
El derecho de acceso al expediente administrativo: consideraciones sobre el acceso y obtención de fotocopias de proyectos de obras desde la perspectiva de la legislación relativa a la propiedad intelectual, a la protección de los datos de carácter personal y a la legislación medioambiental

Anna Maria Cugat Perpinyà

Letrada de la Dirección de Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona

1. Introducción
2. Documentación técnica incluida en expedientes administrativos como objeto de la propiedad intelectual y derecho de acceso a dicha documentación
 - 2.1. Expedientes en trámite
 - 2.2. Expedientes finalizados
3. Derecho de acceso y protección de datos de carácter personal
4. El acceso a los expedientes administrativos y el derecho a obtener información de naturaleza ambiental
5. Derecho de acceso y propiedad industrial
6. Derecho de acceso y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre: reutilización de la información
7. Conclusiones

1. Introducción

El ámbito del presente análisis se centra en el derecho de acceso a expedientes administrativos, y en el consecuente derecho a obtener copias de documentos de carácter técnico incluidos en ellos, tales como proyectos, planos, diseños... Tal sería el caso, por ejemplo, de un expediente de licencia de obras para la reforma interior de una vivienda, cuando un tercero solicita copia de los planos, memoria y otros documentos que conforman el proyecto técnico obrante en el expediente. Sin embargo, la inclusión de documentación de carácter técnico se plantea en una amplia tipología de procedimientos administrativos, desde los de intervención en materia de obras o actividades, hasta los de contratación de obras o servicios por parte de las entidades del sector público. En todos ellos, ante la petición de copias por parte de un tercero, la Administración Pública deberá valorar si procede denegar el derecho de acceso en base a la propiedad intelectual del autor del proyecto, en concreto, del profesional que redactó dicha documentación. No obstante, la valoración de la Administración Pública ante el ejercicio del derecho

de acceso no se agota con esta primera ponderación, puesto que deberá tener en cuenta, además, la posible existencia de datos personales incluidos en la documentación técnica –cuando, por ejemplo, las obras de una vivienda se realizan con la finalidad de adaptarla a la discapacidad de su ocupante–, así como si la solicitud de derecho de acceso tiene como finalidad bien la obtención de información de naturaleza ambiental, bien la reutilización de la información a la cual se pretende acceder.

2. Documentación técnica incluida en expedientes administrativos como objeto de la propiedad intelectual y derecho de acceso a dicha documentación

Como punto de partida, resulta obligada la referencia al reconocimiento constitucional del derecho a la propiedad intelectual, establecido por el artículo 20.1.b), por el cual se reconocen y se protegen los “derechos a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica”. Por su parte, el artículo 428 del Código Civil, prevé los derechos de explotación y de

plena disposición de las obras literarias, científicas o artísticas, atribuyéndolos a su autor.

A su vez, el Real decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de propiedad intelectual 22/1987, de 11 de noviembre (TRLPI), que regulariza, aclara y armoniza las disposiciones legales vigentes sobre la materia, reconoce, en su artículo 1, la propiedad intelectual de una obra literaria, artística o científica, por el mero hecho de su creación, y en el artículo 2, atribuye a su autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de su obra.

Corresponde, en primer lugar, dilucidar si la documentación de carácter técnico incluida en los expedientes administrativos puede considerarse objeto de la propiedad intelectual, pues en caso de que la respuesta sea afirmativa, deberemos examinar si procede denegar el derecho de acceso en base a los derechos del autor de la obra.

Bajo el título "Obras y títulos originales", el apartado 1 del artículo 10 del TRLPI dispone:

"1. Son objeto de propiedad intelectual todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro, comprendiéndose entre ellas:

"(...)

"f) Los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería.

"(...)"

Así pues, de acuerdo con el precepto mencionado, corresponden al autor de la documentación técnica –entendiendo como tal los proyectos, planos, maquetas, diseños incluidos en los expedientes administrativos– los derechos que configuran la propiedad intelectual, tanto los de carácter personal –como por ejemplo el derecho a decidir la divulgación de su obra– como los de carácter patrimonial, en los que se incluyen, entre otros, el derecho de reproducción, distribución o comunicación pública de la obra. Esta primera aproximación nos puede inducir a pensar que la Administración Pública, ante la petición de copias referidas a la documentación técnica de los expedientes administrativos, deba proceder a su denegación, puesto que la decisión de "reproducción y distribución" de la obra correspondería única y exclusivamente al autor del proyecto técnico, en calidad de propietario de los derechos de autor.

No obstante, la Ley 23/2006, de 7 de julio, introdujo diversas modificaciones en el texto refundido de la Ley

de propiedad intelectual, aprobada por el Real decreto legislativo 1/1996, entre las que destaca la introducción de un nuevo artículo, el 31 bis, que modula el régimen de protección de la propiedad intelectual bajo el marco genérico referido a la seguridad y los procedimientos oficiales. Concretamente, su apartado 1.º dispone:

"1. No será necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios."

Por lo tanto, la Administración Pública podrá acordar tanto la reproducción como la distribución o comunicación pública de una obra, sin previa autorización del autor, cuando el correcto desarrollo del procedimiento administrativo así lo requiera. Pero ¿cuál es el alcance de la expresión "correcto desarrollo del procedimiento administrativo"? Todo parece indicar que se trata de una expresión conectada con el cumplimiento de los trámites que conforman el *iter* a seguir para dictar una resolución administrativa. Pero debemos entender que, aparte de los aspectos estrictamente formales, incluye también la plena satisfacción de los derechos de los ciudadanos en el marco del procedimiento previsto, por ejemplo, en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC).

Ahora bien, ante las eventuales limitaciones del derecho de acceso derivadas de la legislación de propiedad intelectual, de protección de datos de carácter personal u otros ámbitos, también debemos reflexionar sobre la posible judicialización de cualquier expediente administrativo. En este supuesto, el artículo 48.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) establece la obligación de la Administración Pública de remitir el expediente administrativo "completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga". Una vez recibido el expediente en Juzgado o Tribunal, el artículo 52 de la LJCA exige que, una vez completados los emplazamientos, por el secretario judicial "se acordará que se entregue al recurrente para que se deduzca la demanda en el plazo de veinte días". Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de instar el complemento de expediente conforme al artículo 55 del citado texto legal. En definitiva, una resolución administrativa que acordara la exclusión del derecho de acceso de proyec-

tos técnicos comportaría la indefensión del recurrente en el proceso contencioso-administrativo, puesto que impediría la obtención del expediente “completo” para deducir la demanda, lo que nos conduce a pensar que la Administración debe adoptar una postura restrictiva respecto a las limitaciones del derecho de acceso, postura que también se deriva del principio *pro actione*.

A nivel constitucional, el artículo 105, en su apartado b), dispone que la Ley regulará el acceso a los archivos y a los 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”.

Cumpliendo el mandato constitucional, y al amparo del principio de transparencia que ha de regir las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, la LRJPAC regula en el artículo 35 el derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes abiertos o en trámite:

“Artículo 35. Derechos de los ciudadanos.

“Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

“a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.”

En el ámbito local, el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, reconoce, entre los derechos y deberes de los vecinos, el derecho de acceso:

“(…)

“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.”

En el mismo sentido que la LRJPAC, aunque con la previsión expresa sobre el acceso a los expedientes electrónicos, está redactado el artículo 26 de la Ley 26/2010 de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña:

“Artículo 26. Derecho de acceso a los expedientes administrativos.

“Los ciudadanos que tienen la condición de personas interesadas en un procedimiento administrativo en trámite tienen derecho a acceder al expediente y a obtener copia de los documentos que forman parte de él. Si los documentos son en formato electrónico, los ciudadanos tienen derecho a obtener copias electrónicas de los mismos.”

2.1. Expedientes en trámite

Ante el marco constitucional y legislativo expuesto, analicemos, en primer lugar, el ejercicio del derecho de acceso en expedientes abiertos o en trámite. La exigencia del artículo 35 de la LRJPAC resulta obvia: para que la Administración Pública pueda acceder a la petición de fotocopias de documentos contenidos en un expediente administrativo que se encuentra en fase de tramitación, el solicitante debe acreditar la condición de interesado en el procedimiento. Tal condición se define en el artículo 31 de la LRJPAC.¹

Así pues, es indudable que la protección del TRLPI no es obstáculo para la obtención de fotocopias de documentos pertenecientes a un proyecto de obras incluidos en un expediente administrativo, siempre que el solicitante acredite su condición de interesado en el procedimiento. Puede acceder al expediente puesto que, como ya hemos comprobado anteriormente, el artículo 31 bis de esta misma Ley introduce una excepción a la autorización del autor cuando sea necesario para el correcto desarrollo del procedimiento administrativo, y, precisamente, la LRJPAC establece el derecho de acceso a los procedimientos en trámite de aquellos que acrediten la condición de interesados.

Asimismo, debemos entender que el derecho de acceso comporta además el derecho a obtener copia de los documentos incluidos en los procedimientos, puesto que la negativa a la expedición de fotocopias podría provocar la indefensión de aquellos interesados dispuestos a alegar, máxime cuando la complejidad técnica de la materia o el ámbito en el que se desarrollen los procedimientos no permitan la elaboración de las alegaciones sin cierto tiempo de estudio previo.

1. “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.”

Entre los expedientes abiertos, destacan aquellos supuestos en los que la propia tramitación del procedimiento administrativo exige un trámite de información pública, puesto que parece obvio que, precisamente, en estos supuestos, “el correcto desarrollo del procedimiento administrativo” ya establece la posibilidad de que cualquier persona pueda examinar el expediente, y, en consecuencia, tampoco sería necesaria la autorización del autor de la obra, de conformidad con el artículo 31 bis del TRLPI. Este trámite está previsto con carácter general por el artículo 86 de la LRJPAC, para todos aquellos casos en los que la naturaleza del procedimiento así lo requiera. Según este precepto, una vez acordada la información pública, cualquier persona puede examinar el expediente y tiene derecho a presentar alegaciones, y, en consecuencia, tiene derecho a obtener copias de los documentos que obren en el expediente.

Además, no podemos pasar por alto que un elevado número de expedientes tramitados por los ayuntamientos, que contienen proyectos técnicos, versan sobre materia urbanística, y, precisamente en esta materia, el ordenamiento jurídico reconoce el ejercicio de la acción pública. Por ello, podríamos llegar al convencimiento de que la Administración Pública tuviera la obligación de reconocer de manera automática la condición de interesados en el procedimiento a aquellos ciudadanos que pretendieran instar un control de la legalidad de naturaleza urbanística. Establece el artículo 4 del Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo, en su letra f), que todos los ciudadanos tienen derecho a:

“f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.”

Por lo tanto, de acuerdo con los preceptos mencionados, a falta de normativa sectorial urbanística que regule el acceso de los ciudadanos a expedientes abiertos o en trámite de esta materia, a efectos de ejercitar el control de la legalidad, habrá que atenerse a lo establecido por la normativa general que regula el acceso de los ciudadanos a los expedientes abiertos, concretamente al artículo 35 de la LRJPAC, de forma que el solicitante deberá acreditar su condición de interesado en el procedimiento. Consecuentemente, la acción

pública no opera con plenitud en el caso de los expedientes urbanísticos en trámite, y los ciudadanos –sin intereses legítimos en el procedimiento– solo podrán ejercer el control de la legalidad respecto a aquellos actos administrativos adoptados en el procedimiento, una vez este haya finalizado.

Avala esta interpretación el Dictamen CNS 42/2009 de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, cuando analiza el caso planteado por un Ayuntamiento en el que un ciudadano que no tiene la condición de persona interesada en la tramitación de un expediente de licencia de obras mayores, antes de que la Administración Pública haya emitido la resolución correspondiente, solicita el ejercicio del derecho de acceso respecto a la documentación técnica del procedimiento, que incluye, a su vez, datos de carácter personal:

“El reconocimiento de la acción pública en materia urbanística hace que se pueda reconocer un interés legítimo a cualquier ciudadano por el mero hecho de que pretenda ejercer un control de legalidad. Ahora bien, al margen de aquellos procedimientos en los que, en vista del interés que puedan tener para toda la ciudadanía, se haya previsto en la normativa correspondiente un trámite de información pública, la acción pública tiene un alcance limitado en el supuesto de acceso a expedientes abiertos o en tramitación, ya que el control de la legalidad se ejerce sobre las decisiones o actuaciones administrativas y, por lo tanto, no se ejerce sobre los actos de trámite anteriores a estas.”

2.2. Expedientes finalizados

El derecho de acceso a expedientes cerrados o archivados, con el consiguiente derecho a obtener copia de los documentos que contengan, está regulado en el artículo 37 LRJPAC, según el cual:

“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.

“(…)”

“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.

“(…)”

Por lo tanto, de acuerdo con el precepto mencionado, una vez finalizada la tramitación del procedimiento administrativo, la legitimidad para ejercer el derecho de acceso es más amplia, puesto que se confiere de manera genérica a los ciudadanos, quienes no tendrán que acreditar con carácter previo su condición de interesados en el procedimiento.

Sin embargo, el ejercicio del derecho de acceso respecto a procedimientos cerrados no está configurado de manera absoluta: existen determinadas materias –las enumeradas en el artículo 37.5– que resultan expresamente excluidas de este ámbito. Asimismo, en el apartado 4.º del artículo 37, se prevé la posibilidad de que la Administración Pública deniegue el derecho de acceso siempre que prevalezcan razones de interés público, intereses más dignos de protección, o así lo disponga una Ley.

Nuevamente hay que tomar en consideración la constatación del elevado número de expedientes tramitados por los ayuntamientos que versan sobre materia urbanística, en la que, como queda dicho, el ordenamiento jurídico reconoce la acción pública de los ciudadanos para ejercer el control de la legalidad de las actuaciones administrativas. A excepción hecha de los supuestos antes mencionados en los que, atendiendo al carácter de la información contenida en el expediente, se excluyen del derecho de acceso, o de aquellos otros en los que se cumplan los supuestos de denegación previstos legalmente, la Administración Pública deberá reconocer el derecho de acceso a los proyectos técnicos incluidos en los expedientes finalizados, así como el de obtención de copias de estos documentos. Resoluciones contrarias a estos derechos vaciarían de contenido el ejercicio de la acción pública establecida por la legislación urbanística y, en consecuencia, desvirtuarían su finalidad, que no es otra que el control de la legalidad urbanística. En este punto, debemos recordar una vez más que, según el TRLPI, decae el necesario consentimiento del autor de la obra –en este caso, el del autor del proyecto técnico–, en favor del correcto desarrollo de procedimientos administrativos.

El Defensor del Pueblo, en los informes anuales de 2006 y 2009, considera que no es posible denegar a los ciudadanos el acceso a la documentación obrante en los expedientes relativos a materia urbanística so-

pretexto de la posible vulneración de los derechos de propiedad intelectual:

“Por ello se sigue recordando a las Administraciones que el acceso a un proyecto técnico divulgado (artículo 4, del Real decreto legislativo 1/1996, que aprobó el texto refundido de la Ley de propiedad intelectual) no supone materialmente vulneración alguna de los derechos de autor, morales ni de explotación y tampoco la Ley de propiedad intelectual considera la obtención de copias una forma de explotación por terceros de la obra protegida, puesto que el artículo 31 bis de la mencionada Ley exceptúa (‘no será necesaria autorización del autor’) el caso de la obra que se reproduzca para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, y ello en el supuesto que haya reproducción. (...) En suma, la regla tradicional en nuestro Derecho –y en los de nuestro entorno–, es que uno de los límites a los derechos de autor es que no puede prohibirse el acceso y reproducción de obras protegidas cuando estas tienen que constar en expedientes administrativos o judiciales” (p. 595, Informe anual de 2006).

Y añade en la página 1.110 del Informe anual de 2009:

“5ª. No son válidas para denegar copias de proyectos de edificación razones aducidas por los ayuntamientos tales como el derecho a la intimidad o del derecho de propiedad intelectual. (...) y segundo, no es válido denegar la copia de un proyecto técnico –si obra en un procedimiento administrativo– por razones de propiedad intelectual; al contrario, la Ley de propiedad intelectual (texto refundido aprobado por el Real decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, artículo 31 bis) dice expresamente que no es necesaria la autorización del autor para reproducir una obra en orden al correcto desarrollo de un procedimiento administrativo.”

La Sección 2.ª de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la Sentencia 202/2005, en una argumentación similar a la sostenida por el Defensor del Pueblo anteriormente referida, respecto al derecho de obtención de copias de un expediente de obras mayores por parte de una persona que ostentaba la condición de interesada en el procedimiento, afirma:

“Fundamentos de derecho.

“(…)”

“Segundo.

“(…) La Ley entiende por comunicación pública cualquier acto por el cual una pluralidad de personas

pueda tener acceso a la obra sin previa distribución de ejemplares a cada una de ellas (artículo 20.1). Y según la doctrina civil, comunicación pública es hacer llegar a una pluralidad de personas obras protegidas, pero no toda comunicación pública de obras protegidas necesita la previa autorización del titular de la obra o de quienes tienen encomendada la gestión de sus derechos. Con aquella comunicación, lo normal es que se esté persiguiendo un beneficio o lucro ilícito a costa del autor, connotación que en el caso del Consistorio en ningún caso concurrirá, puesto que el proyecto se encuentra en un expediente de carácter urbanístico y que a él tengan acceso aquellos que sean interesados no supone que estos persigan obtener ni obtienen, al efecto nada se alegó, beneficios económicos derivados de su visualización" (Aranzadi JUR|2005\85566).

Asimismo, la Sentencia 279/2005 de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, ante el recurso interpuesto contra un acuerdo del Ayuntamiento de A Coruña, por el que se denegó la petición de la actora de obtener copia certificada de un expediente administrativo, concluye:

"Fundamentos de derecho.

"(...)

"Tercero: El artículo 14 de la Ley de propiedad intelectual dispone, al indicar el contenido y características del derecho de autor, que corresponde a este, como derecho irrenunciable e inalienable, decidir si su obra ha de ser divulgada y en qué forma. 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 del procedimiento administrativo, que incluyen la obtención de copias.

"(...)"

Así pues, según la Sentencia referida, el hecho de que el autor del proyecto técnico conozca de antemano que este será incluido en un expediente administrativo, es motivo suficiente para que no sea necesaria su autorización para el ejercicio del derecho de acceso de un tercero. Este mismo supuesto es el que se plantea en el ámbito de la contratación administrativa, concretamente en aquellos contratos de servicios que tienen como objeto la redacción de proyectos técnicos, puesto que el contratista conoce cuál será el destino de su obra. Pues bien, el artículo 277.2

de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, prevé para este tipo de contratos la cesión de los derechos de propiedad intelectual del autor a la Administración contratante, salvo que los pliegos de cláusulas administrativas dispongan otra cosa diferente:

"2. Salvo que se disponga otra cosa en los pliegos de cláusulas administrativas o en el documento contractual, los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán aparejada la cesión de este a la Administración contratante. En todo caso, y aun cuando se excluya la cesión de los derechos de propiedad intelectual, el órgano de contratación podrá siempre autorizar el uso del correspondiente producto a los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público a que se refiere el artículo 3.1."

Finalmente, resulta interesante citar la resolución del Ararteko del País Vasco, de 28 de Marzo de 2008, puesto que es absolutamente aplicable a la actividad de las Administraciones locales para el supuesto genérico de que deban acceder al ejercicio del derecho de acceso, con independencia de cuál sea la materia del expediente administrativo. En la resolución citada, relativa a un Ayuntamiento que limitó la petición de acceso a un expediente en el ámbito urbanístico amparándose en el secreto de la propiedad intelectual, el Ararteko del País Vasco, con el objeto de conseguir la compatibilidad del derecho de acceso y el derecho a protección de la propiedad intelectual, concluye:

"Con el objetivo de conjugar ambos derechos el Ayuntamiento puede establecer que el solicitante se comprometa a hacer una utilización adecuada de la información y documentación obtenida a los efectos propios de la defensa de la legalidad urbanística y respetando los derechos que al autor correspondan."

3. Derecho de acceso y protección de datos de carácter personal

Desde otra perspectiva, es necesario determinar si el derecho de acceso ejercitado sobre documentos de carácter técnico decae cuando esta documentación incluye datos personales. A nivel genérico, dos son las previsiones al respecto contenidas en la LRJPAC, concretamente en los apartados 2.º y 3.º del artículo 37.

La primera, establecida en el apartado 2.º, con relación al acceso a documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas y que la Ley reserva exclusivamente a estas personas. Se trata de los datos personales especialmente sensibles a que alude el artículo 7 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD). Esto es, los datos sobre la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, origen racial, salud y vida sexual.

La segunda, regulada en el apartado 3.º, relativa al acceso a documentos que contengan datos personales de carácter nominativo. En este supuesto, solo si se cumplen los requisitos establecidos, tales como que no contengan otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas, que no correspondan a un procedimiento de carácter sancionador o disciplinario y que puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, serán datos accesibles por su titular y por terceros que acrediten un interés legítimo.

Ambos supuestos han sido examinados, por ejemplo, por la Autoridad Catalana de Protección de Datos en el Dictamen mencionado con anterioridad (CNS 42/2009):

“En cuanto a la concurrencia de un interés legítimo y directo como condición necesaria para acceder a ciertos documentos de carácter nominativo que no contengan datos íntimos, hay que manifestar que el reconocimiento de la acción pública en materia urbanística hace que se pueda reconocer un interés legítimo y directo a cualquier ciudadano por el mero hecho de que pretenda ejercer un control de la legalidad, como sería el caso si se pretendiera revisar una licencia de obras otorgada. (...)

“En el caso presente, y partiendo de la hipótesis de que la finalidad perseguida es el control de la legalidad, se tendría que analizar cuáles son los datos personales necesarios para lograr dicha finalidad, ya que el acceso a datos innecesarios comportaría una comunicación ilegítima. De todos modos, aunque el escrito de consulta no especifica a qué datos se quiere acceder o qué datos personales contiene el proyecto técnico, nada hace pensar que no se pueda acceder al proyecto técnico completo, es decir, sin necesidad de omitir ciertos datos personales, ya que todo parece indicar que los datos personales que puede contener el proyecto técnico son de tipo identificativo, o, en cualquier caso, que no contiene los datos sensibles a los que hace referencia el artículo 7 de la LOPD. En este

sentido, aunque indirectamente el proyecto técnico podría contener datos personales sensibles, como sería el caso si el proyecto contuviera aspectos que revelaran una determinada discapacidad (por ejemplo, si las obras proyectadas se realizaran para mejorar la habitabilidad a una persona discapacitada con movilidad reducida, y la información del proyecto técnico permitiera identificar esta persona sin hacer un esfuerzo excesivo), no tenemos elementos de juicio suficientes como para prever que se recogerán datos sensibles, los cuales sí que requerirán una especial protección.”

Por lo tanto, los datos identificativos que puedan aparecer en un proyecto técnico, bien del promotor o del arquitecto, son accesibles por terceros que acrediten un interés legítimo y directo, al amparo del apartado 3.º del artículo 37 de la LRJPAC. Y puesto que la acción pública rige en materia urbanística, ello permite que cualquier ciudadano pueda ejercer este derecho de acceso a los efectos de controlar la legalidad de las actuaciones administrativas. Contrariamente, los datos que contengan datos referentes a la intimidad, y en concreto los datos a que hace referencia el artículo 7 de la LOPD, solo podrán ser accesibles por sus titulares.

4. El acceso a los expedientes administrativos y el derecho a obtener información de naturaleza ambiental

Junto a los ámbitos materiales analizados, no podemos olvidar que en determinados supuestos –mayoritariamente en expedientes de licencias de actividades– la solicitud de acceso y obtención de copias del proyecto técnico se formula para obtener información de naturaleza ambiental, por lo tanto al amparo de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Esta Ley ha superado con creces la regulación del derecho de acceso de la LRJPAC, dado que reconoce el derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en nombre suyo, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, sea cual sea su nacionalidad, su domicilio o sede [artículo 3.1)a)].

En el Informe anual de 2007, el Defensor del Pueblo ha tratado también esta cuestión:

“Por su parte, el solicitante de acceso a la información ambiental no necesita ostentar la condición de interesado en el procedimiento, ni que los documentos pedidos formen parte de un expediente terminado en la fecha de la solicitud, ni que estos obren en un tipo de soporte material determinado. El solicitante de acceso a la información ambiental que actúa el amparo de la Ley 27/2006 debe tener acceso a datos o documentos contenidos en un procedimiento, aunque no ostente la condición de interesado y aunque dicho procedimiento no esté finalizado (...)

“En definitiva, la Ley 27/2006 establece un derecho de acceso a la información mucho más amplio que el fijado al artículo 37 de la Ley 30/1992, y cualitativamente distinto al del artículo 31 de la misma Ley, pero –eso sí– circunscrito a materia ambiental, es decir, información que afecta o pueda afectar a los elementos que conforman el medio ambiente” (p. 979, Informe anual 2007).

Si bien es cierto que los derechos de propiedad intelectual están previstos en el artículo 13.2.e) de la Ley 27/2006, como uno de los supuestos en los que la Administración Pública puede denegar la solicitud de información cuando afecte negativamente a estos derechos, el apartado 4.º del mismo artículo establece que los motivos de denegación deben interpretarse de manera restrictiva. Dice:

“Artículo 13. Excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental.

“(...)

“4. Los motivos de denegación mencionados en este artículo deberán interpretarse de manera restrictiva. Para ello, se ponderará en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación.”

Resulta sorprendente que la Ley 27/2006 incluya la propiedad intelectual como una de las excepciones a facilitar información ambiental, cuando precisamente el artículo 31 bis del TRLPI –que fue introducido por la Ley 23/2006– exime de la autorización del autor cuando la reproducción de la obra sea necesaria para “el correcto desarrollo del procedimiento administrativo”. Ante esta aparente contradicción, debemos recordar el objeto de la Ley de acceso a la información ambiental, que afecta a la información ambiental que “obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre”. Pues bien, la expresión “otros sujetos” podría perfectamente referirse, por ejemplo, a un contratista que esté elaborando un estudio de carácter medioambiental para la Administración. Si el derecho

de acceso a esta información ambiental se plantea durante la elaboración del estudio, es decir, cuando este aún no ha sido recepcionado por la Administración contratante y, en consecuencia, tampoco ha sido incluido en el expediente administrativo de contratación, la Administración podría denegar el derecho de acceso amparándose en los derechos de propiedad intelectual de su autor.

Sin embargo, ante este posible motivo de denegación de información ambiental, el Defensor del Pueblo, en el Informe anual de 2007, hace referencia nuevamente a la Ley de propiedad intelectual cuando se trata de documentos incluidos en expedientes administrativos, y argumenta los supuestos en los que la Administración Pública, efectivamente, puede denegar el acceso a información ambiental:

“También en 2007, y como es habitual año tras año, esta Institución ha tenido que recordar a determinadas Administraciones que las causas de denegación de información ambiental están tasadas, y por lo tanto, quedan fuera del ámbito de decisión administrativa si no tienen apoyo directo, claro y razonable en el artículo 3 de la derogada Ley 38/1995, ahora en el artículo 13 de la Ley 27/2006. Sirva, a modo de ejemplo, una investigación en la que el secreto de la propiedad intelectual se invoca por la Administración como causa de denegación de una solicitud de acceso a cierta información ambiental. Esta Institución considera que no hay tal ‘secreto’ y que desde luego no es aplicable a un proyecto técnico que sea soporte de obras para las que ha de obtenerse autorización, si es preceptiva la información pública, y que además figura en un expediente administrativo (no hay ninguna mención al secreto de propiedad intelectual en el texto de la Ley aprobado por el Real decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril); solo puede tratarse entonces, y con importantes reservas de obras no divulgadas (pero un proyecto técnico que se encuentra en un expediente ya está divulgado), de programas de ordenador (respecto de la posibilidad de inscripción en el registro de solo unas líneas del código fuente y no en su totalidad), o de la conexión de una obra con un objeto protegido por la legislación de propiedad industrial (06039438)” (p. 977, Informe anual 2007).

5. Derecho de acceso y propiedad industrial

Aunque no forme parte del objeto principal del presente análisis, resulta también interesante aludir a la

existencia de otros derechos susceptibles de protección como son los derechos de propiedad industrial (marcas, nombres comerciales, patentes, diseños...), puesto que, a nivel general, el artículo 37.5.d) de la LRJPAC excluye del ejercicio del derecho de acceso los datos relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

Pero, además, el sistema de intervención administrativa articulado en torno a las incidencias medioambientales de proyectos y actividades prevé el respeto a los datos confidenciales que aparecen en estos procedimientos, de acuerdo con las disposiciones que regulan el derecho de propiedad industrial. En concreto, el Real decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, en su Disposición adicional quinta establece:

“Disposición adicional quinta. Confidencialidad del órgano ambiental en la evaluación de impacto ambiental sobre las informaciones aportadas por el titular del proyecto.

“1. De acuerdo con las disposiciones sobre propiedad industrial y con la práctica jurídica en materia de secreto industrial y comercial, el órgano competente, al realizar la evaluación de impacto ambiental, deberá respetar la confidencialidad de las informaciones aportadas por el titular del proyecto que tengan dicho carácter, teniendo en cuenta, en todo caso, la protección del interés público.”

Así pues, nuevamente aparece la premisa de la necesaria ponderación previa a realizar en cada supuesto concreto a los efectos de poder valorar el interés público que se pretende proteger con la divulgación de los datos *versus* la confidencialidad de los datos amparada en los derechos de propiedad industrial.

Por otro lado, en Cataluña, la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, establece, tanto para las actividades sometidas al régimen de autorización, como para las sometidas al régimen de licencia ambiental, la posibilidad de que el solicitante declare los datos que, a su parecer, han de recibir la calificación de confidenciales, y se remite, en ambos casos, a la aplicación de la Disposición adicional quinta del Real decreto legislativo 1/2008 antes transcrita, así como a la del resto de legislación sobre la materia [artículos 17.1.g) y 39.2.d)]. Pues bien, en el supuesto en que el órgano ambiental considere que, efectivamente, esos datos deban ser calificados como confidenciales –una vez efectuada la

obligada ponderación entre los intereses públicos y los intereses del particular–, serán exceptuados del trámite de información pública, de acuerdo con el apartado 5.º del artículo 20.

6. Derecho de acceso y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre: reutilización de la información

Finalmente, y desde otra perspectiva, debemos referirnos al derecho de acceso para reutilizar la información de la Administración Pública. En la sociedad actual, inmersa en la denominada era digital, resulta evidente, por una parte, que la información del sector público posee unas características de fiabilidad y calidad que resultan especialmente interesantes tanto para los ciudadanos como para las empresas, especialmente para la industria de contenidos digitales. Por otra parte, es obvio que la reutilización de la información del sector público incrementa el nivel de transparencia administrativa.

En este marco, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, establece en su artículo 1.º que su objeto es “la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público”, aunque su aplicación debe efectuarse “sin perjuicio del régimen aplicable al derecho de acceso a los documentos y a las especialidades previstas en su normativa reguladora.”

El artículo 3.º de la Ley define el concepto de reutilización como “el uso de documentos que obren en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que este uso no constituya una actividad administrativa pública”. El apartado 2.º de este mismo artículo precisa que se aplica a los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público, cuya reutilización sea autorizada por estos.

Por lo tanto, la petición formalizada por un ciudadano para obtener fotocopias de un proyecto técnico incluido en un expediente administrativo resulta afectada por dicha regulación cuando la finalidad de la petición sea, precisamente, la reutilización de la documentación. Pues bien, en este supuesto, el apartado 3.º del artículo mencionado excluye la aplicación de la Ley cuando sobre los documentos que se preten-

dan reutilizar existan derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros, y tal es el caso de la documentación de carácter técnico incluida en expedientes administrativos –como proyectos, planos, maquetas, diseños...–, de forma que la Administración Pública debe denegar la petición de fotocopias formulada con la intención de reutilizar esta información.

Tal sería el caso de una solicitud de obtención de copias de proyectos de obras específicos para la implementación de una determinada tipología de actividades –por ejemplo, actividades docentes o deportivas–, formulada por un profesional del sector, cuando el solicitante tuviera la finalidad, precisamente, de reutilizar el proyecto al cual ha tenido acceso, para aplicar la mismas soluciones técnicas a otros edificios que deben albergar las mismas actividades, con la picaresca de evitar la elaboración del proyecto técnico que ha recibido en calidad de profesional del sector.

7. Conclusiones

1. La propiedad intelectual del autor de un proyecto técnico que está incluido en un expediente administrativo no es obstáculo para el derecho de acceso, ni para la obtención de copias de dichos proyectos, puesto que el artículo 31 bis del TRLPI establece que no es necesaria la autorización del autor cuando la obra “se reproduzca, distribuya o comunique públicamente (...) para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos”.

Podemos considerar que resulta incluido en dicho supuesto el acceso a expedientes abiertos o en trámite, tanto el acceso a aquellos en los que la legislación prevé un trámite de información pública, como el acceso a aquellos otros en los que la petición de copias es formulada por quienes ostenten la condición de interesados en el procedimiento. Asimismo, la Administración Pública tampoco puede denegar el acceso y la reproducción de obras protegidas cuando estas constan en expedientes administrativos finalizados a fecha de la solicitud. En cualquier caso, ante expedientes administrativos cerrados, hay que destacar los supuestos contenidos en los apartados 4.º y 5.º del artículo 37 de la LRJPAC, que recogen las materias excluidas del ejercicio de este derecho, así como los motivos de denegación que limitan su configuración.

2. En los supuestos de derecho de acceso y obtención de copias de expedientes de materia urbanística,

debemos tener en cuenta que el reconocimiento de la acción pública en esta materia –a excepción de los supuestos en que se haya previsto un trámite de información pública– no comporta automáticamente el derecho de acceso a expedientes abiertos, puesto que el control de la legalidad se ejerce respecto a las decisiones o actuaciones administrativas y no respecto a los actos de trámite previos. Pero una vez resuelto el expediente, el ejercicio de la acción pública incluye la concurrencia del interés legítimo y directo de los ciudadanos para solicitar el acceso a los documentos que configuran el expediente.

3. El derecho de acceso y obtención de copias de documentos encuentra limitaciones conforme establecen los apartados 2 y 3 del artículo 37 de la LRJPAC, y la LOPD. Así pues, la Administración no debe pasar por alto la posible existencia de datos de carácter personal contenidos en el proyecto técnico cuya copia se pretende obtener. En este caso, los datos relativos a la intimidad solo resultan accesibles por su titular, y los datos de carácter nominativo, tanto por sus titulares, como por terceros que acrediten un interés legítimo y directo, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 37 de la LRJPAC.

Sin embargo, por otro lado, el derecho de acceso se ve favorecido en determinados sectores materiales. Cuando la petición de fotocopias se realiza para obtener información ambiental, hay que poner de relieve la regulación prevista por la Ley 27/2006, en la que a pesar de que la propiedad intelectual está incluida como uno de los supuestos de denegación, dicha excepción debe ser interpretada de manera restrictiva, previa ponderación de cada caso concreto, tal y como la propia Ley exige y sin perjuicio del artículo 31 bis del TRLPI. Contrariamente, en otro ámbito material, como es el de la reutilización de la información del sector público, la Ley 37/2007, excluye de su ámbito de aplicación el ejercicio del derecho de acceso relativo a los documentos sobre los que existen derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros, es decir, cuando tal petición tenga como finalidad la reutilización de la información protegida por la propiedad intelectual. ■

En Barcelona, a 25 de julio de 2011.