

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra la denegació per un Departament de còpia del projecte de la planta d'incineració de residus d'un municipi

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre una reclamació presentada en relació amb la denegació per un Departament de còpia del projecte de la planta d'incineració de residus en un municipi.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient de la reclamació presentada, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent:

Antecedents

1. En data 29 de gener de 2020, la representant d'una associació ecologista, presenta un escrit a un Departament de la Generalitat mitjançant el qual demana una còpia de la totalitat del projecte d'una planta incineradora de residus a un municipi, respecte de la qual una empresa ha sol·licitat la corresponent autorització ambiental. En el mateix escrit sol·licita que l'associació que representa sigui considerada com a part en el procediment d'autorització ambiental, així com s'acordi la inadmissió immediata de la sol·licitud d'autorització per la insuficiència i no-idoneïtat de l'informe urbanístic municipal.
2. En data 14 de juliol de 2020 la interessada presenta davant la GAIP una reclamació contra el Departament atès que, si bé havia rebut resposta a la seva sol·licitud, no s'havia donat accés a la informació sol·licitada.
3. En data 17 de juliol de 2020, la GAIP sol·licita al Departament, un informe en relació amb la reclamació presentada, l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.
4. En data 31 de juliol de 2020, el Departament remet a la GAIP, a més de l'informe en què es relaten els tràmits duts a terme en la tramitació de l'autorització ambiental, l'enumeració de la documentació que es va acompanyar a la sol·licitud per part de l'empresa sol·licitant d'aquella, identificant-la com a tercer afectat per la petició d'accés. A l'informe es fa constar que l'empresa hauria declarat la confidencialitat de les dades que consten a la documentació sol·licitada *"referides a persones físiques, dades, escriptures de les societats, protegits per la Llei de protecció de dades"*.
5. En data 2 de setembre de 2020, la GAIP adreça la sol·licitud d'informe a aquesta Autoritat d'acord el previst a l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada.

Cal tenir en consideració que en la sol·licitud d'accés, a més de la documentació esmentada, es demana que l'associació ecologista que la presenta sigui considerada i tinguda en compte com a part en el procediment d'autorització ambiental.

Al respecte s'ha de dir que, en virtut del que estableix la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, no correspon a aquesta Autoritat pronunciar-se sobre la condició o no d'interessada en el procediment referit, tot i que en la mesura que el fet que la sol·licitant gaudeixi de la condició d'interessada en el procediment té repercussió en el règim aplicable a l'accés a la informació. Per això, s'analitzarà aquesta qüestió només a aquests efectes.

Per això, aquesta Autoritat no es pronunciarà sobre les peticions de l'associació davant el Departament de ser considerada com a part en el procediment d'autorització ambiental, així com que s'acordi la inadmissió immediata de la sol·licitud d'autorització, o qualsevol altre límit diferent a la protecció de dades personals.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades personals.

II

La normativa de protecció de dades, d'acord el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, aplica als tractaments que es duguin a terme sobre dades personals, això és, tota informació que al·ludeixi a una persona física de forma que la identifiqui, o bé la faci identificable. Per contra, i d'acord el que preveu el considerant 14, l'RGPD *“no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto”*.

Conseqüentment, no ha d'haver-hi cap inconvenient des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades en facilitar a l'interessat la informació referida a la persona jurídica que ha sol·licitat l'autorització ambiental i que pugui constar en la documentació sol·licitada.

L'article 4.2) de l'RGPD considera *“«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”*.

Tot tractament dut a terme sobre dades personals ha de ser lícit en virtut del que estableix l'article 5.1.a), i en aquest sentit, el RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques que preveu l'article 6.1, entre les quals es localitza l'apartat c) pel supòsit que el tractament *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Per la seva part, l'article 86 d l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento”*.

La regulació i garantia de l'accés públic a documents oficials en possessió de les autoritats públiques o organisme públic es localitza al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix a les persones, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda, el dret d'accés a la informació pública. Com a tal, s'entén que ho és *“la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a*

conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei" (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

Així doncs, la informació relacionada amb la sol·licitud d'autorització ambiental, respecte del projecte de la planta d'incineració de residus a un municipi, és informació que ha de ser considerada pública d'acord el que es disposa a l'article 2.b) de l'LTC

III

La reclamació té per objecte l'accés a tota la documentació relativa a la sol·licitud d'autorització ambiental, respecte d'una planta d'incineració de residus.

D'entrada, la disposició addicional primera de la LTC estableix que:

"1. L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.

2. L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei."

En el mateix sentit, la disposició addicional primera de l'LT també preveu que:

"1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización."

Així doncs, en el cas que la sol·licitud d'accés a la informació continguda en un procediment administratiu en una matèria que compti amb un règim específic pel que fa a l'accés, s'ha de tramitar i resoldre en el marc del corresponent procediment administratiu aplicant la normativa reguladora d'aquest.

En el cas que ens ocupa, el procediment administratiu específic està regulat a la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats (LPACA) la qual té com objecte establir *"el sistema d'intervenció administrativa de les activitats amb incidència ambiental, en el qual es prenen en consideració les afeccions sobre el medi ambient i les persones"* (article 1), i preveu el règim i procediment de l'autorització ambiental a partir de l'article 12 i següents.

Pel que fa a la informació que forma part d'aquests procediments, l'accés a la informació relacionada amb el medi ambient compta amb un règim d'accés específic previst a 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 (en endavant, LAIA).

L'article 2.3 de l'LAIA defineix la "informació ambiental" en els termes següents:

"3. Información ambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

*c) **Las medidas, incluidas las medidas administrativas**, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.*

d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.

e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y

f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)."

Per tant, en el cas que ens ocupa, sembla procedent considerar que a la sol·licitud d'informació pública han de ser d'aplicació les disposicions de l'LAIA i, supletòriament, en allò no previst per l'LAIA, les de l'LTC.

IV

L'LAIA reconeix el dret de les persones a "acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede" (article 3.1.a)).

Tot i que en el seu informe de 30 de juliol de 2020 el Departament, als efectes de la tramitació del procediment considera no acreditada la condició de part interessada en el corresponent procediment administratiu, atès que no s'havia acreditat que l'associació portés constituïda més de dos anys tal com exigeix l'article 3.19.b) del Reial decret legislatiu 1/2016, de 16 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de prevenció i control integrat de la contaminació, o l'article 23.1.b) de l'LAIA pel que fa a l'exercici de l'acció pública, el dret d'accés reconegut a la normativa ambiental no està condicionada a gaudir de la condició de persona interessada.

En qualsevol cas, el dret d'accés a la informació ambiental es contempla com un dret no absolut del sol·licitant, sinó que es preveu, a l'article 13 de l'LAIA, el règim d'excepcions que l'autoritat pública pot invocar per denegar la sol·licitud. En concret, pel que fa a les dades personals, l'apartat 2, punt f), preveu que les sol·licituds poden ser denegades si la revelació de la informació sol·licitada pot afectar negativament a "el carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernen no haya consentido en su tratamiento o revelación."(article 13.2.f).

Ara bé, cal tenir en compte que és la pròpia l'LAIA la que, tot seguit, exigeix expressament que els motius pels quals es denegui l'accés a la informació ambiental s'interpretin de manera restrictiva, de tal manera que es ponderi en cada cas concret l'interès públic atès amb la seva divulgació amb l'interès atès amb la seva denegació (article 13.4).

En el cas que ens ocupa, l'objecte de l'accés és una còpia de la totalitat del projecte presentat amb la sol·licitud d'autorització ambiental d'una planta incineradora. L'article 17 de l'LPACA identifica la documentació que ha d'acompanyar una sol·licitud d'autorització ambiental, que estarà integrada per:

- a) *Estudi d'impacte ambiental del projecte, que ha de contenir, com a mínim, la informació que es detalla en l'article 18, signat pel personal tècnic competent.*
 - b) *Projecte bàsic, signat pel personal tècnic competent, que contingui la descripció detallada i l'abast de l'activitat i de les instal·lacions. Les normatives sectorials de les diferents administracions amb competències d'intervenció administrativa i, si escau, les normes tècniques que estableixen el contingut del projecte de l'activitat, en determinen el contingut específic.*
 - c) *Documentació preceptiva sobre accidents greus que determini la legislació sectorial corresponent.*
 - d) *Informe urbanístic de l'ajuntament on s'ha d'ubicar l'activitat, establert per l'article 60, que acrediti la compatibilitat de l'activitat amb el planejament urbanístic, i la disponibilitat i la suficiència dels serveis públics que exigeixi l'activitat.*
 - e) *Característiques del sòl en el qual s'emplaça l'activitat projectada, sempre que aquesta activitat estigui definida com a potencialment contaminant del sòl per la normativa específica aplicable.*
 - f) *Designació, per part de la persona titular de l'activitat, del personal tècnic responsable de l'execució del projecte.*
 - g) *Declaració de les dades que, a criteri de la persona que ho sol·licita, gaudeixen de confidencialitat de conformitat amb la disposició addicional cinquena del text refós de la Llei d'avaluació d'impacte ambiental, aprovada pel Reial decret legislatiu 1/2008, de l'11 de gener, i amb la resta de legislació sobre la matèria.*
 - h) *Qualsevol altra documentació que es determini per reglament o que sigui exigible per la legislació sectorial aplicable a l'activitat.*
2. *En el cas que, juntament amb l'autorització ambiental, també se sol·liciti l'autorització d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, cal adjuntar a la sol·licitud la documentació que estableix la Llei de l'Estat 1/2005, del 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle.*
- (...)

A més, quan l'activitat estigui sotmesa a avaluació d'impacte ambiental, la documentació que s'ha d'acompanyar a la sol·licitud, d'acord amb l'article 18 de l'LPACA, ha de contenir els documents següents:

- a) Descripció general del projecte i exigències previsibles en el temps, amb relació a la utilització del sòl i altres recursos naturals. Estimació del tipus i la quantitat dels residus abocats i les emissions de matèria o energia resultants, i descripció del medi receptor.*
- b) Exposició de les principals alternatives estudiades i justificació de la solució adoptada, atenent l'ús i l'aplicació de les millors tècniques disponibles i els efectes ambientals.*
- c) Avaluació dels efectes previsibles, directes i indirectes, del projecte sobre la població, la flora, la fauna, el sòl, l'aire, l'aigua, tant terrestres com marítims, els factors climàtics, el paisatge i els béns materials, inclòs el patrimoni cultural. Igualment, s'ha d'atendre la interacció entre tots aquests factors i els possibles efectes transfronterers, entre municipis o entre comunitats autònomes.*
- d) Mesures establertes per a reduir, eliminar o compensar els efectes ambientals significatius.*
- e) Programa de vigilància ambiental.*
- f) Estudi d'impacte acústic.*
- g) Descripció de les característiques de la il·luminació exterior.”*

Així doncs, de la documentació que s'hauria adjuntat a la sol·licitud d'autorització ambiental es desprèn el seu caràcter eminentment tècnic, de forma que, a priori, no sembla que l'accés als dits documents pugui afectar a dades personals, més enllà de les identificatives de les autoritats o càrrecs públics que hagin participat en el contingut i desenvolupament de la documentació preceptiva.

Respecte de les dades identificatives de les persones que tenen atribuïda la competència per a l'emissió d'informes preceptius que puguin constar en la informació sol·licitada, i a manca de previsió específica en la legislació ambiental, es pot tenir en consideració el que estableix l'article 24.1 de LTC segons el qual: *“s'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits”*. En conseqüència i, fora de supòsits excepcionals en què calgui preservar la privacitat d'aquests, es pot facilitar l'accés a informació que contingui dades merament identificatives d'empleats o càrrecs públics.

Respecte de les dades identificatives dels tècnics que signen els projectes o altres informes que integren la documentació que acompanya la sol·licitud d'autorització ambiental, no pot considerar-se que les seves dades identificatives hagin de requerir una protecció o confidencialitat específica, especialment si es té en consideració que, pel que fa a les seves dades identificatives (nom i cognoms i núm. de col·legiat) i professió, es tracta d'una informació que els corresponents col·legis professionals ja han de fer pública.

Finalment, en relació amb les dades de les persones representants de l'empresa que puguin constar en la documentació sol·licitada tampoc haurien de requerir, en principi, una protecció o confidencialitat específica. Ara bé, l'aplicació del principi de minimització de l'article 5.1.c) de l'RGPD segons el qual les dades han de ser adequades, pertinents i limitades a el que és necessari en relació amb les finalitats per a les quals són tractats, ens portaria a concloure que la

finalitat perseguida per la normativa mediambiental i la normativa de transparència respecte a l'accés a la informació mediambiental es podria assolir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat d'aquestes persones.

Així mateix, per aplicació d'aquest principi de minimització, caldria ometre prèviament de la documentació sol·licitada, aquelles dades identificatives que hi poguessin constar (com el NIF, telèfons, adreces electròniques, o els domicilis particulars que hi poguessin contenir), que siguin innecessàries per assolir la finalitat perseguida.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impediria l'accés a la totalitat del projecte d'una planta incineradora de residus, sens perjudici que per aplicació del principi de minimització s'ometin d'aquesta informació les dades identificatives de les persones físiques que representen a l'empresa sol·licitant de l'autorització ambiental, així com el NIF, telèfons, adreces electròniques, o el domicili particular que hi consti i que siguin innecessàries per assolir la finalitat perseguida.

Barcelona, 14 de setembre de 2020