

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra la denegació per un ajuntament de l'accés a l'inventari de llicències d'obres majors transferides a l'Arxiu del Districte i a l'Arxiu Històric de l'Ajuntament.

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 en relació amb la denegació per un Ajuntament de l'accés a l'inventari de llicències d'obres majors transferides a l'Arxiu del Districte i a l'Arxiu Històric de l'Ajuntament.

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 en data 1 de novembre de 2022, una ciutadana formula una sol·licitud d'accés a la informació pública a un Ajuntament en la qual demana la informació següent:

"L'inventari de llicències d'obres majors del (...) que han estat transferides a l'Arxiu de Districte i a l'Arxiu Històric de l'Ajuntament amb les següents metadades: emplaçament -nom carrer i número-, peticionari, tipus d'obra, any de l'obra, arquitecte -si es coneix-."

2. En data 15 de desembre de 2022, l'Ajuntament notifica a la persona sol·licitant la resolució per la qual s'acordava inadmetre la sol·licitud d'accés a la informació.

3. En data 11 de gener de 2023 la persona sol·licitant presenta una reclamació davant la GAIP en la qual al·lega: *"L'Ajuntament argumenta que els comportaria una gran tasca elaborar la informació demanada. Jo entenc que l'han de tenir perquè és la feina bàsica dels arxivers. A més, la LLEI 20/2015, de 29 de juliol, de modificació de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, Article 9. Modificació de l'article 35 de la Llei 10/2001, punt 1 A, obliga a "Fer públics els instruments de descripció documental que permeten als investigadors i als ciutadans de localitzar la documentació de què disposen", i l'inventari és l'instrument de descripció per excel·lència"*.

4. En data 23 de gener de 2023, la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament i li demana un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.

5. En data 9 de febrer de 2023, l'Ajuntament emet informe en el qual justifica la denegació de l'accés en l'elevat nombre d'expedients afectats (a títol d'exemple es fa constar que només a l'arxiu (...) hi ha dipositats uns 3000 expedients d'obres), i per tant considera que la tasca d'elaboració és totalment desproporcionada i excessiva. Així mateix, indica que

entre les dades sol·licitades es troba el nom de la persona peticionària, i, segons indica d'acord amb el que disposa l'article 24 LTAIPBG, l'accés al nom i cognoms dels titulars podria afectar el límit de la protecció de dades personals. I, si escau, el trasllat de la sol·licitud a les terceres persones afectades suposaria una tasca excessiva, desproporcionada i complexa, així com un cost molt elevat per a l'Administració.

6. En data 13 de febrer de 2023, la GAIP sol·licita 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 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 i, en concret, l'al·legació realitzada per l'Ajuntament relativa a la tasca excessiva, desproporcionada i complexa que requeriria donar compliment a aquesta sol·licitud d'informació.

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 conclougui 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 normativa de protecció de dades, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, s'aplica als tractaments que es duguin 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”*.

La persona reclamant sol·licita *“l'inventari de llicències d'obres majors del Districte de Gràcia que han estat transferides a l'Arxiu de Districte i a l'Arxiu Històric de l'Ajuntament amb les següents metadades: emplaçament -nom carrer i número-, peticionari, tipus d'obra, any de l'obra, arquitecte -si es coneix.”* Aquesta informació conté dades personals relatives a les persones físiques peticionaries de les llicències així com dades personals dels arquitectes de l'obra.

S'entén, als efectes d'aquest informe, que el peticionari es refereix a la persona titular de la llicència (per diferenciar-la de la persona sol·licitant que pot ser una persona diferent de la titular de la llicència que pot actuar mitjançant representant).

Pel que fa a les persones jurídiques titulars de les llicències cal tenir en compte que, d'acord amb el que preveu el considerant 14, el RGPD *“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”*. En conseqüència no ha d'haver-hi inconvenient des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades en facilitar a l'interessat la informació requerida referida a les persones jurídiques titulars de les llicències d'obres majors.

Per la seva banda, 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”*.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), qualsevol tractament de dades personals (entès com *“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”*) ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre

les quals que el tractament sigui necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament (6.1.c).

Tal com estableix l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de 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 aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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”*.

De tot això se'n desprèn que l'accés del sol·licitant a les dades personals que pugui contenir la informació sol·licitada sobre la base del compliment d'una obligació legal per part de l'Ajuntament (responsable del tractament (art.6.1.c) RGPD), ha d'emparar-se necessàriament en una norma amb rang de llei.

El dret d'accés a la informació 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).

La informació objecte de la reclamació és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC, i està sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC).

Ara bé, 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

D'entrada es pot descartar que la informació sol·licitada contingui categories especials de dades en els termes de l'article 23 de l'LTC, en quin cas caldria denegar-ne l'accés llevat que es disposi del consentiment exprés de l'interessat.

En relació amb les dades personals que puguin constar en la documentació reclamada que no tinguin la consideració d'especialment protegides, en el cas que ens ocupa, les dades

personals identificatives dels sol·licitants i/o titulars de les llicències i les dades personals dels arquitectes d'aquestes llicències, resulta d'aplicació l'establert a l'article 24.2 de la LTC, que estableix:

“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.

(...).”

Escau fer, per tant, una ponderació raonada entre els danys que es podrien causar en el dret a la protecció de dades si es dona accés a la informació sol·licitada i els beneficis que per a l'interès públic es poden derivar d'aquest accés, tenint en consideració, entre d'altres els criteris relacionats en aquest article 24.2 LTC.

S'analitza en primer lloc l'accés a les dades personals de les persones sol·licitants i/o titulars de les llicència d'obres.

El primer dels elements a què fa referència l'article 24.2 LTC és el relatiu al temps transcorregut des del tractament de les dades personals. En el cas que ens ocupa la informació reclamada és, com ja s'ha exposat, l'inventari de les llicències d'obres majors del Districte de Gràcia que han estat transferides a l'Arxiu del Districte i a l'arxiu Històric de l'Ajuntament. En aquest sentit, cal tenir en consideració que, d'entrada, el major temps transcorregut des de la tramitació dels expedients seria un element favorable a l'accés a la informació sol·licitada que contingui dades personals.

D'acord amb l'article 18.2 de la LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, però el fet que la persona sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i, en definitiva els motius pels quals l'interessa conèixer la informació, afegeix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret de les persones afectades.

En el cas que ens ocupa la persona que efectua la reclamació al·lega que l'article 35 de la Llei 10/2001, del 13 de juliol, d'arxius i documents obliga als arxius del Sistema d'Arxius de Catalunya a *“Fer públics els instruments de descripció documental que permeten als investigadors i als ciutadans de localitzar la documentació de què disposen”*.

L'article 35 de la Llei 10/2001, al que es refereix la reclamant, disposa que:

*“1. Amb la finalitat que els usuaris puguin localitzar i identificar els documents i hi puguin accedir, els arxius del Sistema d'Arxius de Catalunya han de complir les **obligacions de transparència** següents:*

*a) Fer públics els **instruments de descripció documental** que permeten als investigadors i als ciutadans de localitzar la documentació de què disposen.*

(...)

d) Informar els usuaris del dret a reclamar i els procediments que han de seguir en el supòsit que el dret d'accés els sigui denegat.

*2. La informació a què fa referència l'apartat 1 ha de poder ésser consultada en el **portal de la transparència i en la seu electrònica** o lloc web de l'organisme titular del servei d'arxiu i gestió documental."*

Així, els "inventaris de documentació", en concret, l'inventari de llicències municipals d'obres majors reclamat, seria un "instrument de descripció documental", que, segons la normativa (art. 35.1.2 Llei 10/2001), l'Ajuntament hauria de fer públic.

La descripció és l'element clau per a la identificació i la localització de la documentació.

Els diferents instruments de descripció que elaboren els arxivers/es, són els elements claus que permeten la identificació i la localització de la documentació. També a través d'aquests instruments, els usuaris siguin investigadors i/o ciutadans poden localitzar i consultar aquella informació que necessiten.

L'Arxiu de l'ens publica l'índex dels fons documentals, l'inventari dels documents custodiats i la relació dels instruments de descripció.

L'índex dels fons documentals descriu el contingut de cada fons custodiat a l'Arxiu de l'ens a partir de les sèries documentals (codi i nom de la classificació) i el seu abast cronològic. Aquesta eina permet tenir una visió global dels documents de l'Arxiu, com també, concretar l'abast de cada fons o dels documents resultants de les seves funcions.

La relació dels instruments de descripció informa de les eines elaborades per l'Arxiu de l'ens per a localitzar els diferents documents i es tracta, bàsicament de les guies, els inventaris i catàlegs, tot i que poden existir altres com per exemple: les relacions de transferència.

Ara bé, d'entrada, de la previsió normativa de l'esmentat article 35.1.2 Llei 10/2001 no es desprèn que els inventaris de documentació citats hagin d'incorporar necessàriament, i en tots els casos, les dades de caràcter personal que les metadades dels inventaris puguin incloure. L'inventari ha de descriure la tipologia dels documents disponibles, però no ha d'incorporar necessàriament totes les dades que constin en aquests documents.

Per tant, en principi, aquesta obligació de publicitat dels inventaris no seria un element que es pogués tenir en consideració a favor de l'accés a les dades personals reclamades.

Tot i això, sobre la possibilitat de fer públiques les dades identificatives de les persones sol·licitants i/o titulars de les llicències, en els inventaris de llicències municipals urbanístiques es va pronunciar aquesta Autoritat en el seu dictamen CNS 46/2018 en el qual es concloïa que: "No resulta adequada la publicació de la metadada consistent en el núm. de DNI de les persones que han sol·licitat llicències urbanístiques, amb motiu de la publicació de l'inventari de documents. No obstant això, l'ordenament vigent habilita la publicació de les llicències urbanístiques atorgades, incloent el nom i cognoms de les persones que l'han sol·licitat, sense incloure altres dades identificatives innecessàries com ara el núm. de DNI."

Aquesta conclusió es derivava, entre d'altres, de les consideracions següents; en primer lloc, cal tenir en compte el Decret 179/1995, de 13 de juny, que regula el Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals de Catalunya (ROAS), ja preveu que es doni certa publicitat als acords o les resolucions d'atorgament de les llicències.

En concret, l'article 84 del ROAS, disposa el següent:

*"1 Els acords o les **resolucions d'atorgament de les llicències han de ser publicats en la forma prevista a la llei i a les ordenances de la corporació**. En tot cas, s'han d'inserir en el tauler d'anuncis i **publicar-se**, quan n'hi hagi, al butlletí informatiu municipal.*

2 Quan es tracti d'obres d'edificació o d'instal·lacions a què es refereixen els apartats 2 i 3 de l'article 75 d'aquest Reglament, les ordenances locals poden preveure el deure del titular de la llicència de col·locar en un lloc visible des de la via pública un anunci normalitzat que informi sobre l'òrgan atorgant, la data i les principals característiques urbanístiques de la llicència."

Així mateix, es tenia en consideració que en matèria urbanística totes les persones disposen de la condició d'interessades sense necessitat d'acreditar legitimació especial, atès el reconeixement en la normativa sectorial de l'acció pública, que justifica la necessitat de disposar d'àmplia informació en aquesta matèria. Segons disposa l'article 12.1 del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat per Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (TRLU):

"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."

L'acció pública permet a qualsevol persona impugnar els diferents instruments d'ordenació, així com els actes d'aplicació d'aquests, la qual cosa implica que el ciutadà ha de poder tenir accés i obtenir còpia dels documents de l'expedient tant si es tracta d'expedients en tramitació com si formen part d'expedients conclusos, durant el període en el qual es pot exercir l'acció pública urbanística.

Per tant, es conclouia que aquestes previsions normatives justificarien que qualsevol ciutadà pogués conèixer les llicències urbanístiques atorgades, inclòs el nom i cognoms de les persones que l'han sol·licitat. En canvi, es considerava, d'acord amb el principi de minimització de dades de l'article 5.1.c) del RGPD, que amb motiu de la publicació de l'inventari de documents no resultaria adequada la publicació de la metadada consistent en el número de DNI de les persones que han sol·licitat llicències urbanístiques.

En definitiva, el criteri seguit per aquesta Autoritat en el seu dia partia de la consideració que l'ordenament vigent habilitaria la publicació de l'inventari de llicències d'obres incloent la metadada relativa al nom i cognoms de les persones que les persones titulars, sense

incloure altres dades identificatives innecessàries. D'acord amb aquest criteri i, en la mesura que en el cas que ens ocupa la reclamant vol accedir a l'inventari de llicències d'obres que l'ajuntament està obligat a publicar i a determinades metadades que poden ser objecte de publicitat amb l'esmentat inventari, no sembla que hagi d'haver-hi impediment, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades en facilitar aquesta informació a la persona reclamant.

Pel que fa a l'accés a les dades dels arquitectes responsables de les llicències d'obres, convé assenyalar que facilitar la identitat de l'arquitecte suposa donar dades identificatives d'aquests, però també dades relacionades amb la seva professió (dades d'ocupació). En aquest sentit, donar a conèixer els arquitectes que han intervingut en les diferents llicències d'obres pot donar certa informació en relació amb una part de la seva activitat professional. Ara bé, aquesta informació seria en principi parcial perquè afectaria un àmbit concret de la seva activitat, el de les llicències d'obres majors, i es limitaria a un àmbit geogràfic concret, com és el municipi requerit.

En línia amb el criteri adoptat per aquesta Autoritat amb anterioritat, tot i que l'actuació professional de l'arquitecte es produeix dins l'àmbit de la seva esfera professional privada, des del moment en què aquesta passa necessàriament pel control i intervenció de l'administració competent per atorgar la llicència urbanística, aquella actuació professional transcendeix de l'àmbit exclusivament privat, i a partir d'aquí no es pot obviar que el fet de poder conèixer qui és l'arquitecte responsable del projecte d'obra necessari per a la tramitació i autorització de les corresponents llicències per part de l'Ajuntament té transcendència pública.

A aquests elements cal afegir el que és més important, que és el fet que no queda clar que la revelació d'aquestes dades relatives a l'esfera professional de les persones afectades pugui tenir conseqüències que hagin de ser necessàriament negatives. Això fa que, efectuat el test del dany, no es pot concloure que facilitar aquesta informació ocasioni necessàriament un perjudici que justifiqui, tal com preveu la Llei de transparència, una possible denegació de l'accés.

Per tant, en el cas que les dades del nom i cognoms dels arquitectes responsables de les llicències d'obres figurin en les metadades de l'inventari de llicències d'obres majors reclamat per la persona sol·licitant, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a aquesta informació.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix lliurar a la persona reclamant l'inventari de llicències d'obres majors que han estat transferides a l'Arxiu de Districte i a l'Arxiu Històric de l'Ajuntament amb les metadades de nom i número del carrer, peticionari, tipus i any de l'obra i arquitecte, sense perjudici d'ometre aquelles dades personals dels titulars de les llicències d'obres que no siguin necessàries per assolir la finalitat perseguida com seria la dada del DNI d'aquestes persones.

Barcelona, 3 de març de 2023