

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la denegación por un ayuntamiento del acceso al inventario de licencias de obras mayores transferidas al Archivo del Distrito y en el Archivo Histórico del Ayuntamiento.

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 en relación con la denegación por un Ayuntamiento del acceso a el inventario de licencias de obras mayores transferidas al Archivo del Distrito y al Archivo Histórico del Ayuntamiento.

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 en fecha 1 de noviembre de 2022, una ciudadana formula una solicitud de acceso a la información pública a un Ayuntamiento en la que solicita la siguiente información:

“ El inventario de licencias de obras mayores del (...) que han sido transferidas al Archivo de Distrito y al Archivo Histórico del Ayuntamiento con los siguientes metadatos: emplazamiento -nombre calle y número-, peticionario, tipo de obra, año de la obra, arquitecto -si se conoce -.”.

2. En fecha 15 de diciembre de 2022, el Ayuntamiento notifica a la persona solicitante la resolución por la que se acordaba inadmitir la solicitud de acceso a la información.

3. En fecha 11 de enero de 2023 la persona solicitante presenta una reclamación ante la GAIP en la que alega: *“ El Ayuntamiento argumenta que les comportaría una gran tarea elaborar la información solicitada. Yo entiendo que deben tenerlo porque es el trabajo básico de los archiveros. Además, la LEY 20/2015, de 29 de julio, de modificación de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, Artículo 9. Modificación del artículo 35 de la Ley 10/2001, punto 1 A, obliga a "Hacer públicos los instrumentos de descripción documental que permiten a los investigadores ya los ciudadanos localizar la documentación de que disponen", siendo el inventario el instrumento de descripción por excelencia”.*

4. En fecha 23 de enero de 2023, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento y le pide un informe en el que exponga los antecedentes de hecho y los fundamentos de su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso , que concrete a las terceras personas afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 9 de febrero de 2023, el Ayuntamiento emite informe en el que justifica la denegación del acceso en el elevado número de expedientes afectados (a título de ejemplo se hace constar que sólo en el archivo (..) hay depositados unos 3000 expedientes de obras), y por tanto considera que la tarea de elaboración es totalmente desproporcionada y excesiva. Asimismo, indica que entre los datos solicitados se encuentra el nombre de la persona peticionaria, y, según indica de acuerdo con lo que dispone el artículo 24 LTAIPBG, el acceso al nombre y apellidos de los titulares podría afectar al límite de la protección de datos personales. Y, en su caso, el traslado de la solicitud a las terceras personas afectadas supondría una labor excesiva, desproporcionada y compleja, así como un coste muy elevado para la Administración.
6. En fecha 13 de febrero de 2023, la GAIP solicita 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

Y

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 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 y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo 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 y, en concreto, la alegación realizada por el Ayuntamiento relativa a la tarea excesiva, desproporcionada y compleja que requeriría dar cumplimiento a esta solicitud de información.

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 normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se 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*”.

La persona reclamante solicita “ *el inventario de licencias de obras mayores del Distrito de Gracia que han sido transferidas al Archivo de Distrito y al Archivo Histórico del Ayuntamiento con los siguientes metadatos: emplazamiento -nombre calle y número -, peticionario, tipo de obra, año de la obra, arquitecto -si se conoce.*” Esta información contiene datos personales relativos a las personas físicas peticionarias de las licencias así como datos personales de los arquitectos de la obra.

Se entiende, a efectos de este informe, que el peticionario se refiere a la persona titular de la licencia (para diferenciarla de la persona solicitante que puede ser una persona distinta de la titular de la licencia que puede actuar mediante representante).

En cuanto a las personas jurídicas titulares de las licencias hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo que prevé el considerante 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 número y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto*”. En consecuencia, no debe haber inconveniente desde la perspectiva de la normativa de protección de datos al facilitar al interesado la información requerida referida a las personas jurídicas titulares de las licencias de obras mayores .

Por su parte, 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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción* ” .

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales (entendido como *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* ”)

debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (6.1.c) .

Tal y como establece el artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de 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 estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Por su parte, 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* ” .

De todo ello se desprende que el acceso del solicitante a los datos personales que pueda contener la información solicitada en base al cumplimiento de una obligación legal por parte del Ayuntamiento (responsable del tratamiento (art. 6.1.c) RGPD), debe ampararse necesariamente en una norma con rango de ley.

El derecho de acceso a la información 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).

La información objeto de la reclamación es información pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC, y está sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC).

Ahora bien, 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 con respecto a los datos personales.

III

De entrada se puede descartar que la información solicitada contenga categorías especiales de datos en los términos del artículo 23 de la LTC, en cuyo caso habría que denegar el acceso a menos que se disponga del consentimiento expreso del interesado.

En relación con los datos personales que puedan constar en la documentación reclamada que no tengan la consideración de especialmente protegidos, en caso de que nos ocupa, los datos personales identificativas de los solicitantes y/o titulares de las licencias y los datos personales de los arquitectos de estas licencias, resulta de aplicación lo establecido en el artículo 24.2 de la LTC, que establece:

“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.

(...).”

Es necesario realizar, por tanto, una ponderación razonada entre los daños que podrían causarse en el derecho a la protección de datos si se da acceso a la información solicitada y los beneficios que para el interés público pueden derivarse de éste acceso, teniendo en consideración, entre otros, los criterios relacionados en este artículo 24.2 LTC.

Se analiza en primer lugar el acceso a los datos personales de los solicitantes y/o titulares de las licencias de obras.

El primero de los elementos a que se refiere el artículo 24.2 LTC es el relativo al tiempo transcurrido desde el tratamiento de los datos personales. En caso de que nos ocupa la información reclamada es, como ya se ha expuesto, el inventario de las licencias de obras mayores del Distrito de Gracia que han sido transferidas al Archivo del Distrito y al archivo Histórico del Ayuntamiento. En este sentido, debe tenerse en consideración que, de entrada, el mayor tiempo transcurrido desde la tramitación de los expedientes sería un elemento favorable al acceso a la información solicitada que contenga datos personales.

De acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no queda sujeto a motivación, pero el hecho de que la persona solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue y, en definitiva, los motivos por los que le interesa conocer la información, añade un elemento muy importante a tener en cuenta como criterio de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho de las personas afectadas.

En el caso que nos ocupa la persona que efectúa la reclamación alega que el artículo 35 de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos obliga a archivos del Sistema de Archivos de Cataluña en "*Hacer públicos los instrumentos de descripción documental que permiten a los investigadores ya los ciudadanos localizar la documentación de la que disponen*".

El artículo 35 de la Ley 10/2001, a lo que se refiere la reclamante, dispone que:

*"1. Con el fin de que los usuarios puedan localizar e identificar los documentos y puedan acceder a ellos, los archivos del Sistema de Archivos de Cataluña deben cumplir las siguientes **obligaciones de transparencia** :*

*a) Hacer públicos los **instrumentos de descripción documental** que permitan a los investigadores ya los ciudadanos localizar la documentación de la que disponen.*

(...)

d) Informar a los usuarios del derecho a reclamar y los procedimientos que deben seguir en el supuesto de que el derecho de acceso les sea denegado.

*2. La información a que se refiere el apartado 1 debe poder ser consultada en el **portal de la transparencia y en la sede electrónica** o sitio web del organismo titular del servicio de archivo y gestión documental."*

Así, los "*inventarios de documentación*", en concreto, el inventario de licencias municipales de obras mayores reclamado, sería un "*instrumento de descripción documental*", que, según la normativa (art. 35.1.2 Ley 10/2001), el Ayuntamiento debería hacer público.

La descripción es el elemento clave para la identificación y localización de la documentación.

Los diferentes instrumentos de descripción que elaboran los archiveros/as, son los elementos clave que permiten la identificación y la localización de la documentación. También a través de estos instrumentos, los usuarios sean investigadores y/o ciudadanos pueden localizar y consultar esa información que necesitan.

El Archivo del ente publica el índice de los fondos documentales, el inventario de los documentos custodiados y la relación de los instrumentos de descripción.

El índice de los fondos documentales describe el contenido de cada fondo custodiado en el Archivo del ente a partir de las series documentales (código y nombre de la clasificación) y su alcance cronológico. Esta herramienta permite tener una visión global de los documentos del Archivo, así como concretar el alcance de cada fondo o documentos resultantes de sus funciones.

La relación de los instrumentos de descripción informa de las herramientas elaboradas por el Archivo del ente para localizar los distintos documentos y se trata, básicamente de las guías, los inventarios y catálogos, aunque pueden existir otras como por ejemplo: las relaciones de transferencia.

Ahora bien, de entrada, de la previsión normativa del citado artículo 35.1.2 Ley 10/2001 no se desprende que los inventarios de documentación citados deban incorporar necesariamente, y en todos los casos, los datos de carácter personal que los metadatos de los inventarios

puedan incluir. El inventario debe describir la tipología de los documentos disponibles, pero no debe incorporar necesariamente todos los datos que consten en estos documentos.

Por tanto, en principio, esta obligación de publicidad de los inventarios no sería un elemento que se pudiera tener en consideración a favor del acceso a los datos personales reclamados.

Sin embargo, sobre la posibilidad de hacer públicos los datos identificativos de las personas solicitantes y/o titulares de las licencias, en los inventarios de licencias municipales urbanísticas se pronunció esta Autoridad en su dictamen CNS 46/2018 en el que se concluía que: *“ No resulta adecuada la publicación del metadato consistente en el núm. de DNI de las personas que han solicitado licencias urbanísticas con motivo de la publicación del inventario de documentos. Sin embargo, el ordenamiento vigente habilita la publicación de las licencias urbanísticas otorgadas, incluyendo el nombre y apellidos de las personas que lo han solicitado, sin incluir otros datos identificativos innecesarios como el núm. de DNI.”*

Esta conclusión se deriva va, entre otras, de las siguientes consideraciones; en primer lugar, debe tenerse en cuenta el Decreto 179/1995, de 13 de junio, que regula el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña (ROAS), ya prevé que se dé cierta publicidad a los acuerdos o las resoluciones de otorgamiento de licencias.

En concreto, el artículo 84 del ROAS dispone lo siguiente:

“1 Los acuerdos o resoluciones de otorgamiento de las licencias deben ser publicados en la forma prevista en la ley y en las ordenanzas de la corporación . En todo caso, deben insertarse en el tablón de anuncios y publicarse , cuando haya, en el boletín informativo municipal.

2 Cuando se trate de obras de edificación o de instalaciones a que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 75 de este Reglamento, las ordenanzas locales pueden prever el deber del titular de la licencia de co locar en lugar visible desde la vía pública un anuncio normalizado que informe sobre el órgano otorgante, la fecha y las principales características urbanísticas de la licencia.”

Asimismo, se tenía en consideración que en materia urbanística todas las personas disponen de la condición de interesadas sin necesidad de acreditar legitimación especial, dado el reconocimiento en la normativa sectorial de la acción pública, que justifica la necesidad de disponer de amplia información en esta materia. Según dispone el artículo 12.1 del Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto (TRLU):

“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.”

La acción pública permite a cualquier persona impugnar los diferentes instrumentos de ordenación, así como los actos de aplicación de éstos, lo que implica que el ciudadano debe poder tener acceso y obtener copia de los documentos del expediente tanto si se trata de expedientes en tramitación como si forman parte de expedientes concluidos, durante el período en el que se puede ejercer la acción pública urbanística.

Por tanto, se concluía que estas previsiones normativas justificarían que cualquier ciudadano pudiera conocer las licencias urbanísticas otorgadas, incluido el nombre y apellidos de las personas que lo han solicitado. En cambio, se consideraba, de acuerdo con el principio de minimización de datos del artículo 5.1.c) del RGPD, que con motivo de la publicación del inventario de documentos no resultaría adecuada la publicación del metadato consistente en el número de DNI de las personas que han solicitado licencias urbanísticas.

En definitiva, el criterio seguido por esta Autoridad en su día partía de la consideración de que el ordenamiento vigente habilitaría la publicación del inventario de licencias de obras incluyendo el metadato relativo al nombre y apellidos de las personas que las personas titulares, sin incluir otros datos identificativos innecesarios. De acuerdo con este criterio y, en la medida en que en el caso que nos ocupa la reclamante quiere acceder al inventario de licencias de obras que el ayuntamiento está obligado a publicar ya determinados metadatos que pueden ser objeto de publicidad citado inventario, no parece que deba existir impedimento, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos al facilitar esta información a la persona reclamante.

En cuanto al acceso a los datos de los arquitectos responsables de las licencias de obras, conviene señalar que facilitar la identidad del arquitecto supone dar datos identificativos de éstos, pero también datos relacionados con su profesión (datos de empleo). En este sentido, dar a conocer a los arquitectos que han intervenido en las diferentes licencias de obras puede dar cierta información en relación con una parte de su actividad profesional. Ahora bien, esta información sería en principio parcial porque afectaría a un ámbito concreto de su actividad, el de las licencias de obras mayores, y se limitaría a un ámbito geográfico concreto, como es el municipio requerido.

En línea con el criterio adoptado por esta Autoridad con anterioridad, aunque la actuación profesional del arquitecto se produce dentro del ámbito de su esfera profesional privada, desde el momento en que ésta pasa necesariamente por el control e intervención del administración competente para otorgar la licencia urbanística, aquella actuación profesional trasciende del ámbito exclusivamente privado, ya partir de ahí no se puede obviar que el hecho de poder conocer quién es el arquitecto responsable del proyecto de obra necesario para la tramitación y autorización de las correspondientes licencias por parte del Ayuntamiento tiene trascendencia pública.

A estos elementos hay que añadir lo que es más importante, que no queda claro que la revelación de estos datos relativos a la esfera profesional de las personas afectadas pueda tener consecuencias que deban ser necesariamente negativas. Esto hace que, efectuado el test del daño, no puede concluirse que facilitar esta información ocasione necesariamente un perjuicio que justifique, tal y como prevé la Ley de transparencia, una posible denegación del acceso.

Por tanto, en caso de que los datos del nombre y apellidos de los arquitectos responsables de las licencias de obras figuren en los metadatos del inventario de licencias de obras

mayores reclamado por la persona solicitante, la normativa de protección de datos no impediría el acceso a esa información.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide entregar a la persona reclamante el inventario de licencias de obras mayores que han sido transferidas al Archivo de Distrito y al Archivo Histórico del Ayuntamiento con los metadatos de nombre y número de la calle , peticionario, tipo y año de la obra y arquitecto, sin perjuicio de omitir aquellos datos personales de los titulares de las licencias de obras que no sean necesarios para alcanzar la finalidad perseguida como sería el dato del DNI de estas personas.

Barcelona, 3 de marzo de 2023

Traducción automática