



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde Presidente del Ayuntamiento de..., en escrito de 4 de agosto de 2010 y registro de entrada en la Diputación el día 6, solicita un informe jurídico de este Departamento sobre la respuesta a dar a un vecino que solicita, en palabras del Ayuntamiento (...) *"certificación de fechas de concesión de licencias de obra respecto de otros vecinos de la localidad y para su presentación en el juzgado por impagos según manifiesta el solicitante de las certificaciones, y si bien entendemos que los expedientes urbanísticos son públicos, y ante la duda de que pudiera afectar dicha información a otro tipo de normativa, como la Ley de Protección de datos"*.

LEGISLACIÓN APLICABLE

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (RBRL)
- RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. (ROF)
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD)
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRHL)

INFORME

Primero.- El Sr. Alcalde señala que los expedientes urbanísticos son públicos, y esta mención sugiere a la informante la conveniencia de aclarar, antes que nada y para disipar posibles dudas, el concepto de *acción pública* a que se refiere el art. 48¹ del Texto Refundido de la Ley del Suelo. El instituto de la *acción pública* en materia de urbanismo permite a cualquier ciudadano emprender acciones administrativas o judiciales en defensa de la legalidad urbanística y, en último término, del interés público, -aunque no reúna los

¹Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Artículo 48. Acción pública.

1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



requisitos exigidos en el artículo 31 LRJPAC², para poder ser considerado interesado en el procedimiento administrativo, convirtiéndole en parte del mismo.

Desde la perspectiva del derecho de acceso a los expedientes de licencia urbanística concluidos cabe distinguir dos fases diferenciables:

a) Si la acción es pública para interponer recursos también ha de serlo para acceder a los expedientes que permitan prepararla. El art. 48 TRLS transcrito remite el ejercicio de la acción pública contra la ejecución de obras que se consideren ilegales, a los plazos establecidos para la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística, cualesquiera que sean.

Durante el plazo en que sea lícito ejercer la acción pública habrá que analizar caso por caso para poder determinar la procedencia o no del régimen de libre acceso a la consulta de dichos expedientes, siempre teniendo en cuenta que deben ser objeto de reserva los datos personales reflejados en los documentos no relacionados con el cumplimiento de la norma urbanística en que se funda la acción pública; los documentos gráficos (planos, etc) relativos a la distribución de los edificios, que solo conciernen a sus moradores, o cualquier tipo de información protegida por normas sectoriales (propiedad intelectual, datos fiscales, etc).

b) Una vez transcurrido el plazo establecido para ejercer la acción pública, el derecho de acceso a estos expedientes se regirá por la legislación de procedimiento administrativo común, más concretamente por lo dispuesto en el art. 37³ LRJPAC, teniendo en cuenta lo dispuesto en la LOPD.

² **LRJPAC Artículo 31. Concepto de interesado.**

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

(...)

³ **LRJPAC Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros.**

1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completados, salvo



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Vamos a analizar estas dos normas en los siguientes puntos porque son las aplicables al caso, toda vez que son razones privadas –presentar los datos en el juzgado– las alegadas por el solicitante al pedir las certificaciones.

Segundo. -El art. 105 CE⁴ remite a una ley la regulación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. La tensión que se genera entre la protección a la intimidad y el derecho a la información no es fácil de resolver, aunque para la Carta Magna la intimidad de las personas es un valor superior (lo incluye como derecho fundamental en el art. 18) al derecho de acceso a la información en poder de la Administración, recogido en el art. 105.

La LRBRL fue la primera norma postconstitucional que reguló el derecho de acceso a archivos y registros administrativos, y lo hizo escuetamente, remitiéndose también, en los arts. 18 y 70 LRBRL⁵ a la “legislación de desarrollo del art. 105 CE”; reiteración contenida en el art. 207⁶ ROF, que reproduce el anterior

que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.

(...)

7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

(...)

⁴ **Constitución Española.-**

Artículo 105. La ley regulará:

(...)b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.(...)

⁵ **LRBRL Artículo 18. 1.** Son derechos y deberes de los vecinos:

(...)e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución. (...)



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El art. 105 b) fue desarrollado legalmente en el art. 37 LRJPAC, antes reproducido. El precepto reconoce como principio el derecho general de los ciudadanos de acceder a los registros y a los documentos de expedientes terminados (art. 37.1), pero incluye una serie de excepciones a la libre consulta, de forma que se pueden distinguir dos grupos de documentos, en función del grado de accesibilidad:

a) Documentación con datos íntimos de personas (art. 37.2). La consulta se reserva a dichas personas. También se incluye en este apartado los expedientes sancionadores o disciplinarios.

(Abrimos un paréntesis para señalar que en el derecho a la intimidad el bien jurídico a proteger es la decisión de la persona de mantener reservada o secreta una parcela de su propia vida. La intimidad (...) *“abarca los aspectos que definen la personalidad que el sujeto no desee revelar, tales como sus características físicas –salud, defectos físicos, origen racial-; psíquicas o espirituales –ideología, creencias, religión, gustos, aficiones- y, con matices, profesionales o patrimoniales –profesión, negocios, patrimonio, etc.-. La vertiente personal del derecho a la intimidad, es decir, aquellos datos que se refieren a aspectos físicos o psíquicos de la persona, pueden considerarse intangibles salvo consentimiento expreso o autorización legal, en cuyo caso regirá el principio de especialidad del dato, protegido entre otros mecanismos por la severa responsabilidad del funcionario obligado al sigilo profesional por razón del cargo”*⁷).

b) Documentación con datos nominativos (art. 37.3). Es aquella que contiene información de uso restringido a los interesados legítimos por contener datos nominativos, aunque no afecten a la intimidad de las personas, entendiendo el interés legítimo como todo

Artículo 70

(...) 3. Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.(...)

⁶ **ROF Artículo 207.** Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las Entidades locales y de sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, b), de la Constitución Española. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.

⁷ Manuel Monfort Pastor “El Derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación municipal”. Bayer Hnos, SA



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



beneficio directo y efectivo que el solicitante puede obtener de la consulta. Los documentos incluidos en expedientes de licencias de obras tienen datos nominativos (en realidad casi todos los documentos los tienen); y por eso la regla general no es el acceso libre, sino el acceso restringido, en función de las características del documento a consultar.

Finalmente, el precepto señala la posibilidad de denegar motivadamente el ejercicio del derecho cuando prevalezcan razones de interés público, o intereses de terceros más dignos de protección (37.4); de compatibilizar el ejercicio del derecho con el funcionamiento eficaz del servicio (37.7), y de obtener certificados de los documentos (37.8).

En resumen: La norma de aplicación directa en materia de acceso a los documentos contenidos en expedientes administrativos terminados es la LRJPAC que, como se acaba de ver, contempla suficientes cautelas para la consulta de datos personales, sean íntimos o no.

Sin embargo, la norma de referencia en cuanto al acceso a los registros administrativos es la LOPD, que se analiza acto seguido, puesto que la noción de registro equivale a la de fichero.

Tercero.- El art. 18⁸ CE garantiza el derecho al honor, a la intimidad familiar y personal y a la propia imagen, y remitió a una futura ley el establecimiento de los límites al uso de la informática para garantizar tales derechos. En materia de acceso a archivos y registros administrativos el derecho a proteger, se insiste, es el de la intimidad personal y familiar de los ciudadanos en el sentido apuntado en el punto anterior. La norma principal de desarrollo del precepto fue la LORTAD (LO 5/92 Reguladora del Tratamiento Automatizado de Datos), hoy derogada y sustituida por la LOPD.

Aunque la LRJPAC y la LORTAD se tramitaran al tiempo, ambas a finales de 1992, se ignoraron recíprocamente. Aun hoy se alude a la LOPD de forma aislada, sin ponerla en conexión con el resto del ordenamiento jurídico. Esta circunstancia, unida a que regula un derecho fundamental y al hecho de tener un superior rango orgánico hace que con frecuencia se considere que todos los datos de carácter personal en poder de terceras

⁸ **CE Artículo 18.**

1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

(...)

4. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



personas –Administración o particulares- hayan de ser protegidos y estén reservados a sus titulares o a los terceros que aquél consienta expresamente. Aplicar este régimen a todas las peticiones de acceso a expedientes finalizados supondría extender la protección prevista en la LRJPAC para la consulta de documentos que contengan datos íntimos (art.37.2) a todos los documentos nominativos (art. 37.3). Y ello porque que el concepto de datos de carácter personal según la definición contenida en el art. 3^º LOPD es la de *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*, que es tanto como decir que toda información relacionada con un sujeto, sea de la naturaleza que sea, es un dato personal y, en esos términos, un dato nominativo será siempre un dato de carácter personal.

No obstante, en ningún caso la LOPD se plantea la protección de datos de forma general y absoluta, sino que esa protección se vincula en todo caso a la eventual inclusión de los datos en un fichero o registro susceptible de tratamiento, automatizado o no. –arts.1 y 2 ¹⁰ LOPD-. Estos tres elementos, datos personales, ficheros y susceptibilidad de

⁹ **LOPD. Artículo 3. Definiciones.**

A los efectos de la presente Ley Orgánica se entenderá por:

a) Datos de carácter personal: cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

b) Fichero: todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.

c) Tratamiento de datos: operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias.

d) Responsable del fichero o tratamiento: persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento.

e) Afectado o interesado: persona física titular de los datos que sean objeto del tratamiento a que se refiere el apartado c) del presente artículo.

f) Procedimiento de disociación: todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable.

g) Encargado del tratamiento: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, sólo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento.

h) Consentimiento del interesado: toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen.

i) Cesión o comunicación de datos: toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado.

j) Fuentes accesibles al público: aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada, por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación. Tienen la consideración de fuentes de acceso público, exclusivamente, el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Asimismo, tienen el carácter de fuentes de acceso público los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación.

¹⁰ **LOPD Artículo 1. Objeto.**



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



tratamiento, son inseparables y no pueden desagregarse pues de otro modo se desnaturalizaría el sentido de la norma. Solo considerando de forma conjunta los tres elementos que la componen son integrables ambas normativas, la de protección de datos y la de acceso a archivos y registros, guardando la debida proporción.

En consecuencia, sólo existiría cesión de datos de carácter personal (toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado, según definición del art. 3 transcrito) si los datos correspondientes a las personas físicas identificadas o identificables obrantes en los expedientes –en este caso, relativos a licencias urbanísticas– se encontraran incorporados a ficheros informatizados o manuales estructurados de acuerdo con criterios personales.

La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, a la consulta de si contraviene lo dispuesto en la LOPD el acceso de un ciudadano a los datos personales obrantes en la documentación relativa a expedientes de solicitud de licencias urbanísticas, en su *web site* responde:

“Para dicho caso el consentimiento de los afectados por la cesión de sus datos solo se verá exceptuado en los supuestos contemplados en el artículo 11¹¹.2, cuyo apartado a) prevé la posible cesión incontestada de los datos cuando una norma con rango de Ley así lo disponga. En este sentido, debe traerse a colación lo dispuesto en el art. 31 LRJPAC (ya transcrito) que delimita jurídicamente el concepto de interesado en el procedimiento administrativo.

La presente Ley Orgánica tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado. (...)

¹¹ **LOPD Artículo 11 Comunicación de datos.**

1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

a) Cuando la cesión está autorizada en una ley

(...) d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas. (...)



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



En el supuesto de que por parte del Ayuntamiento se proceda a la incorporación y registro de los datos de carácter personal en un soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, en el sentido descrito por el art. 2.1 LOPD¹², la habilitación concreta para la cesión de los datos, contenida en una norma con rango de ley formal se encontraría en lo dispuesto por el artículo 37.2 LRJPAC”.

Y, siguiendo con la hipótesis de que los datos se encontrasen incorporados a ficheros estructurados de acuerdo con criterios personales, la cesión de los datos personales obrantes en los expedientes de licencias urbanísticas estaría amparada, por lo establecido en el art. 37 LRJPAC, en conexión con el artículo 11.2.a) LOPD, finaliza diciendo:

“En consecuencia, desde la perspectiva de la normativa sobre protección de datos, la comunicación de los datos personales a que se refiere la pregunta, al no afectar a la intimidad de las personas, ni poseer carácter sancionador ni disciplinario, sería admisible en derecho para aquellas personas que acrediten un interés legítimo y directo, correspondiendo al Ayuntamiento consultante decidir sobre la petición, resolviendo motivadamente sobre la concurrencia de la referida legitimación con base en lo dispuesto para este tipo de supuestos por el artículo 37 LRJPAC o , en su caso, procediendo a dictar resolución motivada denegando dicha comunicación cuando prevalezcan razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley”.

CONCLUSIÓN

El acceso a documentos obrantes en expedientes de licencias de obras terminados ha de hacerse de acuerdo a las previsiones del art. 37 LRJPAC. En este caso, al tratarse de acceso a documentos con datos nominativos que el solicitante, interesado legítimo, precisa para presentar en el juzgado y resolver sus problemas judiciales, previo análisis y depuración de los datos personales que no sean estrictamente necesarios para la finalidad invocada por el interesado, la informante considera que no existe inconveniente para entregar al solicitante la certificación solicitada.

¹² **LOPD Artículo 2. Ámbito de aplicación.**

1. La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Es cuanto me corresponde informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente informe se somete a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho, y no supe en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 16 de Agosto de 2010