

## **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 la sol·licitud d'accés a determinades autoritzacions d'aprofitament de recursos d'activitats extractives**

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 la reclamació presentada en relació amb la denegació per un Departament de la sol·licitud de còpia digital de determinades autoritzacions d'aprofitament de recursos d'activitats extractives.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent informe:

### **Antecedents**

1. Segons es desprèn de la documentació tramesa, en data 29 de març de 2022, una persona en representació d'una plataforma veïnal, conjuntament amb cinc persones més, van presentar davant els Serveis Territorials d'un Departament un escrit en el qual denunciaven irregularitats i incompliments de la normativa minera i ambiental en determinades explotacions en un municipi. En particular, es denunciava la pèrdua de vigència de les autoritzacions d'explotació.
2. En data 11 d'abril de 2022, el Departament, a través dels serveis territorials, va respondre per escrit a les persones denunciants informant que havia obert un període de diligències prèvies per verificar, comprovar, revisar els fets descrits a la denúncia, i en el seu cas, tramitar els corresponents expedients administratius sancionadors.
3. En data 18 d'agost de 2022, el representant de la plataforma veïnal, conjuntament amb tres persones més, van presentar un nou escrit al Departament en el qual insisteixen en denunciar els fets que es van denunciar en març de 2022.

En aquest escrit, a més, sol·liciten al Departament l'accés a la còpia digital de les autoritzacions d'explotació de recursos relatives a determinades activitats extractives.

4. En data 26 de setembre de 2022, els Serveis Territorials del Departament va donar resposta a la denúncia formulada.

En aquest escrit, el Departament exposa que s'han comprovat els fets denunciats i, en definitiva, no s'han constatat irregularitats. No es manifesta en relació amb la sol·licitud d'accés a la còpia digital de les autoritzacions d'explotació que es van sol·licitar en data 18 d'agost de 2022.

5. En data 4 d'octubre de 2022, la persona que ostenta la representació de la plataforma veïnal (endavant, la persona reclamant) presenta una reclamació davant la GAIP en la qual reclama l'accés a:

*“Còpia digital de les autoritzacions d'explotació de recursos localitzades de les activitats extractives al terme municipal de [...]”.*

6. En data 6 d'octubre de 2022, la persona reclamant presenta un nou escrit davant el Departament en la qual sol·licita una còpia digital de les actes de les inspeccions realitzades en les explotacions a què s'han fet referència.

7. En data 7 d'octubre de 2022, la GAIP tramet la reclamació presentada en data 4 d'octubre de 2022 al Departament, i li demana un informe on exposi els antecedents de fet i fonamenti el seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.

8. En data 31 d'octubre de 2022, el Departament tramet a la GAIP un informe amb una còpia de l'expedient complet relatiu a la reclamació.

En l'informe tramès, el Departament exposa que la informació sol·licitada conté dades personals de persones físiques que presten els seus serveis professionals a càrrec del titular en les explotacions mineres. En la mesura que la persona reclamant representa una entitat sense NIF i no ha quedat acreditat que representi un interès públic, considera que *“[...] caldria excloure de la informació que es faciliti la identificació de persones físiques que prestin els seus serveis laborals en les explotacions que constin en l'autorització d'explotació de recursos. S'hauria de donar accés a les dades identificatives del personal de l'Administració (nom i càrrec dels què signen els informes o comunicacions incloses a l'expedient), d'acord amb l'article 24.1 LTAIPBG i amb l'article 70 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.”*

El Departament aporta amb el seu escrit una taula dels tercers afectats en la qual es fa constar, per cadascuna de les explotacions, la identificació de l'explotador i el NIF i una adreça de correu electrònic. En tots els casos es comprova que l'explotador és una persona jurídica.

9. En data 17 de novembre de 2022, la GAIP sol·licita informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, de 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 ha de demanar 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, en especial, d'acord amb les al·legacions efectuades per les parts, els límits previstos als articles 21.1.d) i 21.1.g).

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 conclogui 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 amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, s'aplica als tractaments que es duguin a terme sobre qualsevol informació *“sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”*.

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”*.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals l'apartat c) preveu el supòsit que el tractament *"es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento"*.

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de 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"*.

L'accés públic a documents en poder de les autoritats públiques o organismes públics es regula 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 el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal *"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).

En el cas que ens ocupa en què se sol·licita l'accés a la informació relativa a determinades autoritzacions d'explotació de recursos emeses pel Departament, aquesta informació ha de ser considerada pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC), en ser documentació al seu poder com a conseqüència de la seva activitat.

Cal fer avinent, però, què aquest dret d'accés no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.

### III

D'entrada, abans de l'anàlisi de la qüestió de fons, convé fer incís en la delimitació de l'objecte de la reclamació.

La persona reclamant, en data 18 d'agost de 2022, conjuntament amb altres persones, va sol·licitar del Departament l'accés a la còpia digital de les autoritzacions d'explotació de recursos localitzades en determinades activitats extractives en un municipi. I, en data 4

d'octubre de 2022, davant la manca de resposta del Departament, la persona reclamant, individualment, va presentar una reclamació d'accés davant la GAIP amb el mateix objecte.

Per altra banda, també consta a l'expedient tramès que en data 6 d'octubre de 2022 la persona reclamant va presentar una nova sol·licitud d'accés a informació pública al Departament en la qual sol·licita una còpia digital de les actes de les inspeccions realitzades en les mateixes explotacions localitzades al municipi.

No obstant això, cal tenir en compte que quan la GAIP tramet la reclamació al Departament en data 7 d'octubre de 2022, especifica que aquest requeriment fa referència a la reclamació que es va presentar en data 4 d'octubre de 2022.

Per aquest motiu, es considera que la sol·licitud d'accés formulada en data 6 d'octubre de 2022 ha de quedar fora de l'objecte d'aquest informe. En conseqüència, l'anàlisi que es fa en aquest informe s'ha de cenyir a la reclamació d'accés a la còpia digital de les autoritzacions d'explotació de recursos localitzades de les activitats extractives.

#### IV

Un cop definit l'objecte de la reclamació, cal determinar quin és el contingut de les autoritzacions d'explotació de recursos a què pretén accedir la persona reclamant amb objectiu d'analitzar quins límits a la protecció de dades poden ser d'aplicació al cas concret.

D'acord amb el que estableix l'article 2 de la Llei 22/1973, de 21 de juliol, de Mines, tots els jaciments d'origen natural i resta de recursos geològics existents en el territori nacional, mar territorial i plataforma continental, són béns de domini públic sobre els quals la investigació i aprofitament pot assumir directament l'Estat o bé cedir en la forma i condicions que estableix aquesta llei i altres disposicions vigents en cada cas.

L'article 3 de la Llei 22/1973 classifica els jaciment minerals i la resta de recursos geològics en diferents seccions:

*"A) Pertencen a la misma los de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado.*

*B) Incluye, con arreglo a las definiciones que establece el capítulo primero del título IV, las aguas minerales, las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por esta Ley.*

*C) Comprende esta sección cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no estén incluidos en las anteriores y sean objeto de aprovechamiento conforme a esta Ley.*

*D) Los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España."*

Segons es desprèn de l'expedient tramès, en particular, de l'informe del Departament que tramet a la GAIP en data 31 d'octubre de 2022, en el cas que ens ocupa els aprofitaments de recursos corresponen l'explotació de jaciments inclosos en les seccions A i C a què fa referència l'article 3 de la Llei 22/1973.

Cal tenir en compte que, en qualsevol d'aquests supòsits, la Llei 22/1973 estableix la necessitat de disposar d'autorització d'explotació en el cas dels recursos de la secció A (art. 17), o bé la concessió directa d'explotació en el cas dels recursos de la secció C (art. 37.2).

L'article 28.2 del Reial Decret 2857/1978, de 25 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament General per al Règim de la Mineria, respecte de la regulació dels aprofitaments de recursos de la secció A, estableix el següent:

*"2. La Delegación Provincial, previa identificación del terreno y comprobación de la titularidad, para lo que solicitará informe de la Abogacía del Estado de la provincia si lo considera preciso, otorgará, una vez clasificado el recurso mineral existente, la autorización de explotación en la que se hará constar:*

*a) Extensión y límites del terreno objeto de la autorización, acompañándose un plano de situación.*

***b) La persona o personas físicas o jurídicas a cuyo favor se otorga la autorización.***

*c) Clase de recurso o recursos y uso de los productos a obtener y, en su caso, valor de la producción anual y límite geográfico máximo de su comercialización.*

*d) Tiempo de duración de la autorización, que no podrá exceder de aquel que el peticionario tenga acreditado el derecho a la explotación.*

*e) Las condiciones que resulten necesarias para la protección del medio ambiente.*

*En las Delegaciones Provinciales se llevará un registro general de explotaciones de recursos de la Sección A) para cada provincia con arreglo a un modelo oficial."*

Per altra banda, l'article 90.2 del Reial Decret 2857/1978 preveu que el títol de concessió d'explotació en el cas dels recursos a què fa referència la Secció C), es farà constar:

***"nombre y apellidos, o razón social, y domicilio del peticionario; nombre, número y recurso de la Sección C) objeto de la concesión; extensión que corresponda y situación, así como términos municipales y provincias; fecha y referencia del plano de demarcación y nombre del Ingeniero que lo haya extendido; condiciones especiales que se consideren convenientes y, entre ellas, las adecuadas a la protección del medio ambiente"***

Sobre la base d'aquestes previsions, i des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, en les autoritzacions o concessions d'explotació afectades per la sol·licitud d'accés formulada per la persona reclamant es veuran afectades, com a mínim, per una banda, dades relatives a la identificació de la persona o persones físiques a les quals s'atorga l'autorització (nom i cognoms, dades de contacte, dades vinculades a l'explotació, etc.)



Per altra banda, en el cas de les concessions d'exploració de recursos als quals es refereix la secció C, també hi constaran les dades de l'enginyer que hagi estès el pla de demarcació.

I, per últim, cal tenir en compte que també constaran les dades identificatives de les persones que tenen atribuïda la competència per atorgar l'autorització d'exploració o la concessió de l'exploració, segons en cada cas.

## V

Respecte de les dades identificatives de qui té atribuïda la competència per atorgar l'autorització d'exploració o la concessió de l'exploració, segons cada cas, cal tenir en consideració el que estableix l'article 24.1 de l'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.

A tal efecte, cal tenir en compte el que preveu l'article 70.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, pel qual cal entendre com a dades merament identificatives les consistents en el nom i cognoms, el càrrec o lloc ocupat, cos i escala, les funcions desenvolupades i el telèfon i les adreces, postal i electrònica, de contacte professional, referides al personal al servei de les administracions públiques, alts càrrecs i personal directiu del sector públic de les administracions públiques.

Quant a les dades de la persona o persones a les quals es va atorgar l'autorització d'exploració o la concessió de l'exploració, cal tenir en compte que en el cas que ens ocupa i d'acord amb el que consta a l'expedient tramès, el Departament ha exposat en el seu informe tramès a la GAIP en data 21 d'octubre de 2022 que els tercers afectats per la sol·licitud d'accés són persones jurídiques.

En la mesura que a les autoritzacions o les concessions afectades per la reclamació d'accés formulada només es vegin afectades dades relatives a persones jurídiques, cal tenir en compte que sobre la base del que preveuen els articles 2.1 i 4.1 de l'RGPD, en relació amb el que estableix el considerant 14, no hi ha d'haver cap inconvenient des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades en facilitar a la persona reclamant l'accés que reclama.

És previsible que en l'expedient hi puguin constar també dades de qui actua com a representant de la persona jurídica. No obstant això, com hem vist més amunt, no sembla que aquesta sigui informació que hagi de constar a l'autorització.

De fet, de l'expedient tramès sembla desprendre's que l'interès de la persona reclamant no és conèixer les dades personals que eventualment poguessin constar a les autoritzacions o les concessions d'exploració, sinó comprovar la seva vigència amb l'objectiu, s'entén, de reforçar els arguments de la seva denúncia relativa a la pèrdua de la vigència de les autoritzacions o concessions d'exploració de recursos que especifica a la seva sol·licitud d'accés.

Per aquest motiu, en 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 al que és necessari en relació amb les finalitats per a les quals són tractades, ens portaria a concloure que la finalitat de la persona reclamant es podria assolir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat, si escau, d'aquestes persones.

En últim lloc, pel que fa a la possibilitat d'accés a les dades relatives a l'enginyer que hagi estès el pla de demarcació, que cal incloure en les concessions d'explotació de recursos de la Secció C, l'anàlisi s'ha de dur a terme d'acord amb el que preveu l'article 24.2 de l'LTC.

L'article 24.2 de l'LTC preveu el següent:

*“2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

*a) El temps transcorregut.*

*b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*

*c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*

*d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.”*

Aquest article estableix la necessitat de fer una ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades, prenent en consideració, entre altres, el temps transcorregut, la finalitat de l'accés, les garanties que s'ofereixen, si n'hi ha menors d'edat afectats o el fet que l'accés pretès pugui afectar la seguretat de les persones.

Des del punt de vista dels enginyers signants dels plans de demarcació, cal tenir en compte que les seves dades identificatives (nom i cognoms i núm. de col·legiat) i professió, és una informació que els corresponents col·legis professionals ja han de fer pública. I, a priori, el nivell d'intrusió que suposa l'accés a aquestes dades no seria substancialment diferent de qui té atribuïda la competència per atorgar l'autorització d'explotació o la concessió de l'explotació, de manera que pot entrar dins les seves expectatives de privacitat que es pugui acabar sabent la seva participació en la preparació de la documentació que es requereix per tal de sol·licitar, o estendre, la concessió de l'explotació.

Ara bé, encara que l'article 18.2 de l'LTC preveu que l'exercici del dret d'accés a la informació pública no es condiona al fet que concorri un interès personal, així com no resta subjecte a la motivació o la invocació de cap norma, en el cas que ens ocupa hem de tenir en compte, com s'ha exposat anteriorment, que la persona reclamant sol·licita la informació per tal de fonamentar els arguments de la seva denúncia, en relació amb la pèrdua de vigència de les autoritzacions o concessions d'explotació de recursos que especifica a la seva sol·licitud d'accés.



Per aquest motiu, en aplicació del principi de minimització de l'article 5.1.c) de l'RGPD, també hem d'arribar a la conclusió que la finalitat que persegueix la persona reclamant es podria assolir igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat dels enginyers que van signar el pla de demarcació a què fa referència la normativa.

## **Conclusió**

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant a la informació relativa a les autoritzacions d'explotació de recursos localitzades de les activitats extractives que se sol·liciten llevat de les dades de la persona que ostenta la representació de les persones jurídiques a les quals es van atorgar les autoritzacions o concessions d'explotació, si escau, i les dades dels enginyers signants dels plans de demarcació que constin en els títols de concessions d'explotació de recursos.

Barcelona, 12 de desembre de 2022