'acció pública permet a qualsevol persona impugnar els diferents instruments d'ordenació, així com els actes d'aplicació dels mateixos.

Les llicències urbanístiques s'han d'atorgar d'acord amb el que estableixen el TRLU, el planejament urbanístic i les ordenances municipals (art. 188 1. TRLU).

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

En aquest context, l'interès públic en el control de la legalitat urbanística, podria justificar l'accés a la informació sol·licitada, inclosa la possible identitat de les persones titulars dels immobles afectats per les inspeccions o informes. No es pot obviar, per altra banda, que l'article 84.1 del ROAS ja preveu que es doni certa publicitat als acords o les resolucions d'atorgament de les llicències, en disposar que aquests siguin publicats en la forma prevista a la llei i a les ordenances de la corporació, i exigint, en tot cas, la seva inserció en el tauler d'anuncis i la publicació, quan n'hi hagi, al butlletí informatiu municipal.

Sens perjudici de la previsió de l'article 18.2 de l'LTC, segons el qual l'exercici del dret d'accés a la informació pública no es condiona al fet que concorri un interès personal, així com no resta subjecte a la motivació o invocació de cap norma, a partir del que exposa la persona reclamant es dedueix que la finalitat d'accés a la informació relativa a les inspeccions efectuades per la policia municipal i els serveis tècnics municipals seria comprovar si aquestes s'ajusten a la normativa urbanística i a la llicència concedida o al projecte d'obres objecte de la comunicació.

És evident que atorgar l'accés a aquesta informació a la persona reclamant comporta revelar informació personal que pot afectar diferents esferes personals dels afectats, principalment l'esfera patrimonial, i la social pel que fa a l'habitatge, però també és clar que en la mesura que la finalitat de la normativa d'urbanisme és que la ciutadania pugui verificar el compliment de la legislació i del planejament urbanístic, conèixer aquesta informació pot ser necessària per poder exercir l'acció pública reconeguda al TRLU.

Atès el que s'ha exposat, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, les previsions normatives en matèria urbanística justificarien conèixer la informació relativa a les inspeccions efectuades com a conseqüència de les llicències d'obres menors o de comunicació prèvia, incloent aquella informació que faria identificables els titulars dels immobles, com seria la localització de l'obra i la data o referència de la llicència o la comunicació.

Tot això sens perjudici que l'article 31 de l'LTC estableix que si la sol·licitud d'informació pública pot afectar drets o interessos de tercers, identificats o fàcilment identificables se'ls ha de donar trasllat de la sol·licitud, per tal que puguin fer les al·legacions que considerin convenientes, en aquells casos que puguin ser determinants del sentit de la resolució. En el cas que les al·legacions siguin justificades caldria limitar l'accés a la informació que els fes identificables.

Conclusions

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, i tenint en compte que es tracta de matèria urbanística no hi hauria inconvenient en facilitar a la persona reclamant la relació de les actes o els butlletins d'inspecció de caràcter urbanístic efectuades per la policia local i pels serveis tècnics municipals, indicant, el tipus d'actuació que l'inspector va comprovar que s'havia realitzat realment, la localització de l'obra per mitjà de les coordenades Geogràfiques de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya i, la data o referència de la llicència o bé de presentació de la comunicació per l'interessat.

Barcelona, 10 de Novembre de 2021