

---

# El dret d'accés a l'expedient administratiu: consideracions sobre l'accés i obtenció de fotocòpies de projectes d'obres des de la perspectiva de la legislació relativa a la propietat intel·lectual, a la protecció de les dades de caràcter personal i a la legislació mediambiental

Anna Maria Cugat Perpinyà

Lletrada de la Direcció de Serveis Jurídics de l'Ajuntament de Barcelona

1. Introducció
2. Documentació tècnica inclosa en expedients administratius com a objecte de la propietat intel·lectual i dret d'accés a aquesta documentació
  - 2.1. Expedients en tràmit
  - 2.2. Expedients finalitzats
3. Dret d'accés i protecció de dades de caràcter personal
4. L'accés als expedients administratius i el dret a obtenir informació de naturalesa ambiental
5. Dret d'accés i propietat industrial
6. Dret d'accés i la Llei 37/2007, de 16 de novembre: reutilització de la informació
7. Conclusions

## 1. Introducció

L'àmbit d'aquesta anàlisi se centra en el dret d'accés a expedients administratius, i en el conseqüent dret a obtenir còpies de documents de caràcter tècnic inclosos en els mateixos, com ara projectes, plànols, dissenys... Aquest seria el cas, per exemple, d'un expedient de llicència d'obres per a la reforma interior d'un habitatge, quan un tercer sol·licita còpia dels plànols, memòria i altres documents que conformen el projecte tècnic que es troba en l'expedient. Tanmateix, la inclusió de documentació de caràcter tècnic es planteja en una àmplia tipologia de procediments administratius, des dels d'intervenció en matèria d'obres o activitats, fins als de contractació d'obres o de serveis per part de les entitats del sector públic. En tots aquests, davant la petició de còpies per part d'un tercer, l'Administració Pública haurà de valorar si és procedent denegar el dret d'accés basant-se en la propietat intel·lectual de l'autor del projecte, en concret, del professional que va redactar la dita documentació. No obstant això, la valoració de l'Administració Pública davant l'exercici

del dret d'accés no s'esgota amb aquesta primera ponderació, ja que haurà de tenir en compte, a més, la possible existència de dades personals incloses en la documentació tècnica –quan, per exemple, les obres d'un habitatge es realitzen amb la finalitat d'adaptar-lo a la discapacitat del seu ocupant–, així com si la sol·licitud de dret d'accés té com a finalitat sia l'obtenció d'informació de naturalesa ambiental, sia la reutilització de la informació a la qual es pretén accedir.

## 2. Documentació tècnica inclosa en expedients administratius com a objecte de la propietat intel·lectual i dret d'accés a aquesta documentació

Com a punt de partida, resulta obligada la referència al reconeixement constitucional del dret a la propietat intel·lectual, que estableix l'article 20.1.b), pel qual es reconeixen i es protegeixen els "drets a la producció i creació literària, artística, científica i tècnica". Per la seva banda, l'article 428 del Codi civil, preveu els drets

d'exploració i de plena disposició de les obres literàries, científiques o artístiques, atribuint-los al seu autor.

Al seu torn, el Reial decret legislatiu 1/1996, de 12 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de propietat intel·lectual 22/1987, d'11 de novembre (TRLPI), que regularitza, aclareix i harmonitza les disposicions legals vigents sobre la matèria, reconeix, en l'article 1, la propietat intel·lectual d'una obra literària, artística o científica, pel sol fet de la seva creació, i en l'article 2, atribueix a l'autor la plena disposició i el dret exclusiu a l'exploració de la seva obra.

Correspon, en primer lloc, dilucidar si la documentació de caràcter tècnic inclosa en els expedients administratius es pot considerar objecte de la propietat intel·lectual, ja que en cas que la resposta sigui afirmativa, haurem d'examinar si escau denegar el dret d'accés sobre la base dels drets de l'autor de l'obra.

Sota el títol "Obres i títols originals", l'apartat 1 de l'article 10 del TRLPI disposa:

"1. Són objecte de propietat intel·lectual totes les creacions originals literàries, artístiques o científiques expressades per qualsevol mitjà o suport, tangible o intangible, actualment conegut o que s'inventi en el futur, incloent-hi entre altres:

"(...)

"f) Els projectes, plànols, maquetes i dissenys d'obres arquitectòniques i d'enginyeria.

"(...)"

Així doncs, d'acord amb el precepte esmentat, corresponen a l'autor de la documentació tècnica –entenent com a tal els projectes, plànols, maquetes, dissenys inclosos en els expedients administratius– els drets que configuren la propietat intel·lectual, tant els de caràcter personal –com per exemple el dret a decidir la divulgació de la seva obra– com els de caràcter patrimonial, en què s'inclouen, entre altres, el dret de reproducció, distribució o comunicació pública de l'obra. Aquesta primera aproximació ens pot induir a pensar que l'Administració pública, davant la petició de còpies referides a la documentació tècnica dels expedients administratius, ha de procedir a la seva denegació, ja que la decisió de "reproducció i distribució" de l'obra correspondria únicament i exclusivament a l'autor del projecte tècnic, en qualitat de propietari dels drets d'autor.

No obstant això, la Llei 23/2006, de 7 de juliol, va introduir diverses modificacions en el text refós de la Llei de propietat intel·lectual, aprovada pel Reial decret legislatiu 1/1996, entre les quals destaca la introduc-

ció d'un nou article, el 31 bis, que modula el règim de protecció de la propietat intel·lectual sota el marc genèric referit a la seguretat i els procediments oficials. Concretament, l'apartat 1r disposa:

"1. No és necessària autorització de l'autor quan una obra es reproduueixi, distribueixi o comuniqui públicament amb fins de seguretat pública o per al correcte desenvolupament de procediments administratius, judicials o parlamentaris."

Per tant, l'Administració pública podrà acordar tant la reproducció com la distribució o comunicació pública d'una obra, sense l'autorització prèvia de l'autor, quan el correcte desenvolupament del procediment administratiu així ho requereixi. Però quin és l'abast de l'expressió "correcte desenvolupament del procediment administratiu"? Tot sembla indicar que es tracta d'una expressió connectada amb el compliment dels tràmits que conformen l'iter a seguir per dictar una resolució administrativa. Però hem d'entendre que, a banda dels aspectes estrictament formals, inclou també la plena satisfacció dels drets dels ciutadans en el marc del procediment previst, per exemple, en l'article 35 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC).

Ara bé, davant les eventuais limitacions del dret d'accés derivades de la legislació de propietat intel·lectual, de protecció de dades de caràcter personal o altres àmbits, també hem de reflexionar sobre la possible judicialització de qualsevol expedient administratiu. En aquest supòsit, l'article 48.4 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA) estableix l'obligació de l'Administració pública d'enviar l'expedient administratiu "complet, foliat i, si s'escau, autenticat, juntament amb un índex, també autenticat, dels documents que conté". Un cop rebut l'expedient al jutjat o tribunal, l'article 52 de la LJCA exigeix que, un cop completats els emplaçaments, per part del secretari judicial "s'ha d'acordar que es lliuri al recurrent perquè es dedueixi la demanda en el termini de vint dies". Tot això sense perjudici de la possibilitat d'instar el complement d'expedient d'acord amb l'article 55 del citat text legal. En definitiva, una resolució administrativa que acordés l'exclusió del dret d'accés de projectes tècnics comportaria la indefensió del recurrent en el procés contenciós administratiu, ja que impediria l'obtenció de l'expedient "complet" per deduir la demanda, la qual cosa ens fa pensar que

l'Administració ha d'adoptar una postura restrictiva respecte a les limitacions del dret d'accés, postura que també es deriva del principi *pro actione*.

A nivell constitucional, l'article 105, en l'apartat b), disposa que la Llei regularà l'accés als arxius i als registres administratius, "salvant el que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones".

Complint el mandat constitucional, i a l'empara del principi de transparència que ha de regir les relacions entre les administracions públiques i els ciutadans, la LRJPAC regula en l'article 35 el dret d'accés dels ciutadans als expedients oberts o en tràmit:

"Article 35. *Drets dels ciutadans*.

"Els ciutadans, en les seves relacions amb les administracions públiques, tenen els drets següents:

"a) Conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tenen la condició d'interessats, i obtenir còpies de documents que contenen aquests procediments."

En l'àmbit local, l'article 18 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, reconeix, entre els drets i deures dels veïns, el dret d'accés:

"(...)

"e) Ser informat, amb una petició prèvia raonada, i adreçar sol·licituds a l'Administració municipal en relació amb tots els expedients i documentació municipal, d'acord amb el que preveu l'article 105 de la Constitució."

En el mateix sentit que la LRJPAC, encara que amb la previsió expressa sobre l'accés als expedients electrònics, està redactat l'article 26 de la Llei 26/2010 de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya:

" Article 26. Dret d'accés als expedients administratius.

"Els ciutadans que tenen la condició de persones interessades en un procediment administratiu en tramitació tenen dret a accedir a l'expedient i a obtenir una còpia dels documents que en formen part. Si els documents són en format electrònic, els ciutadans tenen dret a obtenir-ne còpies electròniques."

## 2.1. Expedients en tràmit

Davant el marc constitucional i legislatiu exposat, analitzem, en primer lloc, l'exercici del dret d'accés en expedients oberts o en tràmit. L'exigència de l'article 35 de la LRJPAC resulta òbvia: perquè l'Administració pública pugui accedir a la petició de fotocòpies de documents continguts en un expedient administratiu que es troba en fase de tramitació, el sol·licitant ha d'acreditar la condició d'interessat en el procediment. Aquesta condició es defineix en l'article 31 de la LRJPAC.<sup>1</sup>

Així doncs, és indubtable que la protecció del TRLPI no és obstacle per a l'obtenció de fotocòpies de documents pertanyents a un projecte d'obres inclosos en un expedient administratiu, sempre que el sol·licitant acrediti la seva condició d'interessat en el procediment. Pot accedir a l'expedient ja que, com ja hem comprovat anteriorment, l'article 31 bis d'aquesta mateixa Llei introdueix una excepció a l'autorització de l'autor quan calgui per al correcte desenvolupament del procediment administratiu, i, precisament, la LRJPAC estableix el dret d'accés als procediments en tràmit dels qui acreditin la condició d'interessats.

Així mateix, hem d'entendre que el dret d'accés comporta a més el dret a obtenir una còpia dels documents inclosos en els procediments, ja que la negativa a l'expedició de fotocòpies podria provocar la indefensió dels interessats disposats a al·legar, sobretot quan la complexitat tècnica de la matèria o l'àmbit en què es desenvolupin els procediments no permetin l'elaboració de les al·legacions sense un cert temps d'estudi previ.

Entre els expedients oberts, destaquen els supòsits en què la mateixa tramitació del procediment administratiu exigeix un tràmit d'informació pública, ja que sembla obvi que, precisament, en aquests supòsits, "el correcte desenvolupament del procediment administratiu" ja estableix la possibilitat que qualsevol persona pugui examinar l'expedient, i, en conseqüència, tampoc no seria necessària l'autorització de l'autor de l'obra, de conformitat amb l'article 31 bis del TRLPI.

1. "Article 31. Concepte d'interessat.

"1. Es consideren interessats en el procediment administratiu:

"a) Els qui el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.

"b) Els qui, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin quedar afectats per la decisió que s'hi adopti.

"c) Els qui hi tinguin interessos legítims, individuals o col·lectius que puguin quedar afectats per la resolució i es personin en el procediment mentre no s'hagi dictat resolució definitiva."

Aquest tràmit està previst amb caràcter general per l'article 86 de la LRJPAC, per a tots els casos en què la naturalesa del procediment ho requereixi. Segons aquest precepte, un cop acordada la informació pública, qualsevol persona pot examinar l'expedient i té dret a presentar al·legacions, i, en conseqüència, té dret a obtenir còpies dels documents que constin en l'expedient.

A més, no podem passar per alt que un elevat nombre d'expedients tramitats pels ajuntaments, que contenen projectes tècnics, versen sobre matèria urbanística, i, precisament en aquesta matèria, l'ordenament jurídic reconeix l'exercici de l'acció pública. Per això, podríem arribar al convenciment que l'Administració pública tingués l'obligació de reconèixer de manera automàtica la condició d'interessat en el procediment als ciutadans que pretenguessin instar un control de la legalitat de naturalesa urbanística. Estableix l'article 4 del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl, en la lletra f), que tots els ciutadans tenen dret a:

"f) Exercir l'acció pública per fer respectar les determinacions de l'ordenació territorial i urbanística, així com les decisions resultants dels procediments d'avaluació ambiental dels instruments que les contenen i dels projectes per a la seva execució, en els termes que disposa la seva legislació reguladora."

Per tant, d'acord amb els preceptes esmentats, a falta de normativa sectorial urbanística que reguli l'accés dels ciutadans a expedients oberts o en tràmit d'aquesta matèria, a efectes d'exercitar el control de la legalitat, caldrà atènyer-se al que estableix la normativa general que regula l'accés dels ciutadans als expedients oberts, concretament a l'article 35 de la LRJPAC, de manera que el sol·licitant haurà d'acreditar la seva condició d'interessat en el procediment. Conseqüentment, l'acció pública no opera amb plenitud en el cas dels expedients urbanístics en tràmit, i els ciutadans –sense interessos legítims en el procediment– només podran exercir el control de la legalitat respecte als actes administratius adoptats en el procediment un cop aquest hagi finalitzat.

Avala aquesta interpretació el Dictamen CNS 42/2009 de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, quan analitza el cas plantejat per un Ajuntament en què un ciutadà que no té la condició de persona interessada en la tramitació d'un expedient de llicència d'obres majors, abans que l'Administració Pública hagi emès la resolució corresponent, demana l'exercici

del dret d'accés respecte a la documentació tècnica del procediment, que inclou, al seu torn, dades de caràcter personal:

"El reconeixement de l'acció pública en matèria urbanística fa que es pugui reconèixer un interès legítim a qualsevol ciutadà pel mer fet que pretengui exercir un control de legalitat. Ara bé, al marge d'aquells procediments on a la vista de l'interès que pot tenir per a tota la ciutadania s'hagi previst en la normativa corresponent un tràmit d'informació pública, l'acció pública té un abast limitat en el supòsit d'accés a expedients oberts o en tramitació, ja que el control de legalitat s'exerceix sobre les decisions o actuacions administratives i, per tant, no s'exerceix sobre els actes de tràmit anteriors a aquestes."

## 2.2. Expedients finalitzats

El dret d'accés a expedients tancats o arxivats, amb el consegüent dret a obtenir una còpia dels documents que continguin, està regulat en l'article 37 LRJPAC, segons el qual:

"Article 37. Dret d'accés a arxius i registres.

"1. Els ciutadans tenen dret a accedir als registres i als documents que formin part d'un expedient i estiguin en els arxius administratius, sigui quina sigui la forma d'expressió, gràfica, sonora o en imatge o el tipus de suport material en què figurin, sempre que aquests expedients corresponguin a procediments acabats en la data de la sol·licitud.

"(...)"

"8. El dret d'accés comporta el dret d'obtenir còpies o certificats dels documents l'examen dels quals sigui autoritzat per l'Administració, amb el pagament previ, si s'escau, de les exaccions que estiguin establertes legalment.

"(...)"

Per tant, d'acord amb el precepte esmentat, un cop finalitzada la tramitació del procediment administratiu, la legitimitat per exercir el dret d'accés és més àmplia, ja que es confereix de manera genèrica als ciutadans, que no hauran d'acreditar amb caràcter previ la seva condició d'interessats en el procediment.

No obstant això, l'exercici del dret d'accés respecte a procediments tancats no està configurat de manera absoluta: hi ha determinades matèries –les enumerades en l'article 37.5– que resulten expressament excloses d'aquest àmbit. Així mateix, en l'apartat 4t de

l'article 37, es preveu la possibilitat que l'Administració pública denegui el dret d'accés sempre que prevalguin raons d'interès públic, interessos més dignes de protecció, o així ho disposi una Llei.

Novament cal tenir en compte la constatació de l'elevat nombre d'expedients tramitats pels ajuntaments que versen sobre matèria urbanística, en la qual, com queda dit, l'ordenament jurídic reconeix l'acció pública dels ciutadans per exercir el control de la legalitat de les actuacions administratives. A excepció feta dels supòsits abans esmentats en què, atès el caràcter de la informació continguda en l'expedient, s'exclouen del dret d'accés, o dels altres en què es compleixin els supòsits de denegació previstos legalment, l'Administració pública haurà de reconèixer el dret d'accés als projectes tècnics inclosos en els expedients finalitzats, així com el d'obtenció de còpies d'aquests documents. Resolucions contràries a aquests drets buidarien de contingut l'exercici de l'acció pública establerta per la legislació urbanística i, en conseqüència, en desvirtuarien la finalitat, que no és altra que el control de la legalitat urbanística. En aquest punt, hem de recordar una vegada més que, segons el TRLPI, decau el necessari consentiment de l'autor de l'obra –en aquest cas, el de l'autor del projecte tècnic–, a favor del correcte desenvolupament de procediments administratius.

El Defensor del Poble, en els informes anuals de 2006 i 2009, considera que no és possible denegar als ciutadans l'accés a la documentació que consta en els expedients relatius a matèria urbanística sota pretext de la possible vulneració dels drets de propietat intel·lectual:

*"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).

I afegeix a la pàgina 1.110 de l'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 Secció 2a de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, en la Sentència 202/2005, en una argumentació similar a la sostinguda pel Defensor del Poble anteriorment referida, respecte al dret d'obtenció de còpies d'un expedient d'obres majors per part d'una persona que ostentava la condició d'interessada en el procediment, 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).

Així mateix, la Sentència 279/2005 de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, davant el recurs interposat contra un acord de l'Ajuntament de la Corunya, pel qual es va denegar

la petició de l'actora d'obtenir una còpia certificada d'un expedient administratiu, conclou:

*"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.*

*"(...)"*

Així doncs, segons la Sentència esmentada, el fet que l'autor del projecte tècnic conegui per endavant que aquest serà inclòs en un expedient administratiu, és motiu suficient perquè no sigui necessària la seva autorització per a l'exercici del dret d'accés d'un tercer. Aquest mateix supòsit és el que es planteja en l'àmbit de la contractació administrativa, concretament en els contractes de serveis que tenen com a objecte la redacció de projectes tècnics, ja que el contractista coneix quin serà el destí de la seva obra. Doncs bé, l'article 277.2 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, preveu per a aquest tipus de contractes la cessió dels drets de propietat intel·lectual de l'autor a l'Administració contractant, llevat que els plecs de clàusules administratives disposin una altra cosa diferent:

*"2. Llevat que es disposi una altra cosa en els plecs de clàusules administratives o en el document contractual, els contractes de serveis que tinguin per objecte el desenvolupament i la posada a disposició de productes protegits per un dret de propietat intel·lectual o industrial comporten la cessió d'aquest a l'Administració contractant. En tot cas, i encara que s'exclouï la cessió dels drets de propietat intel·lectual, l'òrgan de contractació sempre pot autoritzar l'ús del corresponent producte als ens, organismes i entitats pertanyents al sector públic a què es refereix l'article 3.1."*

Finalment, resulta interessant citar la resolució de l'Ararteko del País Basc, de 28 de març de 2008, ja

que és absolutament aplicable a l'activitat de les administracions locals per al supòsit genèric que hagin d'accedir a l'exercici del dret d'accés, amb independència de quina sigui la matèria de l'expedient administratiu. En la resolució esmentada, relativa a un Ajuntament que va limitar la petició d'accés a un expedient en l'àmbit urbanístic emparant-se en el secret de la propietat intel·lectual, l'Ararteko del País Basc, amb l'objecte d'aconseguir la compatibilitat del dret d'accés i el dret a protecció de la propietat intel·lectual, conclou:

*"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. Dret d'accés i protecció de dades de caràcter personal

Des d'una altra perspectiva, cal determinar si el dret d'accés exercitat sobre documents de caràcter tècnic decau quan aquesta documentació inclou dades personals. A nivell genèric, dues són les previsions sobre això contingudes en la LRJPAC, concretament en els apartats 2n i 3r de l'article 37.

La primera, que estableix l'apartat 2n, en relació amb l'accés a documents que continguin dades referents a la intimitat de les persones i que la Llei reserva exclusivament a aquestes persones. Es tracta de les dades personals especialment sensibles a què fa referència l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD). És a dir, les dades sobre la ideologia, afiliació sindical, religió o creences, origen racial, salut i vida sexual.

La segona, regulada en l'apartat 3r, relativa a l'accés a documents que continguin dades personals de caràcter nominatiu. En aquest supòsit, només si es compleixen els requisits establerts, com ara que no continguin altres dades pertanyents a la intimitat de les persones, que no corresponguin a un procediment de caràcter sancionador o disciplinari i que es puguin fer valer per a l'exercici dels drets dels ciutadans, seran dades accessibles pel seu titular i per tercers que acreditin un interès legítim.

Tots dos supòsits han estat examinats, per exemple, per l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades en el Dictamen esmentat amb anterioritat (CNS 42/2009):

“Pel que fa a la concurrència d'un interès legítim i directe com a condició necessària per accedir a certs documents de caràcter nominatiu que no contenen dades íntimes, cal manifestar que el reconeixement de l'acció pública en matèria urbanística fa que es pugui reconèixer un interès legítim i directe a qualsevol ciutadà pel mer fet que pretengui exercir un control de legalitat, com seria el cas si es pretengués revisar una llicència d'obres atorgada. (...)

“En el cas present, i partint de la hipòtesi que la finalitat perseguida és el control de legalitat, caldria analitzar quines són les dades personals necessàries per assolir aquesta finalitat, ja que l'accés a dades innecessàries comportaria una comunicació il·legítima. De tota manera, i si bé l'escrit de consulta no especifica a quines dades es vol accedir o quines dades personals conté el projecte tècnic, res fa pensar que no es pugui accedir al projecte tècnic complet, és a dir, sense necessitat d'ometre certes dades personals, ja que tot sembla indicar que les dades personals que pot contenir el projecte tècnic són de tipus identificatiu, o en tot cas que no conté les dades sensibles a què fa referència l'article 7 LOPD. En aquest sentit, tot i que indirectament el projecte tècnic podria contenir dades personals sensibles, com seria el cas si el projecte contingués aspectes que rebel·lessin una determinada discapacitat (per exemple, si les obres projectades es realitzessin per millorar l'habitabilitat a una persona discapacitada amb mobilitat reduïda, i la informació del projecte tècnic permetés identificar aquesta persona sense fer un esforç excessiu), no tenim elements de judici suficients com per preveure que es recolliran dades sensibles, les quals sí que requeririen una especial protecció.”

Per tant, les dades identificatives que puguin aparèixer en un projecte tècnic, sia del promotor o de l'arquitecte, són accessibles per tercers que acreditin un interès legítim i directe, a l'empara de l'apartat 3r de l'article 37 de la LRJPAC. I com que l'acció pública regeix en matèria urbanística, això permet que qualsevol ciutadà pugui exercir aquest dret d'accés als efectes de controlar la legalitat de les actuacions administratives. Contràriament, les dades que continguin dades referents a la intimitat, i en concret les dades a què fa referència l'article 7 de la LOPD, només podran ser accessibles pels seus titulars.

#### 4. L'accés als expedients administratius i el dret a obtenir informació de naturalesa ambiental

Al costat dels àmbits materials analitzats, no podem oblidar que en determinats supòsits –majoritàriament en expedients de llicències d'activitats– la sol·licitud d'accés i obtenció de còpies del projecte tècnic es formula per obtenir informació de naturalesa ambiental, per tant a l'empara de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

Aquesta Llei ha superat amb escreix la regulació del dret d'accés de la LRJPAC, atès que reconeix el dret a accedir a la informació ambiental que estigui en poder de les autoritats públiques o en el d'altres subjectes que la tinguin en nom seu, sense que per a això estiguin obligats a declarar un interès determinat, sigui quina sigui la seva nacionalitat, el seu domicili o seu [article 3.1)a)].

En l'Informe anual de 2007, el Defensor del Poble ha tractat també aquesta qüestió:

*“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 bé és cert que els drets de propietat intel·lectual estan previstos en l'article 13.2.e) de la Llei 27/2006, com un dels supòsits en què l'Administració pública pot denegar la sol·licitud d'informació quan afecti negativament a aquests drets, l'apartat 4t del mateix article estableix que els motius de denegació s'han d'interpretar de manera restrictiva. Diu:

"Article 13. Excepcions a l'obligació de facilitar la informació ambiental.

"(...)

"4. Els motius de denegació esmentats en aquest article s'han d'interpretar de manera restrictiva. Per fer-ho, s'ha de ponderar en cada cas concret l'interès públic atès amb la divulgació d'una informació amb l'interès atès amb la seva denegació."

Resulta sorprenent que la Llei 27/2006 inclogui la propietat intel·lectual com una de les excepcions a facilitar informació ambiental, quan precisament l'article 31 bis del TRLPI –que va ser introduït per la Llei 23/2006– exigeix de l'autorització de l'autor quan la reproducció de l'obra sigui necessària "per al correcte desenvolupament de procediments administratius". Davant aquesta aparent contradicció, hem de recordar l'objecte de la Llei d'accés a la informació ambiental, que afecta la informació ambiental que "estigui en poder de les autoritats públiques o en el d'altres subjectes que la tinguin en nom seu ". Doncs bé, l'expressió "altres subjectes" es podria referir perfectament, per exemple, a un contractista que estigui elaborant un estudi de caràcter mediambiental per a l'Administració. Si el dret d'accés a aquesta informació ambiental es planteja durant l'elaboració de l'estudi, és a dir, quan aquest encara no ha estat rebut per l'Administració contractant i, en conseqüència, tampoc no ha estat inclòs en l'expedient administratiu de contractació, l'Administració podria denegar el dret d'accés emparant-se en els drets de propietat intel·lectual del seu autor.

No obstant això, davant d'aquest possible motiu de denegació d'informació ambiental, el Defensor del Poble, en l'Informe anual de 2007, fa referència novament a la Llei de propietat intel·lectual quan es tracta de documents inclosos en expedients administratius, i argumenta els supòsits en què l'Administració pública, efectivament, pot denegar l'accés a informació 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 in-*

*formación 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. Dret d'accés i propietat industrial

Encara que no formi part de l'objecte principal d'aquesta anàlisi, resulta també interessant al·ludir a l'existència d'altres drets susceptibles de protecció com són els drets de propietat industrial (marques, noms comercials, patents, dissenys...), ja que, a nivell general, l'article 37.5.d) de la LRJPAC exclou de l'exercici del dret d'accés les dades relatives a les matèries protegides pel secret comercial o industrial.

Però, a més, el sistema d'intervenció administrativa articulat al voltant de les incidències mediambientals de projectes i activitats preveu el respecte a les dades confidencials que apareixen en aquests procediments, d'acord amb les disposicions que regulen el dret de propietat industrial. En concret, el Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'avaluació d'impacte ambiental de projectes, en la disposició addicional cinquena estableix: "Disposició addicional cinquena. Confidencialitat de l'òrgan ambiental en l'avaluació d'impacte ambiental sobre les informacions aportades pel titular del projecte.

"1. D'acord amb les disposicions sobre propietat industrial i amb la pràctica jurídica en matèria de secret industrial i comercial, l'òrgan competent, en realitzar l'avaluació d'impacte ambiental, ha de respectar la confidencialitat de les informacions aportades pel titular del projecte que tinguin aquest caràcter, tenint en compte, en tot cas, la protecció de l'interès públic."



Així doncs, novament apareix la premissa de la necessària ponderació prèvia a realitzar en cada supòsit concret als efectes de poder valorar l'interès públic que es pretén protegir amb la divulgació de les dades *versus* la confidencialitat de les dades emparada en els drets de propietat industrial.

D'altra banda, a Catalunya, la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, estableix, tant per a les activitats sotmeses al règim d'autorització, com per a les sotmeses al règim de llicència ambiental, la possibilitat que el sol·licitant declari les dades que, al seu parer, han de rebre la qualificació de confidencials, i es remet, en ambdós casos, a l'aplicació de la disposició addicional cinquena del Reial decret legislatiu 1/2008 abans transcrita, així com a la de la resta de legislació sobre la matèria [articles 17.1.g) i 39.2.d)]. Doncs bé, en el supòsit que l'òrgan ambiental consideri que, efectivament, aquestes dades hagin de ser qualificades com a confidencials –un cop efectuada l'obligada ponderació entre els interessos públics i els interessos del particular–, seran exceptuades del tràmit d'informació pública, d'acord amb l'apartat 5è de l'article 20.

## 6. Dret d'accés i la Llei 37/2007, de 16 de novembre: reutilització de la informació

Finalment, i des d'una altra perspectiva, cal fer referència al dret d'accés per reutilitzar la informació de l'Administració pública. En la societat actual, immersa en l'anomenada era digital, és evident, d'una banda, que la informació del sector públic té unes característiques de fiabilitat i qualitat que resulten especialment interessants tant per als ciutadans com per a les empreses, especialment per a la indústria de continguts digitals. D'altra banda, és obvi que la reutilització de la informació del sector públic incrementa el nivell de transparència administrativa.

En aquest marc, la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic, estableix en l'article 1r que el seu objecte és "la regulació bàsica del règim jurídic aplicable a la reutilització dels documents elaborats o custodiats per les administracions i els organismes del sector públic", encara que la seva aplicació s'ha de fer "sense perjudici del règim aplicable al dret d'accés als documents i a les especialitats que preveu la seva normativa reguladora."

L'article 3r de la Llei defineix el concepte de reutilització com "l'ús de documents que estan en poder de les administracions i els organismes del sector públic, de persones físiques o jurídiques, amb fins comercials o no comercials, sempre que aquest ús no constitueixi una activitat administrativa pública". L'apartat 2n d'aquest mateix article precisa que s'aplica als documents elaborats o custodiats per les administracions i els organismes del sector públic, la reutilització dels quals sigui autoritzada per aquests.

Per tant, la petició formalitzada per part d'un ciutadà per obtenir fotocòpies d'un projecte tècnic inclòs en un expedient administratiu resulta afectada per aquesta regulació quan la finalitat de la petició sigui, precisament, la reutilització de la documentació. Doncs bé, en aquest supòsit, l'apartat 3r de l'article esmentat exclou l'aplicació de la Llei quan sobre els documents que es pretenguin reutilitzar hi hagi drets de propietat intel·lectual o industrial per part de tercers, i tal és el cas de la documentació de caràcter tècnic inclosa en expedients administratius –com ara projectes, plànols, maquetes, dissenys...–, de manera que l'Administració pública ha de denegar la petició de fotocòpies formulada amb la intenció de reutilitzar aquesta informació.

Aquest seria el cas d'una sol·licitud d'obtenció de còpies de projectes d'obres específics per a la implementació d'una determinada tipologia d'activitats –per exemple, activitats docents o esportives–, formulada per un professional del sector, quan el sol·licitant tingui la finalitat, precisament, de reutilitzar el projecte al qual ha tingut accés, per aplicar les mateixes solucions tècniques a altres edificis que han d'albergar les mateixes activitats, amb la picaresca d'evitar l'elaboració del projecte tècnic que ha rebut en qualitat de professional del sector.

## 7. Conclusions

**1.** La propietat intel·lectual de l'autor d'un projecte tècnic que està inclòs en un expedient administratiu no és obstacle per al dret d'accés, ni per a l'obtenció de còpies d'aquests projectes, ja que l'article 31 bis del TRLPI estableix que no és necessària l'autorització de l'autor quan l'obra "es reproduïx, distribueixi o comuniqui públicament (...) per al correcte desenvolupament de procediments administratius".

Podem considerar que és inclòs en aquest supòsit l'accés a expedients oberts o en tràmit, tant l'accés a

aquells en els quals la legislació preveu un tràmit d'informació pública, com l'accés a aquells altres en què la petició de còpies és formulada pels qui tinguin la condició d'interessats en el procediment. Així mateix, l'Administració pública tampoc no pot denegar l'accés i la reproducció d'obres protegides quan aquestes consten en expedients administratius finalitzats a data de la sol·licitud. En qualsevol cas, davant expedients administratius tancats, cal destacar els supòsits continguts en els apartats 4t i 5è de l'article 37 de la LRJPAC, que recullen les matèries excloses de l'exercici d'aquest dret, així com els motius de denegació que en limiten la configuració.

**2.** En els supòsits de dret d'accés i obtenció de còpies d'expedients de matèria urbanística, hem de tenir en compte que el reconeixement de l'acció pública en aquesta matèria –a excepció dels supòsits en què hagi estat previst un tràmit d'informació pública– no comporta automàticament el dret d'accés a expedients oberts, ja que el control de la legalitat s'exerceix respecte a les decisions o actuacions administratives i no respecte als actes de tràmit previs. Però una vegada resolt l'expedient, l'exercici de l'acció pública inclou la concurrència de l'interès legítim i directe dels ciutadans per demanar l'accés als documents que configuren l'expedient.

**3.** El dret d'accés i obtenció de còpies de documents troba limitacions d'acord amb el que estableixen els apartats 2 i 3 de l'article 37 de la LRJPAC, i la LOPD. Així doncs, l'Administració no ha de passar per alt la possible existència de dades de caràcter personal contingudes en el projecte tècnic la còpia del qual es pretén obtenir. En aquest cas, les dades relatives a la intimitat només són accessibles pel seu titular, i les dades de caràcter nominatiu, tant pels seus titulars, com per tercers que acreditin un interès legítim i directe, sempre que es compleixin els requisits que estableix l'apartat 3 de l'article 37 de la LRJPAC.

No obstant això, d'altra banda, el dret d'accés es veu afavorit en determinats sectors materials. Quan la petició de fotocòpies es realitza per obtenir informació ambiental, cal posar en relleu la regulació prevista per la Llei 27/2006, en la qual tot i que la propietat intel·lectual està inclosa com un dels supòsits de denegació, aquesta excepció ha de ser interpretada de manera restrictiva, amb la ponderació prèvia de cada cas concret, tal com la mateixa Llei exigeix i sense perjudici de l'article 31 bis del TRLPI. Contràriament, en un altre àmbit material, com és el de la reutilització de

la informació del sector públic, la Llei 37/2007, exclou del seu àmbit d'aplicació l'exercici del dret d'accés relatiu als documents sobre els quals existeixen drets de propietat intel·lectual o industrial per part de tercers, és a dir, quan aquesta petició tingui com a finalitat la reutilització de la informació protegida per la propietat intel·lectual. ■

Barcelona, 25 de juliol de 2011.