

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb una reclamació presentada contra un Ajuntament per denegació de l'accés a la identitat dels titulars de les finques afectades per un pla parcial urbanístic

Ref. IAI 32/2024

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 una reclamació presentada contra un Ajuntament per denegació de l'accés a la identitat dels titulars de les finques afectades per un pla parcial urbanístic.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el següent informe.

Antecedents

1. En data 19 de juny de 2024, un ciutadà, portaveu d'una plataforma de veïns, adreça un escrit a un Ajuntament en què sol·licita accedir a informació pública en els termes següents:

“1. Que se'ns faciliti l'accés complet a l'expedient administratiu del projecte Pla Parcial Urbanístic (...), incloent, però no limitant-se a:

- Memòries justificatives i descriptives.
- Informes tècnics i jurídics.
- Plànols i documents gràfics.
- Resolucions, acords i actes administratives.
- Correspondència i comunicacions relacionades amb el projecte.

(...).”

2. En data 28 de juny de 2024, l'Ajuntament resol estimar la sol·licitud d'accés a la informació pública abans esmentada, facilitant a la persona sol·licitant un enllaç corresponent a l'apartat de la pàgina web de l'Ajuntament on poder consultar la dita informació.

3. En data 12 de juliol de 2024, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament per denegació de l'accés a la informació pública sol·licitada.

4. En data 30 de juliol de 2024, la GAIP trameta la reclamació a l'Ajuntament, informant-lo de la tramitació del procediment de mediació a sol·licitud expressa de la part reclamant i requerint-li la identificació de la persona o persones que representaran l'Ajuntament a la sessió de mediació.

5. En data 5 d'agost de 2024, l'Ajuntament remet a la GAIP la informació sobre la mediació sol·licitada per aquesta.

6. En data 30 de setembre de 2024, la GAIP remet un requeriment a la persona reclamant en què, davant el seu desistiment al procés de mediació, l'informa que la reclamació passa a tramitar-se seguint el procediment ordinari i li demana que concreti quina és la informació sol·licitada que no li ha estat lliurada.

7. En data 30 de setembre de 2024, la persona reclamant respon al requeriment de la GAIP abans esmentat en els termes següents:

“Com a part afectada, en el conflicte entre veïns (...) i l'Ajuntament, necessitem saber la titularitat de cada una de les finques que componen el projecte urbanitzatiu PPM + PA: 03.08. Aquesta informació, la regidoria d'urbanisme d'Ajuntament (...), no va voler facilitar-nos-la.”

8. En data 6 de novembre de 2024, la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament, requerint-li l'emissió d'informe en què fonamenti les seves posicions, així com l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.

9. En data 27 de novembre de 2024, l'Ajuntament remet a la GAIP còpia de l'expedient relatiu a la sol·licitud d'accés que és objecte de la present reclamació.

També li remet l'informe sobre el posicionament de l'Ajuntament al respecte, en què, en síntesi, manifesta que la persona reclamant “no ha acreditat tenir un interès directe en la gestió urbanística de l'àmbit del Pla Parcial (...), que no existeix un interès públic que justifiqui la divulgació de les dades personals de les persones afectades i que tota la informació referida al Pla Parcial (...), aprovat inicialment en la sessió el Ple de l'Ajuntament (...) es troba publicada”.

10. En data 18 de desembre de 2024, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments de dret

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 a 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, d'ara 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.

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

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."

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

Tal com es desprèn de 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 aquesta base jurídica de l'article 6.1.c) 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."

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a "accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda" (apartat 1).

L'article 2.b) de l'LTC defineix "informació pública" com "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".

Per la seva part, l'article 53.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), concreta que és informació pública objecte del dret d'accés "tota la informació, qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions."

La informació sol·licitada per la persona reclamant fa referència a l'expedient administratiu del projecte d'un pla parcial urbanístic. Aquesta informació ha de ser considerada com a informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa.

L'LTC estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20 i s. LTC). En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte les limitacions i criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

Fem notar, en aquest punt, que, segons s'indica a l'expedient, la informació esmentada ha estat objecte de difusió per part de l'Ajuntament per raó de les seves obligacions en matèria de publicitat activa imposades tant per l'LTC (articles 10.1.d) i 10.2)) com per la legislació sectorial aplicable (Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (TRLU)).

Ara bé, la publicació feta a través del web municipal -l'enllaç del qual s'hauria facilitat a la persona reclamant per al seu accés- no inclouria les dades identificatives dels titulars o propietaris de les finques o parcel·les afectades pel pla parcial urbanístic. Segons es desprèn de les manifestacions de la persona reclamant, aquesta informació identificativa és precisament l'objecte de la present reclamació.

Vist això i en atenció al context en què ens trobem, convé recordar que queden excloses de l'àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades les dades que facin referència a persones jurídiques. Així es desprèn del mateix RGPD en establir que "la protecció otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto" (considerant 14).

Per tant, d'entrada, caldria tenir present que, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals, no hi hauria inconvenients en lliurar a la persona reclamant la identificació,

si escau, de les persones jurídiques que puguin ser titulars o propietàries de les finques o parcel·les afectades.

Ara bé, en relació amb la identitat de les persones físiques propietàries de les finques o parcel·les afectades, caldria tenir present que la normativa de protecció de dades sí resultaria d'aplicació, per la qual cosa, pel que fa al seu possible accés per la persona reclamant i atesa llur naturalesa, caldrà tenir en compte allò establert a l'article 24.2 de l'LTC, a què es fa esment tot seguit.

III

L'article 24.2 de l'LTC disposa que "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. [...]."

Als efectes de la dita ponderació, cal tenir en compte totes les circumstàncies que afectin cada cas concret, amb l'objectiu de determinar si ha de prevaldre el dret d'accés de la persona reclamant o el dret a la protecció de dades de les persones afectades, prenent com a base els diferents elements que enumera el citat article, entre d'altres.

En el present cas és important tenir en consideració l'àmbit d'actuació en què ens trobem, com és el planejament i gestió urbanística, i que, precisament, en aquesta matèria el dret d'accés a la informació té especial rellevància, atès el reconeixement de l'acció pública que formula l'article 12 del TRLU, a partir del qual qualsevol ciutadà o ciutadana pot exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació i del planejament urbanístic, exercici que s'ha d'ajustar al que estableixi la legislació aplicable.

L'acció pública permet a qualsevol persona impugnar els diferents instruments d'ordenació, així com els actes d'aplicació dels mateixos, la qual cosa implica que la ciutadania ha de poder tenir accés i obtenir còpia dels documents dels expedients d'aquesta naturalesa, tant si es tracta d'expedients en tramitació como si formen part d'expedients conclusos.

Sobre això, destacar que el mateix TRLU regula la publicitat i la participació en els processos de planejament i de gestió urbanístics, i sotmet aquests processos, així com el contingut de les figures del planejament i dels instruments de gestió, inclosos els convenis, al principi de publicitat (article 8.3). Alhora, reconeix el dret de la ciutadania a consultar i ser informada sobre el contingut dels instruments de planejament i gestió urbanístics (apartat 4).

Per tant, ens trobem en un àmbit d'actuació en què és clar l'interès públic en el coneixement de la informació necessària que permeti a la ciutadania comprovar si tant la tramitació com l'execució dels instruments de planejament urbanístic (en aquest cas, del pla parcial)

s'ajusta a la legalitat vigent i, en conseqüència, d'aquella informació que permeti també avaluar la gestió duta a terme per l'Ajuntament en exercici de les seves potestats.

Ara bé, el fet que la normativa aplicable prevegi el caràcter públic dels instruments de planejament i de gestió urbanística i reconegui el dret de la ciutadania a poder-ne consultar el contingut (article 8 TRLU) no ha de pressuposar per se l'accés a qualsevol tipus d'informació personal que aquests instruments puguin contenir, com és el cas que ens ocupa.

Des de la vessant del dret a la protecció de dades personals cal tenir en compte que la identitat de les persones físiques titulars de les finques o parcel·les afectades pel pla parcial, quina informació és objecte de la present reclamació, es troba dins de les dades que, d'acord amb la legislació del cadastre immobiliari, cal considerar protegida.

En concret, així s'estableix a l'article 51 del Text refós de la Llei del Cadastre immobiliari, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març (TRLR) : "(...) tienen la consideración de datos protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bienes inmuebles individualizados".

El mateix TRLR disposa, pel que fa a l'accés a les dades cadastrals protegides, que "sólo podrá realizarse mediante el consentimiento expreso, específico y por escrito del afectado, o cuando una ley excluya dicho consentimiento o la información sea recabada en alguno de los supuestos de interés legítimo y directo siguientes:

- a) Para la ejecución de proyectos de investigación de carácter histórico, científico o cultural auspiciados por universidades o centros de investigación, siempre que se califiquen como relevantes por el Ministerio de Hacienda.
 - b) Para la identificación y descripción de las fincas, así como para el conocimiento de las alteraciones catastrales relacionadas con los documentos que autoricen o los derechos que inscriban o para los que se solicite su otorgamiento o inscripción, por los notarios y registradores de la propiedad, de conformidad con lo establecido en esta Ley y en la legislación hipotecaria. Asimismo los notarios podrán acceder a los acuerdos catastrales derivados de dichas alteraciones para su entrega, en su caso, a los interesados.
 - c) Para la identificación de las parcelas colindantes, con excepción del valor catastral de cada uno de los inmuebles, por quienes figuren en el Catastro Inmobiliario como titulares.
 - d) Por los titulares o cotitulares de derechos de trascendencia real o de arrendamiento o aparcería que recaigan sobre los bienes inmuebles inscritos en el Catastro Inmobiliario, respecto a dichos inmuebles.
 - e) Por los herederos y sucesores, respecto de los bienes inmuebles del causante o transmitente que figure inscrito en el Catastro Inmobiliario.
- (...)"

Per la informació de què es disposa, la persona reclamant diu actuar com a portaveu d'una plataforma veïnal creada en defensa de la zona objecte d'urbanització arran l'aprovació del pla parcial urbanístic, per bé que, segons sosté l'Ajuntament, no constaria que la dita plataforma s'hagués constituït legalment com a plataforma o associació.

Considerant que caldria entendre que la persona reclamant actuaria si més no en representació de si mateixa, cal tenir present que, per la informació aportada per

l'Ajuntament, no constaria que la persona reclamant sigui propietària d'alguna finca o parcel·la adjacent a les afectades pel pla parcial urbanístic, per la qual cosa no sembla que es pogués admetre l'accés a les dades protegides sol·licitades en base al supòsit de l'article 53.1.c) del TRLC. Tampoc constaria informació per poder considerar d'aplicació cap altre dels supòsits a què refereix aquest article al present cas.

Segons consta en el pla parcial urbanístic publicat al web municipal, la seva execució es farà pel sistema de reparcel·lació amb la modalitat de cooperació.

L'article 129.2 del TRLU disposa que "a més dels propietaris o propietàries de les finques afectades, es consideren persones interessades en un expedient de reparcel·lació les persones titulars dels drets que puguin resultar afectats per la resolució, i també les persones titulars d'interessos legítims susceptibles d'afectació que es personin en el procediment i acreditin aquesta condició."

Per la informació de què es disposa, no es pot establir si la persona reclamant ostentaria alguna condició per la qual, en base a les previsions d'aquest article 129 del TRLU, se li pogués reconèixer un interès legítim en conèixer i identificar les persones físiques propietàries (titulars cadastrals) de determinades finques afectades pel procés de reparcel·lació.

Arribats a aquest punt i a efectes de la ponderació exigida, caldria també tenir en compte la finalitat de l'accés, tal com es desprèn de l'article 24.2.b) de l'LTC.

En aquest sentit, si bé l'article 18.2 de l'LTC disposa que l'exercici del dret d'accés "no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma", conèixer la motivació per la qual la persona reclamant desitja obtenir la informació, quan aquesta inclou dades personals, pot ser un element rellevant a tenir en compte.

En el present cas, la persona reclamant manifesta que la denegació de l'accés a les dades identificatives de les persones propietàries de les finques o parcel·les afectades pel pla parcial urbanístic per part de l'Ajuntament vindria motivada pel rumor de que un dels propietaris comptaria amb un familiar prestant els seus serveis a l'àrea d'urbanisme de l'ajuntament. En concret, la persona reclamant manifesta que "des de la plataforma i per la informació que ens arriba als nostres oïdes (és una ciutat encara una mica poble i tot s'acaba sabent), tenim suficients indicis per pensar que una persona que treballa a la regidoria d'urbanisme, té parentesc directe amb un dels titulars de les diferents finques que componen l'esmentat projecte d'urbanització. I creiem que és per això que no ens faciliten la informació".

El fet que faci menció a una possible relació de parentesc entre un titular cadastral afectat pel pla parcial i un empleat municipal podria portar a pensar que la motivació de la persona reclamant en obtenir les dades identificatives dels titulars cadastrals podria estar relacionada amb la possible existència d'un conflicte d'interès o tracte de favor, si bé val a dir que no es refereix a aquesta possibilitat en la seva reclamació.

En tot cas, la finalitat que persegueix la normativa de transparència és "establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la

garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública” (article 1.2 LTC) o, en altres termes, establir la possibilitat d’oferir eines a la ciutadania per al control de l’actuació dels poders públics.

En aquest sentit, disposar d’informació que permeti assegurar que el procediment urbanístic s’ha fet de manera imparcial, sense conflictes d’interès ni tractes de favor per part dels treballadors municipals implicats, té clara transcendència o rellevància pública.

Amb tot, tenint en compte la protecció especial que atorga la legislació sectorial a les dades identificatives dels titulars cadastrals, no sembla a priori que fonamentar aquest accés en un mer rumor, sense aportar cap altre element indiciari de la presumpta relació personal entre un treballador municipal i un propietari afectat però, especialment, sobre en què es pot haver vist beneficiat o podria veure’s beneficiat aquest últim arran les decisions municipals adoptades, això és actuacions concretes desproporcionades comparades amb altres afectats o la presa de decisions tècnicament injustificades (per exemple, canvis inexplicables en el projecte, com modificacions al traçat o a les afectacions que afavoreixen una finca concreta sense justificació tècnica o d’interès general, diferències en les condicions aplicades més beneficioses cap a un propietari en relació amb la resta o criteris poc clars en el repartiment de les càrregues, si el projecte assigna recursos públics (carreteres, enllumenat, zones verdes) que afavoreixen una finca específica o incrementen el seu valor de manera desproporcionada, etc.), pugui considerar-se suficient per decantar la ponderació a favor de l’accés a aquesta informació personal concreta.

A més, cal tenir present que la Llei 40/2015, d’1 d’octubre, del règim jurídic del sector públic, preveu mecanismes per evitar possibles situacions de conflicte d’interès. En aquest sentit, regula una sèrie de supòsits en què, de donar-se, les autoritats i el personal al servei de les administracions han d’abstenir-se d’intervenir en el procediment escaient, entre els quals, “tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato” (article 23.2.b)).

En els termes plantejats i ateses les circumstàncies que es coneixen (mer rumor sense acompanyar-se de proves o indicis), l’accés a la identitat dels propietaris suposaria una ingerència en el dret a la privacitat d’aquests que no resultaria suficientment justificada des del punt de vista de la transparència i/o per a la defensa de drets o interessos legítims de la persona reclamant.

En qualsevol cas, recordar la possibilitat de traslladar qualsevol possible sospita d’una actuació irregular urbanística a l’Oficina d’Antifrau de Catalunya per a la seva valoració i, si escau, investigació.

Conclusió

En atenció a la informació de què es disposa, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades no resultaria prou justificat l’accés de la persona reclamant a les dades

identificatives de les persones físiques propietàries de les finques afectades pel pla parcial urbanístic a què es refereix la reclamació.

Barcelona, 20 de gener de 2025