

IAI 22/2020

**Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la denegación por un Departamento de copia del proyecto de la planta de incineración de residuos de un municipio**

**La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre una reclamación presentada en relación con la denegación por un Departamento de copia del proyecto de la planta de incineración de residuos en un municipio.**

**Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa de lo siguiente:**

#### **Antecedentes**

- 1. En fecha 29 de enero de 2020, la representante de una asociación ecologista, presenta un escrito a un Departamento de la Generalidad mediante el cual pide una copia de la totalidad del proyecto de una planta incineradora de residuos en un municipio, respecto de la que una empresa ha solicitado la correspondiente autorización ambiental. En el mismo escrito solicita que la asociación que representa sea considerada como parte en el procedimiento de autorización ambiental, así como se acuerde la inadmisión inmediata de la solicitud de autorización por la insuficiencia y no idoneidad de el informe urbanístico municipal.**
- 2. En fecha 14 de julio de 2020, la interesada presenta ante la GAIP una reclamación contra el Departamento dado que, si bien había recibido respuesta a su solicitud, no se había dado acceso a la información solicitada.**
- 3. En fecha 17 de julio de 2020, la GAIP solicita al Departamento, un informe en relación con la reclamación presentada, el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública y la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.**
- 4. En fecha 31 de julio de 2020, el Departamento remite a la GAIP, además del informe en el que se relatan los trámites llevados a cabo en la tramitación de la autorización ambiental, la enumeración de la documentación que se va acompañar a la solicitud por parte de la empresa solicitante de aquella, identificándola como tercero afectado por la petición de acceso. En el informe se hace constar que la empresa habría declarado la confidencialidad de los datos que constan en la documentación solicitada "referidos a personas físicas, datos, escrituras de las sociedades, protegidos por la Ley de protección de datos".**
- 5. En fecha 2 de septiembre de 2020, la GAIP dirige la solicitud de informe a esta Autoridad de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.**

## Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

Hay que tener en consideración que en la solicitud de acceso, además de la documentación mencionada, se solicita que la asociación ecologista que la presenta sea considerada y tenida en cuenta como parte en el procedimiento de autorización ambiental.

Al respecto debe decirse que, en virtud de lo que establece la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, no corresponde a esta Autoridad pronunciarse sobre la condición o no de interesada en el procedimiento referido, aunque en la medida en que el hecho de que la solicitante goce de la condición de interesada en el procedimiento tiene repercusión en el régimen aplicable al acceso a la información. Por eso, se analizará esta cuestión sólo a estos efectos.

Por eso, esta Autoridad no se pronunciará sobre las peticiones de la asociación ante el Departamento de ser considerada como parte en el procedimiento de autorización ambiental, así como que se acuerde la inadmisión inmediata de la solicitud de autorización, o cualquier otro límite distinto a la protección de datos personales.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos personales.

## II

La normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre datos personales, esto es, toda información que aluda a una persona física de forma que la identifique, o la haga identificable. Por el contrario, y de acuerdo con lo que prevé el considerante 14, el RGPD “no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el número y la forma de la persona jurídica y su

Consecuentemente, no debe existir ningún inconveniente desde la perspectiva de la normativa de protección de datos al facilitar al interesado la información referida a la persona jurídica que ha solicitado la autorización ambiental y que pueda constar en la documentación solicitada.

El artículo 4.2) del 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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

Todo tratamiento realizado sobre datos personales será lícito en virtud de lo establecido en el artículo 5.1.a), y en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas previstas en el artículo 6.1, entre las que se localiza el apartado c) por el supuesto de que el tratamiento “es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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 les sea de aplicación a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento”.

La regulación y garantía del acceso público a documentos oficiales en posesión de las autoridades públicas u organismo público se localiza en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), que reconoce a las personas, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida, el derecho de acceso a la información pública. Como tal, se entiende que lo es “la información elaborada por la Administración y

consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley” (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

Así pues, la información relacionada con la solicitud de autorización ambiental, respecto al proyecto de la planta de incineración de residuos en un municipio, es información que debe ser considerada pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.b) del LTC

### III

La reclamación tiene por objeto el acceso a toda la documentación relativa a la solicitud de autorización ambiental, respecto a una planta de incineración de residuos.

De entrada, la disposición adicional primera de la LTC establece que:

“1. El acceso de los interesados a los documentos de los procedimientos administrativos en trámite se rige por lo que determina la legislación sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo.

2. El acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley.”

En el mismo sentido, la disposición adicional primera del LT también prevé 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 en los documentos que se integran 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 al destinado a la reutilización.”

Así pues, en caso de que la solicitud de acceso a la información contenida en un procedimiento administrativo en una materia que cuente con un régimen específico en cuanto al acceso, debe tramitarse y resolverse en el marco del correspondiente procedimiento administrativo aplicando la normativa reguladora del mismo.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento administrativo específico está regulado en la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades (LPACA) la cual tiene por objeto establecer “el sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental, en el que se toman en consideración las afecciones sobre el medio ambiente y las personas” (artículo 1), y prevé el régimen y procedimiento de la autorización ambiental a partir del artículo 12 y sig

En cuanto a la información que forma parte de estos procedimientos, el acceso a la información relacionada con el medio ambiente cuenta con un régimen de acceso específico previsto en 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 (en adelante, LAIA).

El artículo 2.3 del LAIA define la “información ambiental” en los siguientes términos:

“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, páginas, 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 estos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).”

Por tanto, en el caso que nos ocupa, parece procedente considerar que en la solicitud de información pública deben ser de aplicación las disposiciones del LAIA y, supletoriamente, en lo no previsto por el LAIA, las de el LTC.

#### IV

LAIA reconoce el derecho de las personas a “acceder a la información ambiental que abre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su número, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede” (artículo 3.1.a)).

Aunque en su informe de 30 de julio de 2020 el Departamento, a efectos de la tramitación del procedimiento considera no acreditada la condición de parte interesada en el correspondiente procedimiento administrativo, dado que no se había acreditado que la asociación llevara constituida más de dos años tal y como exige el artículo 3.19.b) del Real decreto legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrado de la contaminación, o el artículo 23.1.b) del LAIA en cuanto al ejercicio de la acción pública, el derecho de acceso reconocido a la normativa ambiental no está condicionada a gozar de

En cualquier caso, el derecho de acceso a la información ambiental se contempla como un derecho no absoluto del solicitante, sino que se prevé, en el artículo 13 del LAIA, el régimen de excepciones que la autoridad pública puede invocarse para denegar la solicitud. En concreto, en lo que se refiere a los datos personales, el apartado 2, punto f), prevé que las solicitudes pueden ser denegadas si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente 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 quienes conciernen no haya consentido en su tratamiento o revelación.”(artículo 13.2. f).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que es la propia la LAIA la que, a continuación, exige expresamente que los motivos por los que se deniegue el acceso a la información ambiental se interpreten de forma restrictiva, de tal modo que se pondere en cada caso concreto el interés público dado con su divulgación con el interés dado con su denegación (artículo 13.4).

En el caso que nos ocupe, el objeto del acceso es una copia de la totalidad del proyecto presentado con la solicitud de autorización ambiental de una planta incineradora. El artículo 17 de la LPACA identifica la documentación que debe acompañar a una solicitud de autorización ambiental, que estará integrada por:

a) Estudio de impacto ambiental del proyecto, que contendrá, como mínimo, la información que se detalla en el artículo 18, firmado por el personal técnico competente. b) Proyecto básico, firmado por el personal técnico competente, que contenga la descripción detallada y el alcance de la actividad y de las instalaciones. Las normativas sectoriales de las diferentes administraciones con competencias de intervención administrativa y, en su caso, las normas técnicas que establecen el contenido del proyecto de la actividad, determinan su contenido específico. c) Documentación preceptiva sobre accidentes graves que determine la legislación sectorial correspondiente. d) Informe urbanístico del ayuntamiento donde debe ubicarse la actividad, establecido por el artículo 60, que acredite la compatibilidad de la actividad con el planeamiento urbanístico, y la disponibilidad y suficiencia de los servicios públicos que exija la actividad. e) Características del suelo en el que se emplaza la actividad proyectada, siempre que esta actividad esté definida como potencialmente contaminante del suelo por la normativa específica aplicable. f) Designación, por parte de la persona titular de la actividad, del personal técnico responsable de la ejecución del proyecto. g) Declaración de los datos que, a criterio de la persona que lo solicita, gozan de confidencialidad de conformidad con la disposición adicional quinta del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental, aprobada por el Real decreto legislativo 1/ 2008, de 11 de enero, y con el resto de legislación sobre la materia. h) Cualquier otra documentación que reglamentariamente se determine o que sea exigible por la legislación sectorial aplicable a la actividad.

2. En caso de que, junto con la autorización ambiental, también se solicite la autorización de emisiones de gases de efecto invernadero, debe adjuntarse a la solicitud la documentación que establece la Ley del Estado 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. (...) “

Además, cuando la actividad esté sometida a evaluación de impacto ambiental, la documentación que debe acompañarse a la solicitud, de acuerdo con el artículo 18 de la LPACA, debe contener los siguientes documentos :

“a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y otros recursos naturales. Estimación del tipo y cantidad de los residuos vertidos y las emisiones de materia o energía resultantes, y descripción del medio receptor. b) Exposición de las principales alternativas estudiadas y justificación de la solución adoptada, atendiendo al uso y aplicación de las mejores técnicas disponibles y los efectos ambientales. c) Evaluación de los efectos previsibles, directos e indirectos, del proyecto sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, tanto terrestres como marítimos, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural. Igualmente, debe atenderse la interacción entre todos estos factores y los posibles efectos transfronterizos, entre municipios o entre comunidades autónomas. d) Medidas establecidas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos. e) Programa de vigilancia ambiental. f) Estudio de impacto acústico. g) Descripción de las características de la iluminación exterior.”

Así pues, de la documentación que se habría adjuntado a la solicitud de autorización ambiental se desprende su carácter eminentemente técnico, de forma que, a priori, no parece que el acceso a dichos documentos pueda afectar a datos personales, más allá de las identificativas de las autoridades o cargos públicos que hayan participado en el contenido y desarrollo de la documentación preceptiva.

Respecto a los datos identificativos de las personas que tienen atribuida la competencia para la emisión de informes preceptivos que puedan constar en la información solicitada, ya falta de previsión específica en la legislación ambiental, se puede tener en consideración lo que establece el artículo 24.1 de LTC según el cual: “se debe dar acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativas salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos”. En consecuencia y, fuera de supuestos excepcionales en los que sea necesario preservar la privacidad de los mismos, podrá facilitarse el acceso a información que contenga datos meramente identificativos de empleados o cargos públicos.

Respecto a los datos identificativos de los técnicos que firman los proyectos u otros informes que integran la documentación que acompaña a la solicitud de autorización ambiental, no puede considerarse que sus datos identificativos deban requerir una protección o confidencialidad específica, especialmente si se tiene en consideración que, en cuanto a sus datos identificativos (nombre y apellidos y núm. de colegiado) y profesión, se trata de una información que los correspondientes colegios profesionales ya deben hacer pública.

Por último, en relación con los datos de las personas representantes de la empresa que puedan constar en la documentación solicitada tampoco deberían requerir, en principio, una protección o confidencialidad específica. Ahora bien, la aplicación del principio de minimización del artículo 5.1.c) del RGPD según el cual los datos deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con las finalidades para las que son tratados, nos llevaría a concluir que la

finalidad perseguida por la normativa medioambiental y la normativa de transparencia respecto al acceso a la información medioambiental podría alcanzarse igualmente sin necesidad de sacrificar la privacidad de estas personas.

Asimismo, por aplicación de este principio de minimización, habría que omitir previamente de la documentación solicitada, aquellos datos identificativos que pudieran constar (como el NIF, teléfonos, direcciones electrónicas, o los domicilios particulares que pudieran contener), que sean innecesarias para alcanzar la finalidad perseguida.

### Conclusión

La normativa de protección de datos no impediría el acceso a la totalidad del proyecto de una planta incineradora de residuos, sin perjuicio de que por aplicación del principio de minimización se omitan de esta información los datos identificativos de las personas físicas que representan a la empresa solicitante de la autorización ambiental, así como el NIF, teléfonos, direcciones electrónicas, o el domicilio particular que conste y que sean innecesarias para alcanzar

Barcelona, 14 de septiembre de 2020

Traducción Automática