

IAI 24/2021

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra un ayuntamiento por la denegación de acceso a un expediente de obras así como el proyecto y sus anexos

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 presentada contra un ayuntamiento por la denegación de acceso a un expediente de obras así como el proyecto y sus anexos.

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, informo de lo siguiente:

Antecedentes

1. En fecha 17 de enero de 2021, una abogada presenta una solicitud a un ayuntamiento actuando en representación de un miembro de la comunidad de propietarios de un edificio y manifiesta que su representado, que vive en un piso situado en sobre un local en el que se están realizando unas obras, tiene un interés legítimo y solicita acceder, de acuerdo con el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, “a conocer el estado de tramitación de todos aquellos procedimientos que tengan por objeto obtener de este Ayuntamiento cualquier tipo de licencia, permiso o autorización con el fin de ejecutar obras o realizar actividades en el citado local, obteniendo copias de todos los documentos contenido en ellos. En especial, será de interés de esta parte el proyecto de obra y sus correspondientes anexos.”

En el mismo escrito se identifica el emplazamiento, el nombre de la actividad que se desea llevar a cabo, el código de la comunicación de obras, el nombre del titular de la actividad y el nombre del técnico responsable del proyecto.

2. En fecha 26 de febrero de 2021 el jefe del Servicio Jurídico del Área de Urbanismo y Sostenibilidad del ayuntamiento reclamado, comunica a la abogada la denegación de acceso de su representado a la información solicitada, en los siguientes términos:

“En respuesta a su solicitud, le comunicamos que no le podemos facilitar la fotocopia solicitada por un tema de protección de datos y de propiedad intelectual, de lo que sí que le informamos es que el 21 de mayo de 2020 , la entidad TAO YUKI PROJECTS SL presentó la comunicación previa de obras de adecuación de local(...), para la construcción de una rampa y para la mejora en el interior de un local (ejecución de tabiques), situado(...), para la elaboración y venta de comida para llevar, la cual se enteró favorablemente el 15 de septiembre de 2020.”

3. En fecha 12 de marzo de 2021, el miembro de la comunidad de propietarios, presenta reclamación ante la GAIP contra el ayuntamiento en la que manifiesta:

“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 dónde y cómo 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 fecha 15 de marzo de 2021 la GAIP solicita al ayuntamiento reclamado que emita un informe sobre la reclamación presentada, identifique a las terceras personas afectadas por el acceso y le remita el expediente completo al que hace referencia. En el momento de elaborar este informe se desconoce si el ayuntamiento ha dado respuesta a este requerimiento.

5. En fecha 8 de abril de 2021 la GAIP dirige la solicitud de informe a esta Autoridad de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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 eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, 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 de esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos

que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada, tales como las limitaciones derivadas del derecho de propiedad intelectual, al que también se refiere la respuesta dada por el Ayuntamiento.

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 personales.

II

El Reglamento 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 las personas físicas entendidas 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.

En caso de que nos ocupa el ayuntamiento manifiesta que la comunicación previa de obras de adecuación de local objeto de la reclamación la presentó una persona jurídica.

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, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, los apartados c) y e) del artículo 6.1 del RGPD disponen respectivamente, que el tratamiento será lícito 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 y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 la 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 las bases jurídicas del artículo 6.1.c) y 6.1.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 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC en adelante) tiene por objeto, entre otros, “regular y garantizar el derecho de acceso de las personas a la información y la documentación públicas” (art 1.1.b).

En concreto, el artículo 18 de la LTC establece que “las personas tienen derecho a acceder a la información pública, a que hace referencia 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”.

La información objeto de la reclamación presentada es “información pública” a efectos de la LTC, y está sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa. Sin embargo, este derecho no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes.

En concreto, y en lo que respecta al derecho a la protección de datos personales, es necesario tener en cuenta las limitaciones y criterios previstos en la legislación de transparencia (artículos 23 y 24 LTC), y los principios de la normativa de protección de datos personales.

III

La presente reclamación tiene por objeto acceder al expediente del procedimiento de comunicación previa de obras de reforma o adecuación de un local ubicado en los bajos de un edificio en el que el reclamante es miembro de la comunidad de propietarios.

Puede preverse que esta tipología de expedientes contengan los datos personales de los empleados municipales encargados de su tramitación, del titular de la solicitud y, en su caso, del técnico competente responsable del proyecto.

Se puede descartar, de entrada, que los documentos del expediente incluyan mercedora información de especial protección en los términos previstos en el artículo 23 LTC.

En cuanto a la información sobre los empleados o cargos públicos que pueda constar en el expediente, el artículo 24.1 de la Ley 19/2014 dispone que "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".

En este supuesto se incluirían los datos identificativos (nombre y apellidos y cargo) de los empleados o cargos públicos que han intervenido en ejercicio de sus funciones en el procedimiento del parte de obras y en las actividades de control posterior.

El artículo 70.2 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, especifica que a efectos de lo previsto en el artículo 24.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, "son datos personales meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o lugar ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y las direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas".

Por tanto, facilitar el acceso de la persona reclamante a los datos meramente identificativos de los empleados públicos que, en ejercicio de sus funciones, hayan participado en el expediente reclamado, en los términos indicados, en principio no sería contrario al derecho a la protección de datos perso

IV

En cuanto al acceso al resto de datos personales que pueda incluir el expediente el artículo 24.2 LTC establece:

"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.”

Es necesario realizar, por tanto, una ponderación entre los daños que se podrían causar en el derecho a la protección de datos de los titulares que constan en la información solicitada en caso de que se dé acceso, y los beneficios que para el interés público pueden derivarse de dar acceso a esta información a la persona reclamante.

En este supuesto es necesario incluir tanto la información relacionada con la persona titular del permiso de obras como la que está relacionada con el técnico responsable del proyecto. Ambos tipos de información, requieren, por su naturaleza, una valoración distinta.

Un primer elemento a tener en cuenta a la hora de realizar la ponderación que requiere el artículo 24.2 LTC es la finalidad por la que se pretende acceder a la información.

De entrada, estamos ante una materia, el urbanismo, en la que el ordenamiento jurídico reconoce la acción pública. Así de acuerdo con el artículo 12 del Texto refundido de la Ley de urbanismo (TRLU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, establece lo siguiente:

“1. Cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, 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

2. La acción pública a que se refiere el apartado 1, si es motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercerse mientras se prolongue su ejecución y, posteriormente, hasta su vencimiento. de los plazos de prescripción determinados por los artículos 207 y 227, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 210.”

En definitiva, la acción pública precisa el conocimiento de los diferentes instrumentos de control, y en este sentido, cualquier ciudadano debe poder conocer, a efectos de control de la legalidad urbanística cuáles han sido las actuaciones de intervención y control llevadas a cabo por un Ayuntamiento a la hora de autorizar o cómo en el caso que nos ocupa, permitir la realización de unas obras.

El acceso a la consulta de estos expedientes debe limitarse, sin embargo, a los datos o información relacionada con el cumplimiento de la normativa urbanística en que se fundamenta la acción pública.

En caso de que nos ocupa, la finalidad del acceso puede incluir también esta finalidad general de control de la legalidad urbanística que la legislación urbanística legitima para cualquier ciudadano, pero más allá de ello, según indica el reclamante, la finalidad de el acceso es poder conocer el alcance de las obras dado que afectan, según hace constar en su reclamación, a partes comunes del edificio. Ciertamente, si cualquier ciudadano debe poder acceder a la información relativa a las actividades de intervención de la legalidad urbanística, con mayor motivo un miembro de la comunidad de propietarios, que además es el vecino que ocupa el piso situado sobre el local donde se realizan las obras, debe poder acceder a la documentación que consta en el expediente, dado que podría verse directamente afectados por un posible incumplimiento de la legalidades urbanística. Y esto con

independencia de que se afecten o no zonas comunes, dado que no todas las obras realizadas parecen afectar a las zonas comunes.

Esto permitiría al reclamante saber cuáles han sido las actuaciones de intervención y control llevadas a cabo por el 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 el acceso a la identidad de la persona titular de las obras y con más motivos lo justificaría su interés como vecino y miembro de la comunidad de propietarios.

En este sentido, y en relación con el análisis del posible perjuicio que pudiera suponer para su privacidad el acceso a sus datos identificativos es necesario tener en consideración que la información sobre el titular de las obras ya era conocida por el reclamante, como se desprende del contenido de

Por otra parte, en cuanto al acceso al proyecto técnico hay dos aspectos a tener en cuenta.

En primer lugar, es evidente que para la citada finalidad el reclamante necesita conocer si se ha presentado un proyecto, los elementos esenciales de su contenido y también si la documentación presentada está firmada por un técnico competente.

En cuanto al contenido del proyecto, y sin perjuicio de las limitaciones que puedan ser oportunas desde el punto de vista del derecho de propiedad intelectual, el proyecto es el instrumento técnico que proporciona la información necesaria para comprobar si el actuación concreta se ajusta o no a legalidad urbanística. Y dado que es ésta y no otra la finalidad del acceso, debería facilitarse esta documentación con un nivel de detalle que permita verificar el cumplimiento de la normativa urbanística. No obstante, es preciso evitar el acceso a aquellas partes del proyecto que puedan ofrecer información personal no relevante para este fin.

Así, de entrada, un proyecto puede ofrecer información sobre la persona que lo ha encargado (capacidad económica, aficiones, estilos de vida, aspectos que puedan afectar a la seguridad de las personas, o en determinados casos, incluso, datos de categorías especiales, tales como datos de salud). Por eso a todos los efectos no parece proporcionado facilitar determinadas partes del proyecto que pueden aportar este tipo de información y que no son relevantes desde el punto de vista urbanístico. Así, por ejemplo, podría no ser relevante la entrega del presupuesto, el detalle de materiales, aspectos vinculados al interiorismo, etc.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que en caso de que nos ocupa no se trata de un proyecto de un espacio destinado al desarrollo de la vida privada de las personas, sino de un local para la elaboración y venta de comida para llevar, por lo que el apego para la vida de la vida privada de las personas sería mucho menor.

Además, en relación con el tipo de actividad que, según indica el ayuntamiento en su respuesta a la solicitud de acceso, se quiere desarrollar en el local (elaboración y venta de comida para llevar), es necesario tener en cuenta el hecho de que la actividad esté sometida a intervención de acuerdo a la normativa medioambiental.

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 informac

de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante, LAIA), que reconoce a los ciudadanos el derecho a acceder a la información ambiental de la que dispone, en este caso, el Ayuntamiento, sin que para esto estén obligados a declarar un interés determinado (artículo 3 LAIA). En la medida en que cualquier ciudadano puede acceder a la información medioambiental (que incluiría la relativa a la legalización urbanística de la actividad) con más motivo en caso de que nos ocupa habría que reconocer este derecho al reclamante que como vecino directo del local donde se pretende realizar la actividad se puede ver afectado por la misma.

En segundo lugar, y en cuanto a los datos del técnico autor del proyecto, en línea con el criterio adoptado por esta Autoridad con anterioridad (entre otros en los informes IAI 30/2016 y IAI 5/2017), aunque la actuación profesional del técnico se produce dentro del ámbito de su esfera profesional privada, desde el momento en que ésta pasa necesariamente por el control e intervención de la administración competente para otorgar la licencia urbanística, o en caso de que nos ocupa por supervisar la comunicación previa, aquella actuación profesional trasciende del ámbito exclusivamente privado, ya partir de aquí no se puede obviar que el hecho de poder conocer quién es el técnico responsable del proyecto de obra es necesario para la tramitación de la correspondiente comunicación previa ante el Ayuntamiento tiene trascendencia pública.

A este hecho hay que añadir que si bien no puede descartarse que la revelación de los datos identificativos del técnico responsable pueda tener consecuencias para él (por ejemplo, en la medida en que el hecho de conocer que es el responsable del proyecto pueda condicionar futuras contrataciones) tampoco puede concluirse que éstas deban ser necesariamente negativas.

Por otra parte, no puede considerarse que sus datos identificativos deban requerir una protección o confidencialidad específica, especialmente si se tiene en consideración que se trata de una información que los correspondientes colegios profesionales ya deben hacer pública.

Además, la identidad del técnico responsable es una información que ya era conocida por el reclamante como se desprende del contenido de la solicitud de información efectuada en el Ayuntamiento.

Esto hace que, efectuado el test del daño, no puede concluirse que facilitar esta información ocasione necesariamente un perjuicio adicional que justifique denegar el acceso. De ahí que la ponderación de derechos sería, en este caso, favorable al acceso.

Conclusiones

La normativa de protección de datos no impediría el acceso del reclamante al expediente del procedimiento de comunicación previa de obras de reforma o adecuación de un local.

Barcelona, 20 de abril de 2021