

IAI 73/2021

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 las actas de inspección de carácter urbanístico realizadas por Policía Local y por los Servicios Técnicos Municipales entre el 1 de abril de 2021 y el 11 de junio de 2021.

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 las actas de inspección de carácter urbanístico realizadas por Policía Local y por los Servicios Técnicos Municipales entre el 1 de abril de 2021 y el 11 de junio de 2021.

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 11 de junio de 2021, un ciudadano solicita el Ayuntamiento la información, "previamente anonimizada si es necesario con respecto a los datos especialmente protegidos de las personas físicas", relativa a:

"1-Lista de las actas o boletines de inspección de carácter urbanístico hechos por la POLICÍA LOCAL (...) entre el 1 de abril de 2021 y el 11 de junio de 2021 para comprobar que las obras menores objeto de licencia municipal o bien de comunicación en suelos clasificados como Sol No Urbanizable (SNU), Sol Urbanizable No Delimitado (SUND) y Sol Urbanizable No Programado (SUNP) realizadas durante el período mencionado, se han ajustado (o no) a la licencia municipal de obras concedida o a la comunicación efectuada al Ayuntamiento por el interesado, indicando en cada caso los siguientes datos:

a) El tipo de actuación que el inspector ha comprobado "in situ" que se ha realizado realmente (derribo, construcción de nueva planta, obras de reparación y, en este caso cuáles, etc. b) Localización del obra por medio de las coordenadas Geográficas ETRS89 (longitud latitud) del Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña. c) Fecha o referencia de la licencia o bien de presentación de la comunicación por el interesado.

2-Lista de las actas o informes de inspección emitidas por los SERVICIOS TÉCNICOS MUNICIPALES entre el 1 de abril de 2021 y el 1 de junio de 2021, para comprobar que las obras menores objeto de licencia municipal o bien comunicación en suelos clasificados como Sol No Urbanizable (SNU), Sol Urbanizable No Delimitado (SUND) y Sol Urbanizable No Programado (SUNP) realizadas durante el período mencionado, se han ajustado (o no) a la licencia municipal de obras concedida o a la comunicación efectuada al Ayuntamiento por el interesado, indicando en cada caso los siguientes datos:

a) El tipo de actuación que el inspector ha comprobado "in situ" que se ha realizado realmente (derribo, construcción de nueva planta, obras de reparación y, en este caso cuáles, etc.).

b) Localización de la obra por medio de las coordenadas Geográficas ETRS89 (longitud latitud) del Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña. c) Fecha o referencia de la licencia o bien de presentación de la comunicación por el interesado.

3-Identificación de qué autoridad municipal, mando de la Policía Local o personal de los Servicios Técnicos municipales está encargado y por tanto es responsable de decidir cuáles de las obras menores que se realizan en SNU, SUND, y SUNP deben ser objeto de inspección (y cuáles no, en su caso) para comprobar que realmente se ajustan a la licencia municipal concedida o a la comunicación efectuada al Ayuntamiento por el interesado.

2. En fecha 29 de julio de 2021, el Ayuntamiento acuerda la estimación parcial de la solicitud de acceso a la información y facilita al reclamante la información solicitada relativa a los responsables municipales para decidir cuáles de las obras menores que se realizan deben ser inspeccionadas. Por el contrario, el ayuntamiento le deniega el acceso a las listas de las actas o boletines de inspección fundamentando esta denegación en la protección de datos personales.

3. En fecha 3 de septiembre de 2021 el solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento por la denegación parcial del acceso a la información.

4. En fecha 10 de septiembre de 2021 la GAIP solicita al Ayuntamiento que emita un informe sobre la reclamación presentada, identifique a las terceras personas afectadas por el acceso y le emita expediente completo al que hace referencia.

5. En fecha 21 de octubre 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 ellos.

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 pedir 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, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nom

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 lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el 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.

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

La información objeto de la reclamación son dos listas que recojan información sobre las actas o boletines de inspección de carácter urbanístico efectuadas por la policía local, en una y, por los servicios técnicos municipales, en la otra, para comprobar que las obras menores objeto de licencia municipal o bien de comunicación en suelos clasificados como Sol No Urbanizable (SNU), Sol Urbanizable No Delimitado (SUND) y Sol Urbanizable No Programado (SUNP) realizadas entre el 1 de abril de 2021 y el 11 de junio de 2021 se han ajustado (o no) a la licencia municipal de obras concedida o a la comunicación efectuada al Ayuntamiento por el interesado.

El reclamante solicita que estas listas incluyan: el tipo de actuación que el inspector comprobó que se había realizado realmente (derribo, construcción de nueva planta, obras de reparación y, en este caso cuáles, etc.), la localización de la obra por medio de las coordenadas Geográficas el Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña y, finalmente, la fecha o referencia de la licencia o bien de presentación de la comunicación por el interesado.

En principio no parece que la petición requiera la identificación de los titulares de los inmuebles afectados por las inspecciones o informes, ahora bien, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, la normativa de protección de datos, aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier información “sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

Tal y como dispone el considerante 26 del 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 detalle de la información solicitada relativa al emplazamiento concreto de las obras donde se han realizado las inspecciones mediante sus coordenadas geográficas es un dato de localización. Este dato junto con la fecha de presentación de las licencias o comunicaciones o la referencia de éstos, es información que permitiría conocer, sin esfuerzos desproporcionados, quiénes son los titulares de los inmuebles afectados por las inspecciones o informes, a partir de la información que consta en el registro de la propiedad u otras fuentes de información teniendo en cuenta, especialmente, que se trata de información sobre un municipio pequeño y relativa a un corto período de tiempo.

En este punto procede recordar que quedan excluidos del ámbito de protección de la normativa de protección de datos los datos de las personas jurídicas tal y como especifica el propio 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 la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.”

(Considerando 14).

Consecuentemente no debe existir ningún inconveniente, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos al facilitar al interesado la información referida a las inspecciones que afecten a personas jurídicas. En cambio, la normativa de protección de datos será de aplicación a la información solicitada que permite identificar a las personas físicas titulares de los inmuebles inspeccionados.

De acuerdo con el artículo 4.2 del RGPD "la consulta, la utilización, la comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción" son tratamientos de datos personales sometidos a los principios y garantías del RGPD.

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación al 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 regulación y garantía del acceso público a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas u organismos públicos se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal “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 establecido por la presente ley” (artículo 2.b) y 18 LTC). 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, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

Las listas que recogen información sobre las actas o boletines de inspección de la policía local y los servicios técnicos municipales, que son objeto de la reclamación, es información pública de acuerdo con el artículo 2.b) de la LTC, sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC) que contiene datos personales.

El derecho de acceso a la información pública no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC en lo que se refiere a los datos personales.

### III

El artículo 23 de la LTC establece que “Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consiente expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud

Las actas o boletines de inspección de carácter urbanístico, efectuadas por la policía local y por los servicios técnicos municipales, para comprobar si las obras menores objeto de licencia municipal o bien de comunicación en el municipio en un período determinado se han ajustado (o no) en la licencia municipal o en la comunicación efectuadas, contienen información relacionada con la potestad de inspección que tienen los entes locales en relación con las competencias sobre urbanismo.

En materia de urbanismo, de acuerdo con los artículos 199 a 201 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (en adelante TRLU), la vulneración de la normativa urbanística debe dar lugar, preceptivamente, a la incoación de un expediente de protección de la legalidad urbanística, con independencia de que posteriormente (o paralelamente)

el ayuntamiento incoe el correspondiente expediente por sancionar administrativamente la conducta infractora.

De acuerdo con el artículo 199 del TRLU;

“1. Todas las acciones u omisiones que presuntamente comporten vulneración de las determinaciones contenidas en esta Ley, en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas urbanísticas municipales, sujetas a sanción de conformidad con lo establecido en esta Ley y el reglamento que la desarrolle, deben dar lugar a las actuaciones administrativas necesarias para esclarecer los hechos y, subsiguientemente, o bien directamente, si no se requiere información previa, a la incoación de un expediente de protección de la legalidad urbanística.”

2. La potestad de protección de la legalidad urbanística es de ejercicio preceptivo. El ejercicio de esta potestad da lugar a la instrucción y resolución de un procedimiento o de más de uno que tienen por objeto, conjunta o separadamente, la adopción de las siguientes medidas:

a) La restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado.

b) La imposición de sanciones.

c) La determinación de los daños y perjuicios causados.”

Como ha puesto de manifiesto esta Autoridad con anterioridad, los procedimientos de restauración de la legalidad no son procedimientos de naturaleza sancionadora. Así, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, ante una vulneración de la legalidad urbanística es necesario distinguir entre la potestad para sancionar si está tipificada como infracción urbanística (como exige el artículo 25.1 CE), y la potestad administrativa para restaurar el ordenamiento jurídico conculcado, mediante la adopción de las medidas necesarias para el restablecimiento del orden urbanístico infringido que carecen de la naturaleza o el carácter de sanción.

Además en materia urbanística hay que tener en consideración la acción pública que reconoce el artículo 12 del TRLU que establece:

#### Artículo 12. Acción pública

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 se 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.

Por tanto, las actuaciones previas de estos procedimientos de restauración de la legalidad urbanística como podrían ser las actas de inspección que los sustentan, en la medida en que no constituyen información relacionada con un expediente sancionador no se verían sometidas a la limitación prevista en artículo 23 de LTC.

Así, en el caso que nos ocupa, las actas o boletines de inspección de carácter urbanístico efectuadas por la policía local o por los servicios técnicos municipales de los que se haya derivado un expediente de restauración de la legalidad urbanística no estarían sometidas al límite establecido por el artículo 23 de la LTC, dado que incluso si se detectan irregularidades no pueden considerarse asociados necesariamente a un procedimiento de naturaleza sancionadora.

#### IV

El acceso a la información pública que contenga datos personales no afectados por el límite del artículo 23 tendrá en consideración las previsiones del artículo 24 de la LTC, que dispone lo siguiente:

“(…)

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse 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.

3. Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso que establece la legislación de protección de datos de carácter personal.”

Por tanto, la solicitud de acceso a información que contenga datos personales debe someterse a una ponderación de acuerdo con la previsión del artículo 24.2 de la LTC. Esta ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho de las personas afectadas debe tener en cuenta las circunstancias que afectan a cada caso y, en concreto, los diferentes elementos que enumera el citado artículo (finalidad del acceso, el hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas, etc.).

En materia de urbanismo, como se ha expuesto, 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 urbanístico, 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.

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”.

En este contexto, el interés público en el control de la legalidad urbanística podría justificar el acceso a la información solicitada, incluida la posible identidad de las personas titulares de los inmuebles afectados por las inspecciones o informes. No se puede obviar, por otra parte, que 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, su inserción en el tablón de anuncios y la publicación, cuando exista, en el boletín informativo municipal.

Sin perjuicio de la previsión del artículo 18.2 de la LTC, según el cual el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no se condiciona a que concurra un interés personal, así como no está sujeto a la motivación o invocación de ninguna norma, a partir de lo que expone la persona reclamante se deduce que la finalidad de acceso a la información relativa a las inspecciones efectuadas por la policía municipal y los servicios técnicos municipales sería comprobar si éstas se ajustan a la normativa urbanística ya la licencia concedida o en el proyecto de obras objeto de la comunicación.

Es evidente que otorgar el acceso a esta información a la persona reclamante comporta revelar información personal que puede afectar a diferentes esferas personales de los afectados, principalmente la esfera patrimonial, y la social en cuanto a la vivienda, pero también está claro que en la medida en que la finalidad de la normativa de urbanismo es que la ciudadanía pueda verificar el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanístico, conocer esta información puede ser necesaria para poder ejercer la acción pública reconocida en el TRLU.

Dado lo expuesto, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, las previsiones normativas en materia urbanística justificarían conocer la información relativa a las inspecciones efectuadas como consecuencia de las licencias de obras menores o de comunicación previa, incluyendo aquella información que haría identificables a los titulares de los inmuebles, como sería la localización de la obra y la fecha o referencia de la licencia o la comunicación.

Todo ello sin perjuicio de que el artículo 31 de la LTC establece que si la solicitud de información pública puede afectar a derechos o intereses de terceros, identificados o fácilmente identificables se les debe dar traslado de la solicitud, por tal que puedan realizar las alegaciones que consideren convenientes, en aquellos casos que puedan ser determinantes del sentido de la resolución. En caso de que las alegaciones sean justificadas habría que limitar el acceso a la información que los hiciera identificados.

## Conclusiones

**Desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, y teniendo en cuenta que se trata de materia urbanística no habría inconveniente en facilitar a la persona reclamante la relación de las actas o boletines de inspección de carácter urbanístico efectuadas por la policía local y por los servicios técnicos municipales, indicando, el tipo de actuación que el inspector comprobó que se había realizado realmente, la localización de la obra por medio de las coordenadas Geográficas del Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña y , la fecha o referencia de la licencia o bien de presentación de la comunicación por el interesado.**

**Barcelona, 10 de Noviembre de 2021**

Traducción Automática