

**Expediente N°60/2020**  
**Informe N.º 1/2021**

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

**COMISIÓN EJECUTIVA**

Sres.:

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D<sup>a</sup>. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

Dña. Sofía García Solís

En Valencia, a 19 de febrero de 2021

**ASUNTO: Informe sobre consulta del Ayuntamiento de Caudiel relativa a la obligación de suministro de información de cédula de habitabilidad, antecedentes de proyecto de obra y proyectista, director de obra y empresa constructora.**

En respuesta a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Caudiel mediante escrito presentado el 11 de marzo de 2020 por registro departamental ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Comisión Ejecutiva de este Consejo emite el siguiente **INFORME:**

**ANTECEDENTES**

El día 11 de marzo de 2020 se presentó por parte del Ayuntamiento de Caudiel solicitud de informe al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en lo sucesivo CTCV) en relación a una solicitud de acceso a determinada documentación pública en el que se hacía constar lo siguiente:

*Habiendo recibido en este Ayuntamiento solicitud de acceso a información pública por parte de un particular, registro de entrada n°2019-E-R-C-1836, (expte. gestiona 332/2019), en concreto solicita copia cédula habitabilidad de primera ocupación, así como antecedentes de proyecto de obra y proyectista, director obra y empresa constructora, ...*

*Entendiendo que afecta a datos de carácter personal, que está limitado su acceso para cualquier ciudadano, en concreto:*

*Art. 14 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el art. 12 de la ley valenciana ley 2/2015, en cuanto establece como límites al derecho de acceso, por afectar al apartado j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*

*Por la presente ruego nos informen si podemos o no facilitar la documentación particular solicitada por el ciudadano, o al tratarse de datos de carácter personal estarían protegidos por el ámbito de la Ley orgánica de protección de datos de carácter personal, y si procede denegar el acceso al ser uno de los límites contemplado en el art 14.j de la ley Art. 14 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

La consulta plantea si el acceso a la información solicitada, que se detalla a continuación,

- copia de la cédula de habitabilidad de primera ocupación

- antecedentes del proyecto de obra y proyectista

- director de obra y empresa constructora

puede verse afectada por el límite del Art. 14 de Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el art. 12 de la ley valenciana 2/2015, en cuanto establece como límites al derecho de acceso, por afectar al apartado j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

En concreto, se solicita informe respecto de las siguientes cuestiones:

**Primero.** - Si se puede o no facilitar la documentación particular solicitada por el ciudadano, o al tratarse de datos de carácter personal estarían protegidos por el ámbito de la Ley orgánica de protección de datos de carácter personal.

**Segundo.** - Si procede denegar el acceso al ser uno de los límites contemplado en el art 14.j de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

A la vista de estos antecedentes y basándonos en la competencia atribuida en el art. 42 d) de la Ley 2/2015 y en el art. 82 e) del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, este Consejo da respuesta a la consulta planteada según la siguiente argumentación:

## FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

**Primero.** - En primer lugar, cabe recordar que el artículo 13 de la LTAIBG en relación con el artículo 4 de la Ley 2/2015 aporta la siguiente definición de información pública: *“Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Según este concepto, las solicitudes de acceso deben estar basadas en información ya existente y disponible por un organismo o entidad de los sujetos a la Ley en el momento en que se produce la solicitud y, además, debe ser información elaborada o adquirida en el ejercicio de sus competencias.

En virtud de esta definición y teniendo en cuenta la información que obra en el expediente no cabe duda de que la información solicitada constituye información pública por lo que en principio parece que el Ayuntamiento de Caudiel debería proporcionar acceso a la documentación solicitada.

**Segundo.** – No obstante, y con carácter previo a analizar si concurre alguno de los límites planteados por el Ayuntamiento, debería darse traslado a aquéllos terceros cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados por la información que se solicita, para que, en su caso, presenten las alegaciones que estimen pertinentes en el plazo de quince días (artículo 15.5 Ley 2/2015).

Una vez finalizado el trámite de audiencia y vistas las alegaciones del tercero o terceros afectados, habrá que ponderar tomando en consideración los criterios contenidos en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley 19/2013. Por tanto, cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos (ya que si fueran especialmente protegidos evidentemente no habría que facilitar la información), el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Seguidamente habrá que valorar determinados aspectos para poder llevar a cabo razonadamente dicha ponderación. En principio, y teniendo en cuenta la información de la que dispone este Consejo sobre el expediente, no parece que exista interés público alguno en la divulgación de la información. No obstante, y teniendo en cuenta la información facilitada por el Ayuntamiento en diciembre de 2020, queda determinada la existencia de interés legítimo por parte del solicitante y que la información solicitada afecta a sus intereses privados, por lo que ostente una posición privilegiada en el acceso a la información en calidad de interesado en el procedimiento.

Es necesario tener en cuenta que la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso (artículo 15.5 LTAIBG).

La normativa de transparencia valenciana, en concreto, la Exposición de Motivos de la Ley 2/2015 señala en su apartado IV ese juego de equilibrios entre los intereses públicos y privados, en los siguientes términos: *“El derecho de libre acceso a la información pública tiene una configuración diferente porque se trata de acceder, no a la información que la administración ha hecho pública por ella misma o tiene el deber de hacerlo, sino a cualquier otra, siempre que tal acceso no esté limitado; por lo que se regulan con detalle tales supuestos. En ocasiones será necesario realizar un ejercicio de ponderación de los intereses en juego y justificar el interés superior en la publicidad de la información. En ocasiones solo será posible el acceso parcial a la información y, en otras, la protección de los datos personales impedirá el acceso; por lo que se regulan con detalle todas estas cuestiones, teniendo en cuenta la ponderación de los otros derechos que puedan concurrir”*.

También la Ley 19/2013 regula expresamente la posibilidad de reconocer el acceso parcial a la información solicitada (art. 16), así como la posibilidad de disociación de la información (artículos 15. 3º y 15.4º). Una y otra opción resultan, por lo general y en muchos casos, adecuados caminos para la proporcional conciliación del acceso solicitado y los derechos, bienes e intereses que pueden justificar su excepción o restricción.

En este sentido se manifestó el CTCV en su resolución 162/2019 (Exp. 85/2019) *“Ahora bien, no debe obviarse que al momento de facilitar la información estas posibilidades implican un análisis minucioso de la información solicitada para detectar si procede restringir el acceso a determinados documentos solicitados y, especialmente a determinada información contenida en ellos. La restricción parcial y el propio proceso de disociación es una gestión administrativa importante que puede acarrear no pocos esfuerzos, barreras y dificultades para la Administración o sujeto obligado. Estas dificultades pueden darse, entre otros motivos, en razón del soporte en el que esté la información disponible (como el papel o imagen de documento)*.

*También el tipo de información o documentación de que se trate por su propia naturaleza administrativa o jurídica puede exigir una evaluación muy minuciosa de todo dato personal. Y, obviamente, en cada caso puede variar y mucho el volumen y complejidad de la información”*. Estos y otros factores implicarán que la labor de evaluación y restricción parcial o disociación sea también muy variable”.

En cualquier caso, es el Ayuntamiento de Caudiel, en cuyo poder obra la información solicitada, quien conoce si en la misma se contienen datos personales, y es por tanto dicho Ayuntamiento quien debe valorar y ponderar el derecho de acceso, tal y como se establece en el artículo 15 apartado 3 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Debiendo ser tenido en cuenta, como hemos adelantado, lo establecido en el apartado 5 del artículo 15 de la Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y acceso a la Información pública, según el cual: *“si la información solicitada afecta a derechos o intereses de terceros, el órgano administrativo*

*encargado de resolver, dará traslado a las personas afectadas para que en el plazo de 15 días, presenten las alegaciones que estimen pertinentes. El solicitante será informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para resolver entre tanto.”.*

**Tercero.** - En cuanto a la posible aplicación del límite relativo al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial al ejercicio del derecho de acceso (artículo 14.j) Ley 19/2013), se plantea la cuestión de si la autoría de los proyectos de obra goza de la protección que le otorga el secreto profesional y la propiedad intelectual y que puede operar como límite al derecho de acceso. Y una vez más hemos de acudir al caso concreto, ya que debemos tener en cuenta los intereses de terceros, es decir, por una parte, qué incidencia puede tener el proyecto a los intereses del solicitante, si es posible que tenga un interés legítimo en la información solicitada, si es afectado, denunciado, si dicha información afecta a su esfera de intereses, si es o no interesado en el procedimiento, lo cual le otorgaría una posición privilegiada en el derecho de acceso a la información. Y, por otra, habrá que tener en cuenta las alegaciones de terceros cuyos derechos o intereses puedan resultar afectados por la divulgación de la información, como ya hemos comentado en el punto anterior (alegaciones al director de la obra, proyectista...) al citar el artículo 15.5 de la Ley 2/2015.

Habrà que plantearse a qué hace referencia la información solicitada y el posible interés del solicitante y su posición ante la misma, ya que es posible que pueda facilitarse información sobre aspectos estructurales que puedan afectar a la propiedad del reclamante y a sus intereses, pero no conceder el acceso a aspectos ornamentales que sí que pueden resultar afectados por la propiedad intelectual.

Este Consejo, ya en el Exp. 76/2018 (Res. 4/2019) manifiesta que, siguiendo la doctrina del Consejo de Transparencia Estatal (CI/002/2015, de 24 de junio, sobre aplicación de los límites del derecho de acceso a la información) los límites al derecho de acceso deben motivarse e interpretarse de forma restrictiva:

*“Los límites a que se refiere el art. 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto de número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.*

*De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.*

*La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.*

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además, no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.*

En relación con lo expuesto, no es posible invocar uno de los límites establecidos en el art 14 de la Ley 19/2013, sin que se motive de forma suficiente.

No puede obviarse que la información solicitada hace referencia a una materia (urbanística) en la que el ordenamiento jurídico reconoce y garantiza una serie de derechos a los ciudadanos. En relación con el derecho de acceso en materia de urbanismo y la posibilidad de que concurra el límite establecido en el art. 14.1.j), como se ha venido interpretando por diversa jurisprudencia (FD 3º STS 28 abril 2005

TSJ de Galicia): “...*Quien acepta la redacción de un proyecto técnico para la obtención de una licencia de obra o de actividad sabe que ese proyecto se va a incorporar a un expediente administrativo y que sobre él, como parte del expediente, podrán obtener información los que tengan interés en relación con el otorgamiento de esa licencia en los términos que establece la legislación de procedimiento administrativo, que incluyen la obtención de copias*”. En el mismo sentido el TSJ de Madrid STC 9 febrero de 2005: “...*de un proyecto que forma parte de un expediente instruido por la administración pública y, además, en materia urbanística, materia eminentemente pública y para cuya defensa cualificada la legislación prevé el eventual ejercicio de la acción pública siendo ese interés general el prevalente frente a intereses particulares...*”.

También la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), en su dictamen 1/2016, argumenta y concluye, en relación con la aplicación del límite relativo al secreto profesional y los derechos de propiedad intelectual e industrial, que:

*“El acceso a un documento protegido por el derecho de propiedad intelectual no afectará previsiblemente los derechos morales de su creador, pero según como se hace el acceso, puede afectar sus derechos de explotación. Dicho de otro modo, la propiedad intelectual protege de la explotación del bien creado por parte de terceras personas; por tanto, es compatible con la consulta o simple uso del bien que no interfiera con los derechos de explotación. La propiedad intelectual no puede operar como límite al acceso, sino como límite a su utilización o explotación por parte de la persona solicitante. Si tenemos en cuenta que entre los derechos de explotación está la reproducción y el aprovechamiento económico, lo que sería incompatible con este derecho sería un acceso que comportara reproducción del bien o perjuicio para los derechos económicos de explotación.*”

*De acuerdo con estas consideraciones, se puede afirmar que sería claramente incompatible con los derechos de explotación de la propiedad intelectual un acceso a la información que conllevara su reproducción con fines de aprovechamiento económico. Más dudas puede comportar una simple reproducción por una sola vez, sin fines de aprovechamiento económico; en estos casos la ponderación puede ser más fácilmente favorable al acceso, especialmente, si éste se fundamenta en derechos o intereses adicionales al derecho de acceso”.*

A la vista de lo expuesto, que la información solicitada se refiera a planos, proyectos o diseños de obra, no implica necesariamente que concurra el límite previsto en el art. 14.1.j) de la Ley 19/2013. En el caso que nos ocupa, de la solicitud de acceso a la información solicitada por el reclamante no se infiere que esta vaya a afectar a la explotación de los derechos patrimoniales de su autor. Se trata de un proyecto contenido en un expediente administrativo, que se encuadra dentro de una actividad, cuya competencia corresponde al Ayuntamiento, sujeta a una normativa concreta, urbanismo, que reconoce una serie de derechos a los ciudadanos, entre ellos el acceso a la información.

En el mismo sentido se pronuncia también el Consejo de Transparencia de Aragón, en su resolución 25/2017, de 6 de noviembre de 2017 (Reclamación 3/2017).

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo Roj: STS 1644/2017 - ECLI: ES:TS:2017:1644, Id Cendoj: 28079110012017100253 según la cual *obra arquitectónica es una obra de carácter funcional que sólo está protegida por el derecho de autor en la medida en que sea “singular”*. Más allá de los logros estéticos o prácticos la obra debe presentar *“un carácter novedoso que permita diferenciarla de otras preexistentes”*. Si se proyectan edificios *“ordinarios”*, sin una mínima singularidad o distintividad, la propiedad intelectual no le es aplicable.

Por tanto, *“Ni todo proyecto arquitectónico está dotado per se de creatividad, ni el hecho de que el edificio sea de mayor o menor tamaño, o esté destinado a hotel, presupone esa creatividad. No todo*

*proyecto arquitectónico ni toda edificación es una obra original, protegida por la propiedad intelectual”.*

Visto lo cual, y como ya señalamos en el apartado anterior, una vez más será el órgano a quien se dirige la solicitud quien debe valorar, a la luz de lo expuesto, la existencia de dicho límite, facilitando en su caso el acceso a aquella información en la que el solicitante acredite un interés legítimo, dejando claro que dicho interés no le dará en ningún caso derecho a su difusión, ni al uso de dicha información fuera de la esfera de dichos intereses.

Es todo cuanto cabe informar a los efectos oportunos.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**



Ricardo García Macho