

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 la solicitud de acceso a determinadas autorizaciones de aprovechamiento de recursos de actividades extractivas

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 la reclamación presentada en relación con la denegación por un Departamento de la solicitud de copia digital de determinadas autorizaciones de aprovechamiento de recursos de actividades extractivas.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. Según se desprende de la documentación enviada, en fecha 29 de marzo de 2022, una persona en representación de una la plataforma vecinal, conjuntamente con otras cinco personas, presentaron ante los Servicios Territoriales de un Departamento un escrito en el que denunciaban irregularidades e incumplimientos de la normativa minera y ambiental en determinadas explotaciones en un municipio. En particular, se denunciaba la pérdida de vigencia de las autorizaciones de explotación.
2. En fecha 11 de abril de 2022, el Departamento, a través de los servicios territoriales, respondió por escrito a las personas denunciantes informando de que había abierto un período de diligencias previas para verificar, comprobar, revisar los hechos descritos en la denuncia, y en su caso, tramitar los correspondientes expedientes administrativos sancionadores.
3. En fecha 18 de agosto de 2022, el representante de la plataforma vecinal, conjuntamente con otras tres personas, presentaron un nuevo escrito al Departamento en el que insisten en denunciar los hechos que se denunciaron en marzo de 2022.

En este escrito, además, solicitan al Departamento el acceso a la copia digital de las autorizaciones de explotación de recursos relativas a determinadas actividades extractivas.

4. En fecha 26 de septiembre de 2022, los servicios territoriales del Departamento dio respuesta a la denuncia formulada.

En este escrito, el Departamento expone que se han comprobado los hechos denunciados y, en definitiva, no se han constatado irregularidades. No se manifiesta en relación a la solicitud de acceso a la copia digital de las autorizaciones de explotación que se solicitaron en fecha 18 de agosto de 2022.

5. En fecha 4 de octubre de 2022, la persona que ostenta la representación de la plataforma vecinal (adelante, la persona reclamante) presenta una reclamación ante la GAIP en la que reclama el acceso a:

“ Copia digital de las autorizaciones de explotación de recursos localizadas de las actividades extractivas en el término municipal de [...]”.

6. En fecha 6 de octubre de 2022, la persona reclamante presenta un nuevo escrito ante el Departamento en la que solicita copia digital de las actas de las inspecciones realizadas en las explotaciones a que se han hecho referencia.

7. En fecha 7 de octubre de 2022, la GAIP remite la reclamación presentada en fecha 4 de octubre de 2022 al Departamento, y le pide un informe donde exponga los antecedentes de hecho y fundamente su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso, que concrete a las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

8. En fecha 31 de octubre de 2022, el Departamento remite a la GAIP un informe con copia del expediente completo relativo a la reclamación.

En el informe enviado, el Departamento expone que la información solicitada contiene datos personales de personas físicas que prestan sus servicios profesionales con cargo al titular en las explotaciones mineras. En la medida en que la persona reclamante representa una entidad sin NIF y no ha quedado acreditado que represente un interés público, considera que *“[...] debería excluirse de la información que se facilite la identificación de personas físicas que presten sus servicios laborales en las explotaciones que consten en la autorización de explotación de recursos. Se debería dar acceso a los datos identificativos del personal de la Administración (nombre y cargo de los que firman los informes o comunicaciones incluidas en el expediente), de acuerdo con el artículo 24.1 LTAIPBG y con el artículo 70 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.”*

El Departamento aporta con su escrito una tabla de los terceros afectados en la que se hace constar, por cada una de las explotaciones, la identificación del explotador y el NIF y una dirección de correo electrónico. En todos los casos se comprueba que el explotador es persona jurídica.

9. En fecha 17 de noviembre de 2022, la GAIP solicita informe a esta Autoridad, de acuerdo con lo que prevé 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

Y

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 ellos.

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 pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere 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 y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo 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, en especial, de acuerdo con las alegaciones efectuadas por las partes, los límites previstos en los artículos 21.1.d) y 21.1.g).

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, se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier información *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 número, 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 dicha persona*”.

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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción* ”.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento “ *es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento* ”.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) ye) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

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 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento* ”.

El acceso público a documentos en poder de las autoridades públicas u organismos públicos se regula 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), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal “ *la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o de la ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta 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).

En caso de que nos ocupa en que se solicita el acceso a la información relativa a determinadas autorizaciones de explotación de recursos emitidas por el Departamento, esta información debe ser considerada pública a los efectos del artículo 2.b) del 'LTC y sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC), al ser documentación a su poder como consecuencia de su actividad.

Sin embargo, cabe remarcar que este derecho de acceso no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC en cuanto a los datos personales.

III

De entrada, antes del análisis de la cuestión de fondo, conviene incidir en la delimitación del objeto de la reclamación.

La persona reclamante, en fecha 18 de agosto de 2022, junto con otras personas, solicitó del Departamento el acceso a la copia digital de las autorizaciones de explotación de recursos localizadas en determinadas actividades extractivas en un municipio. Y, en fecha 4 de octubre de 2022, ante la carencia de respuesta del Departamento, la persona reclamante, individualmente, presentó una reclamación de acceso ante la GAIP con el mismo objeto.

Por otra parte, también consta en el expediente enviado que en fecha 6 de octubre de 2022 la persona reclamante presentó una nueva solicitud de acceso a información pública al Departamento en la que solicita una copia digital de las actas de las inspecciones realizadas en las mismas explotaciones localizadas en el municipio.

No obstante, debe tenerse en cuenta que cuando la GAIP remite la reclamación al Departamento en fecha 7 de octubre de 2022, especifica que este requerimiento hace referencia a la reclamación que se presentó en fecha 4 de octubre de 2022.

Por este motivo, se considera que la solicitud de acceso formulada en fecha 6 de octubre de 2022 debe quedar fuera del objeto de este informe. En consecuencia, el análisis realizado en este informe debe ceñirse a la reclamación de acceso a la copia digital de las autorizaciones de explotación de recursos localizadas de las actividades extractivas .

IV

Una vez definido el objeto de la reclamación, es necesario determinar cuál es el contenido de las autorizaciones de explotación de recursos a los que pretende acceder la persona reclamante con el objetivo de analizar qué límites a la protección de datos pueden ser de aplicación al caso concreto.

De acuerdo con lo que establece el artículo 2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, todos los yacimientos de origen natural y resto de recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, son bienes de dominio público sobre los que la investigación y aprovechamiento puede asumir directamente el Estado o bien ceder en la forma y condiciones que establece la presente ley y otras disposiciones vigentes en cada caso.

El artículo 3 de la Ley 22/1973 clasifica los yacimientos minerales y demás recursos geológicos en diferentes secciones:

) Pertenecen 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, conforme 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, minerales radiactivos, recursos geotérmicos, 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 .”

Según se desprende del expediente enviado, en particular, del informe del Departamento que remite a la GAIP en fecha 31 de octubre de 2022, en caso de que nos ocupa los aprovechamientos de recursos corresponden la explotación de yacimientos incluidos en las secciones A y C a que se refiere el artículo 3 de la Ley 22/1973.

Hay que tener en cuenta que, en cualquiera de estos supuestos, la Ley 22/1973 establece la necesidad de disponer de autorización de explotación en el caso de los recursos de la sección A (art. 17), o bien la concesión directa de explotación en el caso de los recursos de la sección C (art. 37.2).

El artículo 28.2 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, respecto de la regulación de los aprovechamientos de recursos de la sección A, establece lo siguiente:

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 aquél en 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 levantará un registro general de explotaciones de recursos de la Sección A) para cada provincia conforme a un modelo oficial .”

Por otra parte, el artículo 90.2 del Real Decreto 2857/1978 prevé que el título de concesión de explotación en el caso de los recursos a que se refiere la Sección C), se hará constar:

número y cogidos , o razón social, y domicilio del peticionario ; número, 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 número del Ingeniero que lo haya extendido ; condiciones especiales que se consideran convenientes y, entre ellas, las adecuadas a la protección del medio ambiente ”

En base a estas previsiones, y desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, en las autorizaciones o concesiones de explotación afectadas por la solicitud de acceso formulada por la persona reclamante se verán afectadas, como mínimo , por un lado, datos relativos a la identificación de la persona o personas físicas a las que se otorga la autorización (nombre y apellidos, datos de contacto, datos vinculados a la explotación, etc.)

Por otra parte, en el caso de las concesiones de explotación de recursos a que se refiere la sección C, también constarán los datos del ingeniero que haya extendido el plan de demarcación.

Y, por último, debe tenerse en cuenta que también constarán los datos identificativos de las personas que tienen atribuida la competencia para otorgar la autorización de explotación o la concesión de la explotación, según en cada caso.

V

Respecto a los datos identificativos de quien tiene atribuida la competencia para otorgar la autorización de explotación o la concesión de la explotación, según cada caso, hay que tener en consideración lo que establece el artículo 24.1 de la LTC según el cual “ *se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya de 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.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta lo que prevé el artículo 70.2 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, por el que hay que entender como datos meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o puesto ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y las direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas.

En cuanto a los datos de la persona o personas a las que se otorgó la autorización de explotación o la concesión de la explotación, debe tenerse en cuenta que en el caso que nos ocupa y de acuerdo con lo que consta en el expediente enviado, el Departamento ha expuesto en su informe enviado a la GAIP en fecha 21 de octubre de 2022 que los terceros afectados por la solicitud de acceso son personas jurídicas.

En la medida en que en las autorizaciones o concesiones afectadas por la reclamación de acceso formulada sólo se vean afectados datos relativos a personas jurídicas, hay que tener

en cuenta que en base a lo previsto en los artículos 2.1 y 4.1 del RGPD, en relación con lo que establece el considerante 14, no debe existir ningún inconveniente desde la perspectiva de la normativa de protección de datos al facilitar a la persona reclamante el acceso que reclama.

Es previsible que en el expediente puedan constar también datos de quien actúa como representante de la persona jurídica. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, no parece que ésta sea información que deba constar en la autorización.

De hecho, del expediente enviado parece desprenderse que el interés de la persona reclamante no es conocer los datos personales que eventualmente pudieran constar en las autorizaciones o concesiones de explotación, sino comprobar su vigencia con el objetivo. entiende, de reforzar los argumentos de su denuncia relativa a la pérdida de la vigencia de las autorizaciones o concesiones de explotación de recursos que especifica en su solicitud de acceso.

Por este motivo, en 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 tratadas, nos llevaría a concluir que la finalidad de la persona reclamante podría alcanzarse igualmente sin necesidad de sacrificar la privacidad, si procede, de estas personas.

En último lugar, en cuanto a la posibilidad de acceso a los datos relativos al ingeniero que haya extendido el plan de demarcación, que debe incluirse en las concesiones de explotación de recursos de la Sección C, el análisis se debe llevar a cabo de acuerdo con lo que prevé el artículo 24.2 de la LTC.

El artículo 24.2 de la LTC prevé lo siguiente:

“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

a) El tiempo transcurrido.

b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.

c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.

d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.”

Este artículo establece la necesidad de realizar una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas, tomando en consideración, entre otros, el tiempo transcurrido, la finalidad del acceso, las garantías que se ofrecen, si existen menores de edad afectados o el hecho de que el acceso pretendido pueda afectar a la seguridad de las personas.

Desde el punto de vista de los ingenieros firmantes de los planes de demarcación, es necesario tener en cuenta que sus datos identificativos (nombre y apellidos y núm. de colegiado) y profesión, es una información que los correspondientes colegios profesionales ya deben hacer pública. Y, a priori, el nivel de intrusión que supone el acceso a estos datos no sería sustancialmente distinto a quien tiene atribuida la competencia para otorgar la autorización de explotación o la concesión de la explotación, de modo que puede entrar dentro sus expectativas de privacidad que pueda acabar sabiéndose su participación en la preparación de la documentación que se requiere para solicitar, o extender, la concesión de la explotación.

Ahora bien, aunque el artículo 18.2 de la LTC prevé que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no se condiciona a que concurra un interés personal, así como no está sujeto a la motivación o la invocación de ninguna norma, en caso de que nos ocupa debemos tener en cuenta, como se ha expuesto anteriormente, que la persona reclamante solicita la información para fundamentar los argumentos de su denuncia, en relación con la pérdida de vigencia de las autorizaciones o concesiones de explotación de recursos que especifica en su solicitud de acceso.

Por este motivo, en aplicación del principio de minimización del artículo 5.1.c) del RGPD, también debemos llegar a la conclusión de que la finalidad que persigue la persona reclamante podría alcanzarse igualmente sin necesidad de sacrificar la privacidad de los ingenieros que firmaron el plan de demarcación al que se refiere la normativa.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso de la persona reclamante a la información relativa a las autorizaciones de explotación de recursos localizadas de las actividades extractivas que se solicitan salvo los datos de la persona que ostenta la representación de las personas jurídicas a las que se otorgaron las autorizaciones o concesiones de explotación, en su caso, y los datos de los ingenieros firmantes de los planes de demarcación que consten en los títulos de concesiones de explotación de recursos.

Barcelona, 12 de diciembre de 2022