

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 d'un ajuntament a la sol·licitud d'accés al nom i cognoms de la persona que es va reunir amb la cap de l'Àrea Territorial segons consta a l'informe d'un expedient

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 denegació d'un Ajuntament a la sol·licitud d'accés al nom i cognoms de la persona que es va reunir amb la cap de l'Àrea Territorial segons consta a l'informe d'un expedient.

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. En data 15 de novembre de 2022, un ciutadà, va presentar una sol·licitud d'accés a informació pública en la qual demanava accedir a la informació següent:

“Nombre y apellidos del técnico particular del Sr. (...) con el que se reunió la Sra. (...) el 28/10/2021 (o en la fecha que corresponda), según consta en el punto 16 del documento “Informe tramitació expedient” de fecha 16/05/2022, emitido en sede del expte (...) en el que soy interesado”.

2. En data 16 de desembre de 2023, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra la denegació per silenci administratiu de la sol·licitud d'accés a la informació sobre el nom i cognoms de la persona que es va reunir amb la cap de l'àrea de territori d'un Ajuntament, en la qual reitera la sol·licitud d'aquesta informació.

3. En data 3 de gener de 2023, la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament i li demana un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.

4. En data 27 de febrer de 2023, l'Ajuntament tramet a la GAIP un informe sobre la reclamació presentada i l'expedient complert objecte de la reclamació. En concret l'ajuntament indica que *“s'adjunta relació completa de la documentació obrant a l'expedient (...) (expedient de protecció de la legalitat urbanística caducat) i expedient (...) (actualment en curs)”*. A l'informe es fa constar, entre d'altres qüestions, que:

“1) D'acord amb l'informe tècnic de l'Àrea d'Urbanisme emès en data 15 de febrer i tramès via EACAT el passat dia 17 de febrer d'enguany; es constata en l'apartat tercer,

paràgraf segon que no es considera procedent informar de la identitat del tècnic reunit amb la Cap d'Àrea de Territori.

La reunió mantinguda no forma part de l'expedient com a tal, ja que en ella no s'aixeca acta o informe derivada de la mateixa.

El punt 16 del document de treball intern tramès en el mateix enviament efectuat via EACAT (17/02/23), no té rellevància jurídica, sinó informativa, extrem que també es contempla en l'informe tècnic.

2) Significar que el tècnic reunit amb la Cap d'Àrea de Territori (Annex V: còpia del google calendar de la Cap d'Àrea de Territori en la que consta efectuada reunió amb el Sr. (..) en data 28/10/2022), no és treballador municipal, és una persona privada”.

5. En data 3 de març de 2023 la GAIP sol·licita a l'Ajuntament la seva col·laboració per fer efectiu el tràmit d'audiència a la persona afectada per l'accés. No consta a l'expedient si aquesta persona ha efectuat al·legacions al respecte.

6. En data 7 de març de 2023, la GAIP sol·licita informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu 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 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 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

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.»*

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimitat del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si "*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 aquesta base jurídica de l'article 6.1.c) 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.*"

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a "*accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda*" (apartat 1).

L'article 2.b) de l'LTC defineix "*informació pública*" com "*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*".

Per la seva part, l'article 53.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), concreta que és informació pública objecte del dret d'accés *"tota la informació, qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a tercers persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions."*

La informació reclamada (les dades de la persona que es va reunir amb la Cap de l'àrea de territori de l'Ajuntament, en el marc d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística,) és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC que conté dades personals.

En concret, de la informació aportada per l'Ajuntament es desprèn que la reunió amb la Cap de l'àrea de territori de l'Ajuntament, s'hauria produït en el marc d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística que havia caducat en el moment de presentar-se la sol·licitud en el qual la persona reclamant tindria la condició de persona interessada. Aquesta qüestió és rellevant des del punt de vista de la normativa aplicable ja que la disposició addicional primera apartat 1 de LTC estableix, que: *"L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu"*.

En el cas que ens ocupa, en la mesura que l'accés a la informació pública reclamada s'emmarca en un procediment administratiu finalitzat, resta sotmès al règim d'accés previst a la LTC.

La LTC també resultaria d'aplicació si es considera (com al·lega l'Ajuntament en el seu informe) que la informació reclamada no forma part de l'esmentat expedient de protecció de la legalitat urbanística.

La LTC estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (articles 20 a 25 LTC). Amb caràcter general les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, i s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia.

En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte allò establert als articles 23 i 24 de l'LTC, així com els principis de la normativa de protecció de dades personals.

III

D'acord amb l'article 24.2 de la LTC quan la sol·licitud d'accés sigui relativa a informació pública que conté dades personals no incloses a l'article 23 LTC, es pot donar accés a la informació després d'haver efectuat una ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret a la protecció de dades de les persones interessades tenint en compte, entre altres, les circumstàncies enumerades en el mateix article 24.2. Aquestes circumstàncies són:

"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.”*

Si bé l'article 18.2 de l'LTC disposa que l'exercici del dret d'accés no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma, als efectes de poder fer una ponderació acurada entre els diferents drets i interessos en joc, conèixer la finalitat concreta per a la qual es vol accedir a la informació és un element rellevant. De fet, l'interès particular que pot ser perseguit pel sol·licitant està previst com a criteri de ponderació en l'article 15.3.b) LT en establir expressament que cal prendre en consideració *“La justificació pels sol·licitants de la seva petició en l'exercici d'un dret (...)”*.

En el cas que ens ocupa, la persona reclamant, segons fa constar en la seva reclamació i com també reconeix l'Ajuntament en el seu informe, tindria la condició de persona interessada en l'expedient en el marc del qual va tenir lloc la reunió objecte de la reclamació. Aquest fet, si bé no li confereix un dret a accedir a la informació personal reclamada, es podria tenir en consideració en la ponderació entre l'interès públic en l'accés a la informació i el dret a la protecció de les dades personals de l'afectat, sempre que restin acreditats els motius pels quals el coneixement d'aquesta informació podria resultar útil per a la defensa dels seus interessos en relació amb el dit expedient administratiu, qüestió que no queda acreditada ni en la sol·licitud d'accés a la informació ni en la reclamació posterior.

En qualsevol cas, pel control de l'actuació de l'administració en relació amb l'expedient de protecció de la legalitat urbanística resultaria conforme a la normativa de protecció de dades i la LTC que la persona reclamant pogués accedir a les dades identificatives (nom, cognoms i càrrec) dels empleats o càrrecs públics responsables de les actuacions dutes a terme en el procediment (article 24.1 LTC), així com de les actuacions dutes a terme per l'administració en relació amb aquell expedient que li permetria conèixer les dades de la persona denunciada.

De fet, l'ajuntament ha reconegut que la persona reclamant té la condició de persona interessada i li hauria facilitat l'accés als documents que integren l'expedient, però no li ha facilitat l'accés a la informació concreta reclamada per considerar que no forma part de l'expedient administratiu pròpiament dit.

Al respecte cal tenir en consideració que tal com estableix l'article 33 del RLTC, s'han de fer públiques, en relació amb els alts càrrecs de les administracions públiques, les agendes públiques pel que fa als contactes i reunions que aquells hagin mantingut amb els grups d'interès, en els termes i amb els requisits que són definits a la normativa vigent reguladora dels grups d'interès. Aquesta publicitat ha de contenir, en tot cas, la data de la reunió, el nom del grup d'interès, i la persona o persones que actuen en nom d'aquest i l'objecte de la reunió, amb la precisió suficient per conèixer quin és el motiu principal de la reunió.

En el cas dels ens locals, l'article 7 de l' RLTC determina que als efectes de la normativa de transparència es consideren alts càrrecs i personal directiu local: *“els càrrecs electes i els titulars dels òrgans que exerceixen funcions de gestió o d'execució de caràcter superior, ajustant la seva actuació a les directrius marcades per l'òrgan de govern de la corporació, d'acord amb el que disposa la normativa de règim local”*. Ara bé, també es preveu que

“Correspon a cada administració local determinar, d'acord amb les seves normes d'organització, els alts càrrecs i el personal directiu propi”. Es pressuposa que la Cap de l'Àrea de Territori de l'Ajuntament reclamat tindria la condició d'alt càrrec local.

Pel que fa a la normativa que regula els grups d'interès, cal recordar que el Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya, deroga l'article 45 LTC (disposició addicional segona), i disposa que aquest registre *“actua com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i dels organismes públics a què fa referència l'article 3.1.b i c de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern”* (Apartat 1), i és organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat (Apartat 3). Per tant, el règim establert a la LTC respecte dels grups d'interès resulta d'aplicació a l'ajuntament requerit amb independència que hagi creat o no el seu propi registre de grups d'interès.

El Registre ha d'incloure, entre d'altra informació, *“una relació, ordenada per categories, de persones i organitzacions que actuen amb la finalitat d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques, i la seua organització.”* (article 49.1. a) LTC), i ha de donar publicitat de les actuacions dels grups d'interès, **especialment de les reunions i audiències tingudes amb autoritats, càrrecs públics, membres electes o diputats**, i de les comunicacions, els informes i altres contribucions amb relació a les matèries tractades (article 49. 2 LTC).

La mateixa llei de transparència preveu expressament que la informació respecte d'aquelles persones considerades com a grups d'interès sigui accessible a la ciutadania a través del Registre que es crea a l'efecte, i on s'han d'inscriure obligatòriament totes les persones físiques o jurídiques, o altres col·lectius que la Llei considera com a tals, així com totes les activitats d'influència directa o indirecta que duguin a terme aquests grups d'interès (article 50 a) LTC).

De tot això, es desprèn que en relació amb els actes o reunions celebrades amb persones que puguin ser considerades grups d'interès en els termes previstos en l'article 47 LTC, en la mesura que ja està prevista la seva publicitat a través del Registre de grups d'interès, no hi ha d'haver inconvenient en facilitar a qualsevol ciutadà, per la via de l'exercici del dret d'accés, la informació sobre les persones físiques que haurien actuat com a tals, incloent en el cas de les persones jurídiques, la identitat de la persona o persones que les representa en les reunions mantingudes amb alts càrrecs municipals.

Ara bé, d'acord amb l'article 7.3 del Decret 171/2015, resten excloses expressament del Registre de grups d'interès, les activitats *“relatives a la prestació d'assessorament jurídic o professional vinculades directament a defensar els interessos afectats per procediments administratius, les destinades a informar un client sobre una situació jurídica general, les activitats de conciliació o mediació dutes a terme en el marc de la llei, o les activitats d'assessorament dutes a terme amb finalitats informatives per a l'exercici de drets o iniciatives establerts per l'ordenament jurídic”* i, en general, les reunions celebrades amb els ciutadans per tractar assumptes relacionats amb expedients administratius de diferent naturalesa que l'Ajuntament pugui estar tramitant.

En el cas que ens ocupa sembla que es pot descartar que la persona amb la que es va reunir la Cap de l'Àrea de Territori de l'Ajuntament ho fes en la seva condició de grup d'interès o en representació d'un grup d'interès, en quin cas, com s'ha exposat, no hi hauria

inconvenient, des del punt de vista de la normativa de transparència en què es facilités la informació relativa al seu nom i cognoms.

No consta a la documentació tramesa, a part de que s'indiqui que *“el tècnic particular va mantenir una reunió amb la Cap de l'Àrea de Territori”*, amb quina finalitat va participar en la reunió, ni de quin tipus de tècnic es tracta.

Podria ser el cas, per exemple, que aquesta persona fos un tècnic col·legiat que hagués signat un projecte per a la legalització d'unes obres relacionades amb l'expedient de protecció de la legalitat urbanística objecte de la reclamació.

Respecte de les dades dels tècnics autors dels projectes necessaris per a la tramitació de llicències urbanístiques, aquesta Autoritat s'ha pronunciat amb anterioritat per exemple als informes IAI 24/2021, IAI 30/2016 i IAI 5/2017, en els quals es posava de manifest que, tot i que l'actuació professional del tècnic es produeix dins l'àmbit de la seva esfera professional privada, des del moment en que aquesta passa necessàriament pel control i intervenció de l'administració competent per atorgar la llicència urbanística, aquella actuació professional transcendeix de l'àmbit exclusivament privat, i a partir d'aquí no és pot obviar que el fet de poder conèixer qui és el tècnic responsable del projecte d'obra té transcendència pública.

En aquests casos es considerava que si bé no es pot descartar que la revelació de les dades identificatives del tècnic responsable pugui tenir conseqüències per a ell (per exemple, en la mesura que el fet de conèixer que és el responsable del projecte pugui condicionar futures contractacions) tampoc es pot concloure que aquestes hagin de ser necessàriament negatives. Per altra banda, no pot considerar-se que les seves dades identificatives hagin de requerir una protecció o confidencialitat específica, especialment si es té en consideració que es tracta d'una informació que els corresponents col·legis professionals ja han de fer pública. Per aquests motius es venia a considerar que la ponderació de drets seria favorable a l'accés.

En aquest cas, no es té constància de quin sigui el motiu pel qual el tècnic s'ha reunit amb la responsable municipal, ara bé, si que s'indica que aquest seria el tècnic de la persona denunciada. De fet la persona reclamant fa constar que *“Se solicita el nombre y los apellidos de dicho técnico y se trata de datos que corresponden a un profesional y, por ende, deben facilitarlos”*. Certament, si es tracta d'un tècnic col·legiat que ha participat en la reunió en exercici de les seves funcions professionals d'assessorament a la persona denunciada en l'expedient de protecció de la legalitat urbanística, i es doni el cas que és el responsable del projecte de legalització d'una actuació urbanística o ha signat algun informe que formi part del mateix, la ponderació, seguint el criteri exposat pel que fa als tècnics col·legiats que signen els projectes corresponents a llicències urbanístiques, hauria de ser també favorable a l'accés.

Fora d'aquest supòsit, no sembla que hagi de prevaldre el dret d'accés a la informació sobre la privacitat de la persona que pot haver acompanyat a la persona denunciada en una reunió amb la responsable municipal, ja que no sembla que conèixer la seva identitat pugui tenir una transcendència en el control de l'actuació de l'administració ni ha quedat justificat que pugui ser una informació necessària per a l'exercici dels drets de la persona reclamant com a interessada en l'expedient en el marc del qual es va produir la reunió.

Per tant, fora del supòsit que el tècnic amb el que es va reunir la responsable municipal ho fes en la seva condició de grup d'interès o de professional col·legiat per haver signat un projecte o algun informe que tingui rellevància en relació amb l'expedient de protecció de la legalitat urbanística en el marc del qual es fa la sol·licitud, caldria denegar l'accés a la informació sol·licitada.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació sol·licitada consistent en el nom i cognoms de la persona que es va reunir amb la cap de l'Àrea de Territori de l'Ajuntament en el context d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística, sempre que aquesta persona hagi participat com a tècnic col·legiat a l'esmentat expedient. Fora d'aquest supòsit caldria denegar l'accés a la informació sol·licitada.

Barcelona, 13 d'abril de 2023